

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE SEGURANÇA E DEFESA

REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES



Autores

Bruno Sertório Dias Marado
Joana Oliveira Rodrigues de Freitas
Maria Francisca Saraiva
Sónia de Jesus Carvalho Roque
Susana Raquel de Sousa Ferreira
Teresa Maria Ferreira Rodrigues

Copyright © IESM, 2013

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

Publicação Semestral

ANO I

Vol. I, N.º 2 – NOVEMBRO DE 2013

Diretor

Tenente-General Rui Manuel Xavier Fernandes Matias
(Diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares)

Propriedade/Edição

Instituto de Estudos Superiores Militares
Rua de Pedrouços – 1449-027 LISBOA
Telefone: 213 025 250 – Fax: 213 025 062
Correio eletrónico: revistacienciasmilitares@iesm.pt
Internet: www.iesm.pt

DIREÇÃO EDITORIAL

Presidente – Diretor do IESM

Tenente-General Rui Manuel Xavier Fernandes Matias

Editores:

Editor Chefe: Major-General ADMAER José Isidro Maltez Capucho
Coordenação Editorial: Coronel de Infantaria Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Supervisor: Tenente-coronel de Infantaria Manuel Joaquim Moreno Ratão
Supervisor: Tenente-coronel Jurista Nuno Manuel Antunes Pires
Produção Gráfica: Soldado RC Pedro Miguel Januário Botelho
Revisão e Tradução: Dra. Andreia Roque Venâncio

CONSELHO EDITORIAL

General (Doutor) José Loureiro dos Santos, Exército Português
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues, Marinha Portuguesa
Major-General (Doutor) José Manuel Freire Nogueira, Exército Português
Major-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida, Força Aérea Portuguesa
Major-General Manuel Teixeira Rolo, Força Aérea Portuguesa
Professor Doutor Armando Manuel de Barros Serra Marques Guedes, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL
Professor Doutor Francisco José Costa Pereira, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional
Professor Doutor James Sterling Corum, Baltic Defense College, Estónia
Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa
Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos, Instituto de Estudos Superiores Militares
Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Fernando Irineu de Souza, Escola de Guerra Naval, Brasil
Captain (Doutor) John P. Cann, Institute for Defense Analyses in Alexandria, USA
Coronel (Mestre) Paulo Alexandre da Cunha Nogueira Pelicano, Instituto de Estudos Superiores Militares
Capitão-de-fragata (Doutor) Federico Aznar Fernández-Montesinos, Centro Superior de Estudos de Defesa Nacional, Espanha
Tenente-Coronel (Mestre) Abílio Pires Lousada, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel Francisco Júlio Timóteo Thó Madeira Monteiro, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Doutor) Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Doutor) Luís Fernando Machado Barroso, Instituto de Estudos Superiores Militares

Tenente-Coronel (Doutor) Jaime Flammarion Santos Costa, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Mestre) Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Mestre) António Luís Beja Eugénio, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel Armando Carlos Marcos Correia de Barros, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Mestre) João Paulo Nunes Vicente, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Doutor) Luiz Carlos Fumiaki Miwa, Universidade da Força Aérea, Brasil
Capitão-tenente (Mestre) Francisco José Lavaredas Serrano, Instituto de Estudos Superiores Militares
Capitão-tenente (Mestre) Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva, Instituto de Estudos Superiores Militares
Capitão-tenente (Mestre) José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra, Instituto de Estudos Superiores Militares
Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Instituto de Estudos Superiores Militares
Major (Mestre) Luís Carlos Falcão Escorrega, Instituto de Estudos Superiores Militares
Major (Mestre) Carlos Miguel de Amorim Inácio, Instituto de Estudos Superiores Militares
Major António Rodrigues Gomes, Instituto de Estudos Superiores Militares

REVISORES CIENTÍFICOS

Contra-Almirante (Doutor) António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro, Marinha Portuguesa
Air Commodore (Doutor) Frans Osinga, Netherlands Defence Academy
Professor Doutor António Horta Fernandes, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL
Professor Doutor Carlos Henrique Aguiar Serra, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Professor Doutor Derek Reveron, Naval War College, USA
Professor Doutor Kenneth Johnson, Air University, USA
Professor Doutor Luciano Bozzo, University of Florence
Professor Doutor Luís José Rodrigues Leitão Tomé, Universidade Autónoma de Lisboa
Professor Doutor Marcial A. G. Suarez, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Professor Doutor Paulo Fernando Vieira de Carvalho Cardoso do Amaral, Universidade Católica de Lisboa
Professor Doutor Reginaldo Rodrigues de Almeida, Universidade Autónoma de Lisboa
Professor Doutor Ricardo Herrera, United States Army Command and General Staff College, USA
Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL
Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) André Panno Beirão, Escola de Guerra Naval, Brasil
Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Augusto António Alves Salgado, Escola Naval
Capitão-de-mar-e-guerra (Doutor) Francisco Eduardo Alves de Almeida, Escola de Guerra Naval, Brasil
Coronel (Doutor) Fernando Velôzo Gomes Pedrosa, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Coronel-Tirocinado (Doutor) João Vieira Borges, Academia Militar
Coronel (Mestre) Manuel Fernando Rafael Martins, Academia da Força Aérea
Tenente-Coronel PILAV (Doutor) João Miguel Vicente Carita, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Doutor) Luís Fernando Machado Barroso, Instituto de Estudos Superiores Militares
Tenente-Coronel (Doutor) António Palma Esteves Rosinha, Academia Militar
Tenente-coronel (Doutor) Eduardo Xavier Ferreira Mígon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Tenente-Coronel (Doutor) Paulo Fernando Viegas Nunes, Academia Militar
Tenente-Coronel (Doutor) Carlos Jorge Ramos Páscoa, Academia da Força Aérea
Tenente-Coronel (Mestre) Rui Manuel de Jesus Romão, Força Aérea Portuguesa
Major (Doutor) Pedro Luís Raposo Ferreira da Silva, Exército Português
Major (Mestre) Mário José Machado Guedelha, Guarda Nacional Republicana
Major (Mestre) Luís Carlos Falcão Escorrega, Instituto de Estudos Superiores Militares

NOTA: Os artigos presentes na Revista de Ciências Militares são da responsabilidade dos seus autores, não refletindo necessariamente os pontos de vista do Instituto de Estudos Superiores Militares.

Índice

Nota Editorial	7
<u>REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS:</u>	
O novo Diretor do IESM, Curriculum Vitae TGEN Rui Manuel Xavier Fernandes Matias	11
Intervenção de S. Exa. o GEN CEMGFA, por ocasião da tomada de posse do novo Diretor do IESM, GEN Luís Evangelista Esteves de Araújo	13
Discurso de Tomada de Posse do Novo Diretor do IESM TGEN Rui Manuel Xavier Fernandes Matias	17
Doutoramento do TCOR PILAV João Vicente	21
<u>ARTIGOS CIENTÍFICOS:</u>	
1. O Contributo do Poder Espacial na Estratégia das Pequenas Potências Europeias MAJ ENG Bruno Marado	25
2. The Principle of Distinction in Cyber Warfare Mestre Joana Oliveira Rodrigues de Freitas	49
3. As Empresas Militares Privadas e o Desempenho de Funções Militares Prof. Doutora Maria Francisca Saraiva; Mestranda Sónia Roque	69
4. A Península Ibérica. Migrações e Contextos Securitários Prof. Doutora Teresa Ferreira Rodrigues; Mestre Susana Ferreira	87
<u>REFLEXÕES E ARTIGOS DE OPINIÃO:</u>	
“A Arte de fazer e parar a guerra” – Artigo de opinião sobre a obra “On War” de Carl Von Clausewitz Mestrando Duarte Serrano	115
“Breves considerações acerca da resolução 1973 (2011) e da concretização da teoria da responsabilidade de proteger (R2P)” TCOR JUR Nuno Pires	123
<u>RECENSÕES E SUGESTÕES DE LEITURA:</u>	
“History of Warfare”, uma obra de John Keegan – Recensão MAJ ADMIL Pedro Pinheiro	139
“A Question of Command”, uma obra de Mark Moyar – Recensão MAJ ENG João Correia	145
“Mission Revolution: The U.S. Military and Stability Operations”, uma obra de Jennifer Morrison Taw – Recensão MAJ ENG Ana Correia	151
“Military Logistics Made Easy”, uma obra de James H. Henderson Cotton – Recensão MAJ ART Pedro Amador	155
“Em torno da Estratégia Aérea: uma abordagem informal”, uma obra do TGEN António de Jesus Bispo – Recensão TCOR PILAV João Vicente	161
“A Guerra Aérea Remota. A Revolução no Poder Aéreo e as Oportunidades para Portugal”, uma obra do TCOR PILAV João Vicente – Sugestão de Leitura	165

NOTA EDITORIAL

Dando continuidade à jornada de divulgação de trabalhos científicos nas áreas da Segurança e Defesa, inaugurada no número anterior, é agora tempo de dar ao mundo o Número 2 do Volume I da Revista de Ciências Militares. *Exiit seminare*, como proclamava o Padre António Vieira no seu magistral *Sermão da Sexagésima*, proferido na Capela Real de Lisboa nos idos de março de 1655.

A Revista de Ciências Militares procura responder ao imperativo da Universidade, em que o Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) se insere, de transmissão e difusão da ciência, da cultura e da tecnologia que no seu seio se cria e desenvolve através da articulação do ensino, do estudo e da investigação teórica ou experimental.

A vocação universalista das escolas universitárias, que exemplarmente se expressa através deste tipo de publicação, não se esgota na difusão do trabalho científico produzido intramuros, postulando com igual imperatividade, que elas se constituam como fóruns privilegiados de acolhimento dos trabalhos científicos oriundos de outros quadrantes, naturalmente diferenciados e, portanto, decisivamente enriquecedores.

Neste sentido, o IESM, através da Revista de Ciências Militares, reitera o seu compromisso de incentivar, concretizar e aperfeiçoar ações de colaboração com entidades congêneres, com espírito de partilha, equidade e mútuo respeito institucional, visando:

O desenvolvimento da investigação científica nas áreas da Segurança e Defesa;

A participação em redes colaborativas que fomentem e facilitem a globalização da cultura e do conhecimento científico e tecnológico;

A preservação da identidade, da cultura e dos valores próprios da Instituição Militar.

Concretizando o propósito vital que a anima, a Revista de Ciências Militares no Número 2 do seu Volume I propõe um conjunto de 12 textos, dos quais quatro, nos termos da respetiva política editorial, têm a natureza de artigo científico, onde são tratadas diversas temáticas das áreas da Segurança e da Defesa de inquestionável importância e atualidade.

A Revista de Ciências Militares expressa a todos os votos de proveitosa leitura.

TGEN Rui Manuel Xavier Fernandes Matias
Diretor do IESM

REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS



O NOVO DIRETOR DO IESM

CURRICULUM VITAE

TGEN RUI MANUEL XAVIER FERNANDES MATIAS

O Tenente-General RUI MANUEL FERNANDES XAVIER MATIAS nasceu em Aveiro, em 1954. Iniciou a sua carreira militar em 1974, na Academia Militar, onde concluiu a licenciatura em Engenharia Eletrotécnica Militar (Telecomunicações e Electrónica), em 1979.

Está habilitado com os Cursos da Carreira de Oficial, com o Curso de Estado-Maior e com o Curso de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA. Frequentou vários cursos militares e civis, de que se destacam Cursos NATO na área da Guerra Eletrónica.

Ao longo de sua carreira desempenhou funções em várias unidades e comandos do Exército Português e na NATO. Foi Professor no Instituto de Altos Estudos Militares (1991 a 1998), Director de Estudos e Instrução da Escola Prática de Transmissões (1998 a 2000), desempenhou funções de Staff Officer for Policy no Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe, em Mons-Bélgica (2000 a 2003). Foi Chefe da Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação do Estado-Maior do Exército (2003-2004) e Comandante da Escola Prática de Transmissões (2004-2006).

Após promoção a Oficial General, em 2007, desempenhou funções de Chefe do Gabinete do Chefe do Estado-Maior do Exército, de abril de 2010 a junho de 2013, foi Director de Comunicações e Sistemas de Informação, do Comando das Forças Terrestres.

Desde 06 de setembro de 2013 é o Diretor Honorário da Arma de Transmissões.

Foi promovido ao atual posto em 7 de junho de 2013.



INTERVENÇÃO DE SUA EXCELÊNCIA O GEN CEMGFA

POR OCASIÃO DA TOMADA DE POSSE DO NOVO DIRETOR DO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

- SENHOR ALMIRANTE, CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA
- SENHOR GENERAL, CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA FORÇA AÉREA
- SENHOR GENERAL, CHEFE DO ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
- SENHOR PRESIDENTE DA JUNTA DE FREGUESIA DE SANTA MARIA DE BELÉM
- SENHOR GENERAL LOUREIRO DOS SANTOS
- SENHORES REITORES E SEUS REPRESENTANTES
- SENHOR VICE-ALMIRANTE, PRESIDENTE DO CONSELHO DO ENSINO SUPERIOR MILITAR
- SENHOR TENENTE-GENERAL, EM REPRESENTAÇÃO DO COMANDANTE-GENERAL DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
- SENHOR TENENTE-GENERAL, DIRETOR DO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
- SENHOR MAJOR-GENERAL, COMANDANTE DA ACADEMIA MILITAR
- SENHOR MAJOR-GENERAL, COMANDANTE DA ACADEMIA DA FORÇA AÉREA
- SENHOR 2º COMANDANTE DA ESCOLA NAVAL
- SENHORES DIRETORES GERAIS
- SENHORES OFICIAIS GERAIS
- MILITARES E FUNCIONÁRIOS CIVIS DO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
- MINHAS SENHORAS E SENHORES

As minhas primeiras palavras são para manifestar a satisfação por estar no Instituto de Estudos Superiores Militares, nesta circunstância, para presidir à cerimónia de posse do novo diretor.

Saúdo as autoridades e entidades que se disponibilizaram a estar connosco neste dia. A vossa presença é entendida, por nós, como uma prova, inequívoca, de solidariedade e apreço pela instituição militar. Cumprimento os militares e funcionários civis que aqui servem e que, como tantos outros que por aqui passaram, têm, ao longo dos anos, com dedicação e espírito de bem servir, contribuído para que o ensino superior nas nossas forças armadas seja uma referência.

Da vossa empenhada ação, através da realização dos cursos de promoção e de qualificação, dos estágios e seminários destinados aos oficiais dos quadros permanentes das forças

armadas e da Guarda Nacional Republicana, tem resultado iniludivelmente prestígio para as nossas forças armadas.

Por isso, reconheço formalmente o vosso contributo nos planos científico, doutrinário e técnico das ciências militares o qual tem contribuído para que sejamos, hoje, uma instituição dinâmica, preparada para enfrentar os desafios do nosso tempo.

O IESM é, um espaço de ensino, de formação, de preparação e de reflexão onde se estimula o estudo e o conhecimento, o saber e o enriquecimento pessoal e coletivo, através de uma visão conjunta, integrada e abrangente que urge continuamente aprofundar.

Mas o IESM é também um espaço, respeitando as idiossincrasias de cada ramo e da Guarda Nacional Republicana, de partilha, de confronto de experiências e transmissão de saberes, permitindo, o desenvolvimento de uma visão conjunta e de “agir comum”, de que resulta, o aprofundamento da cooperação e da conjugação de esforços, quer num contexto nacional quer em ambiente internacional.

Quero, também, relevar e enaltecer os esforços desenvolvidos pelo nosso instituto na cooperação militar, através da receção dos oficiais dos países de língua portuguesa ou do envio de membros do corpo docente para esses países amigos, possibilitando, por essa via, e de forma progressiva, o reforço e o aprofundamento da dimensão na área da defesa dos países irmãos.

Decorrente da conjuntura que vivemos, é cada vez mais imperioso que continuemos a ser, como temos sempre sido, realistas, equilibrados e prudentes, no sentido de podermos encontrar formas de organização e gestão dos processos mais ágeis e eficientes que nos permitam vencer os desafios com que somos confrontados. Esta atitude não é de hoje. Sempre fomos assim!

Falamos de processos de mudança essenciais, mas que em nada devem desviar as forças armadas, dos seus valores, princípios e referências (nacionais e históricos), nem da sua essencial razão de ser, que se traduz por uma inalienável e interiorizada responsabilidade no cumprimento da missão constitucionalmente atribuída.

É fundamental que não “baixemos a guarda” perante os desafios exigentes e complexos que temos pela frente, pois constituem oportunidades para realizarmos as transformações de que necessitamos e que não podemos desperdiçar as gerações vindouras esperam isso de nós. Recai, sobre todos nós o dever e o direito de nos envolvermos e promovermos o diálogo construtivo e inovador que nos é exigido.

Nesse sentido, importa ter presente, que deveremos ser conservadores no que nos caracteriza e distingue, como instituição, e ser inovadores na forma como planeamos e conduzimos a nossa ação.

Minhas senhoras e senhores

Militares

Reunimo-nos para testemunharmos a tomada de posse do novo diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares.

Para nós, militares, é um ato normal e de gestão corrente.

É todavia um ato que não dispensa nem evita emoções e sentimentos, nomeadamente, para os mais diretamente envolvidos.

Por um lado, de missão cumprida e tristeza de partir; por outro, de novo desafio e o entusiasmo para assumir de corpo e alma uma nova missão. Não há nisto nada de contraditório. São apenas expressões distintas do sentido do dever e do espírito de servir a que os militares estão voluntariamente obrigados e que honrosamente praticam.

Entendo o cargo de diretor do instituto de estudos superiores militares como o principal impulsionador de uma instituição capaz de assumir, na plenitude, a qualidade do ensino superior público universitário militar, de manter a excelência da formação complementar de carreira dos oficiais, garantindo as exigências do nosso tempo, de facilitar, em cooperação com universidades civis, a certificação de níveis académicos nas áreas do conhecimento que sejam superiormente definidas e aprovadas e de adotar uma gestão de recursos transparente e eficaz.

O senhor Tenente-General Mora de Oliveira, que hoje cessa funções, personificou estas múltiplas tarefas e responsabilidades com competência, devoção e tenacidade, como sempre o tem feito, ao longo da sua já longa carreira militar, como é visível na melhoria das condições de trabalho, algumas iniciadas, outras concluídas, que muito irão contribuir para acrescentar valor ao produto final desta instituição.

Cumpre-me desejar-lhe, as maiores venturas na sua vida profissional e pessoal.

Ao Senhor Tenente-General Fernandes Matias, agora empossado como diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares, oficial, qualificado, experiente e conhecedor desta casa, quero expressar-lhe votos de sucesso, reiterando-lhe a certeza do meu acompanhamento, empenhado e do meu apoio institucional e pessoal à sua ação de direção.

Desejo-lhe as maiores felicidades no desempenho das altas funções em que agora o investi.

ESTADO-MAIOR GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS, 28 DE JUNHO DE 2013
O CHEFE DO ESTADO-MAIOR-GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS
LUÍS EVANGELISTA ESTEVES DE ARAÚJO
GENERAL

DISCURSO DE TOMADA DE POSSE DO NOVO DIRETOR DO IESM

TGEN Rui Manuel Xavier Fernandes Matias

Ex.mo Sr. General Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas,
Meu General,

Constitui uma honra e motivo de orgulho, assumir as prestigiosas funções de Diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares. Tenho consciência da elevada exigência do cargo, pelo que não posso deixar de estar grato pela distinção e pela prova da confiança em mim depositada.

Ex.mo Sr. Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada

Ex.mo Sr. General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea

Ex.mo Sr. General Chefe do Estado-Maior do Exército

Ex.mo Sr. Tenente-General Comandante-Operacional da Guarda Nacional Republicana, em representação do Ex.mo Comandante-Geral

Agradeço a presença de V. Ex.as, que constitui mais uma manifestação institucional de interesse, empenhamento e apoio ao Instituto.

Têm V. Ex.as um papel primordial na elaboração dos planos de estudos relativos à componente formativa específica da Marinha, do Exército, da Força Aérea e da Guarda.

É do conhecimento de todos, a prioridade e indefectível apoio que V. Ex.as têm dado a esta casa.

Ex.mo Sr. Presidente da Junta de Freguesia de Santa Maria de Belém

Obrigado pela sua presença.

Ex.mo Sr. Reitor da Universidade Autónoma de Lisboa

Ex.mo Sr. Vice-Presidente da Academia das Ciências de Lisboa

Ex.mo Sr. Vice-Reitor Reitor da Universidade Nova de Lisboa

Ex.mos Senhores Professores Doutores e Académicos

A cooperação entre o Instituto de Ensino Superior Militar (IESM) e a Universidade tem sido profícua e essencial, na procura contínua da melhoria de qualidade de ensino e na criação de condições para, nos termos da lei, e através de parcerias, realizar ciclos de estudos conducentes à obtenção de graus académicos, para não falar de outras iniciativas, nomeadamente, de investigação ou de reflexão sobre temas de interesse comum e desenvolvimento de projetos de ensino em rede, estabelecimento de parcerias nacionais e internacionais geradores de sinergias entre as instituições e optimizadores da utilização dos recursos docentes e materiais existentes.

Agradeço, assim, a vossa presença, que constitui um reconhecimento da qualidade e valor académico e científico do que nesta casa se produz, mas que interpreto também como um sinal de interesse na continuação da colaboração entre as nossas instituições, que será mutuamente benéfica.

Ex. Senhores Oficiais Gerais, antigos Directores do IESM

Não poderia deixar de expressar o meu profundo respeito e gratidão pela vossa presença e apoio.

As Instituições são sempre um reflexo do seu objetivo, dos princípios e valores que as enformam, e que evoluem naturalmente em função das necessidades e dos desafios futuros. Sem a vossa liderança esclarecida, naturalmente condicionada pelos circunstancialismos conjunturais de cada momento, o Instituto não seria o que é hoje.

Ao Senhor General Diretor cessante, tenho também que agradecer o cuidado e empenhamento posto no planeamento e execução da transmissão de funções, garantindo a continuidade das atividades do Instituto.

Ex.mo Senhor General Loureiro dos Santos

Ex.mos Senhores Oficiais Gerais

Ilustres Convidados

Minhas Senhoras e meus Senhores

O meu reconhecimento por testemunharem esta tomada de posse, como sinal de solidariedade institucional, ou como expressão da consideração pessoal ou amizade com que me honram.

O Instituto é hoje um Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário Militar (EESPUM), na dependência do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), com a missão de ministrar aos oficiais dos quadros permanentes das Forças Armadas (FFAA) e da Guarda Nacional Republicana (GNR) a formação nos planos científico, doutrinário e técnico das ciências militares, necessária ao desempenho das funções de comando, direção, chefia e estado-maior, ao nível do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), dos ramos das FFAA, da GNR, em forças conjuntas e combinadas e em organizações internacionais.

Resultou da integração e é herdeiro do património dos institutos congéneres dos Ramos, que o antecederam, num quadro de racionalização das estruturas das FFAA, para integrar de forma mais eficiente a doutrina conjunta e combinada, visando a eficácia no emprego das forças militares.

No curto caminho que percorreu, de oito anos, tem conduzido as alterações internas necessárias à adequação do ensino superior público militar ao designado Processo de Bolonha, pelo Decreto-Lei n.º 161/2005, de 22 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 28/2010, de 31 de março, que igualmente aprovou o Estatuto do IESM, visando ganhos em qualidade do ensino, no âmbito da investigação e na racionalização de custos.

A par destas alterações, o Instituto vem desenvolvendo um espírito de corpo próprio, pela evolução natural do tempo, no respeito pelas culturas específicas dos vários corpos aqui representados, culturas que resultam das suas missões específicas e que devem ser preservadas, mas promovendo e desenvolvendo também os aspetos do que é comum, o que é inter-ramos e o que é conjunto.

Um fator determinante no desenvolvimento do espírito de corpo que aqui se vive, é a incorporação nas suas estruturas de jovens quadros, já formados neste novo ambiente.

No contexto das orientações políticas do Governo para a reforma estrutural da Defesa Nacional e das Forças Armadas, e das Diretivas de S.Ex^a o General Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, tenho conhecimento que o Instituto tem contribuído com estudos e propostas, nomeadamente, no âmbito da macroestrutura, estatuto e regulamento, entre outras.

Assim, seria impróprio da minha parte, neste momento, tecer profundas considerações sobre o tema.

O meu caminho será, perdoem-me a deformação, obter as diretivas e orientações do meu Comandante, inteirar-me detalhadamente sobre a situação, auscultar todos os intervenientes nos processos desta casa e estarei, então, em condições de formalizar a missão restabelecida, a minha visão e conceito, sobre o que legalmente é responsabilidade do Diretor do Instituto.

Tenho perfeita consciência dos grandes desafios que se nos colocam:

O primeiro, é o correto equilíbrio e acomodação entre as competências necessárias ao exercício de funções nas FFAA, na Guarda e nas organizações internacionais, e as qualificações a que deve obedecer o ensino superior universitário militar.

O segundo desafio situa-se no domínio do desenvolvimento dos recursos humanos, que sabemos resultar do desempenho de funções e de ações de formação. Os melhores são os que sobressaem em ambas as vertentes, sendo necessário encontrar o equilíbrio no preenchimento dos cargos mais exigentes nas FFAA, GNR e organizações ou missões internacionais e, por outro lado, dar um mínimo de estabilidade ao corpo docente, para que possa obter as qualificações exigíveis ao ensino superior universitário militar.

O terceiro desafio são sem dúvida os recursos, sejam de natureza humana, financeiros, tecnológicos ou estruturais. Acredito que é sempre possível melhorar, racionalizar e partilhar, dentro de limites, desde que não se entre no domínio dos princípios, dos valores e das questões profundas de natureza cultural ou identitária.

Gostaria de terminar a minha intervenção, dirigindo-me a todos quantos servem no Instituto:

- A Direção, o Corpo Docente, os Conselhos, o Centro de Investigação, os Órgãos de Apoio e o Corpo Discente; e

- Todos os que nos antecederam, que aqui já serviram, e que continuam a dar o seu contributo, apoio ou presença nas atividades desenvolvidas.

Existem hoje critérios para estabelecer o ranking das universidades, passando pelos planos curriculares e sua certificação, a qualidade do ensino, a constituição do corpo docente, a investigação realizada, o que é publicado, quantos mestrados e doutoramentos são feitos, os trabalhos de parceria e em rede com outras universidades, a promoção da reflexão e divulgação da cultura e ciência, etc.

São elementos que teremos obrigatoriamente que incorporar, enquanto instrumentos para a garantia da qualidade e certificação.

Contudo, os primeiros fatores de reconhecimento e prestígio do nosso Instituto, são:

- O desempenho dos oficiais aqui formados, nas várias funções a que serão chamados. O prestígio que as Forças Armadas Portuguesas e a Guarda têm granjeado, em especial em missões externas, deve-se ao seu principal ativo os militares, sobretudo, pela preparação e experiência dos seus quadros.

- O segundo fator é a qualidade da investigação, desenvolvimento e inovação aqui realizadas, nomeadamente nas áreas da segurança e defesa, que deve ter uma utilidade concreta, e que potenciem a elaboração da doutrina militar conjunta, as doutrinas específicas dos ramos e da GNR e da prospetiva estratégica militar, mas cujo garante de qualidade passa pelas questões epistemológicas, em especial nas metodologias adotadas e pela validade científica das conclusões.

Assim, continuaremos o caminho que tem sido seguido, no sentido de atingirmos os requisitos e padrões exigíveis ao Ensino Superior Público Universitário Militar, e a trabalhar com os valores que enformam a nossa cultura e condição militar, de que, neste contexto específico e académico, sublinho a dedicação e empenhamento no serviço, a honestidade intelectual, a coragem moral, a lealdade, a camaradagem e o rigor.

Sempre que possível, assistirei às vossas atividades académicas. Em primeiro lugar, para aprender convosco. Em segundo lugar, perdoem-me a informalidade na formulação, é que também estou no mercado de caça aos cérebros.

Meu General,

Uma vez mais manifesto a minha gratidão pela honra concedida.

Poderá V. Ex.a estar certo que *“Aqui ao leme, sou mais do que eu”* e que poderá continuar a contar com o seu Instituto.

Tenho dito.

(Pedrouços, 28 de junho de 2013)

Doutoramento do Tenente-Coronel Piloto-Aviador João Vicente



No passado dia 24 de Julho, o Tenente-Coronel Piloto-Aviador João Vicente, docente do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e investigador do seu Centro de Investigação de Segurança e Defesa (CISDI), concluiu o Doutoramento em Relações Internacionais - Estudos da Segurança e Estratégia, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, com a defesa da dissertação intitulada: “Da Guerra Remota: a desumanização do Poder Aéreo, a interferência e a interação humana no futuro da Guerra”.

O tema da citada dissertação corresponde a um de quatro Projetos de Investigação que integram um Programa de Investigação inscrito no CISDI sob o título genérico “A Transformação do Poder Aeroespacial – A tendência internacional e o impacto nas capacidades aéreas expedicionárias de Portugal”.

O doutoramento do Tenente-Coronel Piloto-Aviador João Vicente é um marco especialmente importante para o IESM, uma vez que corresponde à primeira graduação doutoral que resulta, integralmente, do desenvolvimento de um projeto de investigação do CISDI.

No âmbito da missão que legalmente está cometida ao CISDI, designadamente a divulgação do conhecimento científico em áreas de especial interesse para as Forças Armadas e Guarda Nacional Republicana e para a segurança e defesa nacional, o IESM promoveu, posteriormente, o lançamento de uma obra do Tenente-Coronel Piloto-Aviador João Vicente, a qual traduz o desenvolvimento da investigação conduzida durante o respetivo ciclo de estudos para a obtenção do grau de Doutor.

Ao CISDI incumbe a promoção, ou participação em colaboração com outras instituições, na realização de projetos de investigação, no desenvolvimento e implementação de projetos inovadores, na promoção de projetos de investigação integrados e na divulgação do conhecimento científico, em áreas de especial interesse para as Forças Armadas e GNR e para a segurança e defesa nacional, de acordo com o disposto no nº 1 do artigo 18º do Estatuto do IESM, aprovado pelo Decreto-Lei nº 28/2010, de 31 de março, e no nº 1 artigo 13º do Decreto-Lei nº 161/2005, de 22 de setembro, na redação que lhe foi dada pelo citado Decreto-Lei nº 28/2010, de 31 de março.

ARTIGOS CIENTÍFICOS

O CONTRIBUTO DO PODER ESPACIAL NA ESTRATÉGIA DAS PEQUENAS POTÊNCIAS EUROPEIAS¹

THE CONTRIBUTION OF SPACE POWER TO THE EUROPEAN SMALL POWERS STRATEGY

Bruno Sertório Dias Marado

Major Engenheiro Aeronáutico
Divisão de Operações/EMFA
Lisboa, Portugal
bsmarado@emfa.pt

Resumo

Nesta investigação procurou-se identificar qual o contributo do poder espacial na estratégia das pequenas potências europeias, colocando especial atenção no caso português. Como campo de observação, foram escolhidas quatro pequenas potências: Bélgica, Dinamarca, Irlanda e Portugal.

Através da análise da exploração que cada uma das quatro pequenas potências selecionadas faz do poder espacial, foi respondida a questão central “*Qual o contributo do poder espacial na estratégia das pequenas potências europeias, nas vertentes política, económica e de segurança nacional?*”, afirmando que o poder espacial das pequenas potências europeias contribui para a sua estratégia em três vertentes: (i) permitindo que se tornem mais assertivas nas relações internacionais e permitindo condicionar ou influenciar terceiros através de tratados internacionais, (ii) promovendo conhecimento que se traduz em desenvolvimento tecnológico e competitividade para o tecido empresarial e (iii) facultando acesso a produtos relevantes no âmbito da segurança.

Palavras-chave: Espaço, estratégia, pequenas potências, poder espacial.

Abstract

This research work aimed to determine the contribution of space power to the small powers strategy, placing special emphasis on the Portuguese case. Four small European powers were chosen as a field of observation, having been selected Belgium, Denmark, Ireland and Portugal.

By analyzing in detail the way that each of the four states use space power, it was possible to answer the central question “*What is the contribution of space power to the European small*

¹ Artigo resultante de investigação elaborada no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto do Instituto de Estudos Superiores Militares.

powers strategy, regarding politics, economy and national security?” by stating that space power of european small powers contribute to its strategy in three ways: (i) enabling small powers to become more assertive in international affairs and enabling the ability to influence others through international treaties and agreements, (ii) promoting knowledge which then translates into technological development, competitiveness to companies and (iii) providing access to relevant products on security.

Keywords: Space, strategy, small powers, space power.

Glossário de siglas

BFPPS	<i>Belgian Federal Public Planning Service</i>
CEOS	<i>Committee on Earth Observation Satellites</i>
COPUOS	<i>Committee on the Peaceful Uses of Outer Space</i>
DARA	<i>Deutsche Agentur für Raumfahrtangelegenheiten</i> (agência alemã para os assuntos do espaço)
DTUSpace	<i>Denmark Technical University Rumforskningsinstitut</i>
ESA	<i>European Space Agency</i>
ESRO	<i>European Space Research Organization</i>
EUSC	<i>European Union Satellite Centre</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUMETSAT	<i>European Organisation for the Exploitation of METeorological SATellites</i>
GMES	<i>Global Monitoring for Environment and Security</i>
IAFS	<i>International Academy for Futures Studies</i>
ILSMAA	<i>International League of Strategic Management, Assessment and Accounting</i>
INES	<i>INstitute for Economic Strategies</i>
INETI	Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia (Portugal)
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organização do Tratado do Atlântico Norte)
PAROS	<i>Prevention of an Arms Race in Outer Space</i>
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PIB	Produto Interno Bruto
PRODEX	PROgrama de Desenvolvimento de EXperiências científicas
UE	União Europeia
USD	<i>United States Dollar</i>

Introdução

O mundo de hoje está fortemente dependente de tecnologias espaciais, as quais por sua vez se vão disseminando. Embora uma visão superficial e pouco informada possa levar a crer que o poder espacial das pequenas potências é inexistente ou insignificante, uma investigação mais profunda permite verificar que diversas são as pequenas e médias potências que procuram afirmar-se através do desenvolvimento tecnológico proporcionado pelo espaço, o qual, é reconhecidamente uma forma de capitalizar prestígio, de aumentar conhecimento e de potencializar o progresso económico. Estas tecnologias servem não só propósitos comerciais, mas também os interesses dos estados na prossecução dos seus fins últimos. Muitas destas potências encontram também no poder espacial um contributo para a segurança nacional. Efetivamente, os meios espaciais de uso civil são frequentemente de duplo uso (comunicações, observação), ou podem ser essenciais na prevenção e combate, no âmbito das “novas” ameaças e riscos, como os desastres naturais, as mudanças climáticas ou os atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, como sejam a poluição, a utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais. Estas “novas” ameaças e riscos estão hoje explicitamente referidas no conceito estratégico de defesa nacional português de 2013 (CEDN, 2013).

Embora o emprego do poder espacial por grandes potências, como os Estados Unidos da América (EUA), Rússia, China ou União Europeia (UE) esteja já adequadamente estudado, o mesmo não se pode dizer para o caso das pequenas potências, onde se inserem estados como Portugal. Interessa pois perceber, através de uma investigação sistematizada “*Qual o contributo do poder espacial na estratégia das pequenas potências europeias, nas vertentes política, económica e de segurança nacional?*”. Na investigação conduzida para responder a esta questão, foi seguida uma metodologia indutiva para a partir da caracterização e análise comparativa de um número reduzido de pequenas potências europeias, retirar conclusões para um universo maior, seguindo as etapas do método científico proposto por Raymond Quivy e Luc Van Compenhoudt.

Como campo de observação, foram escolhidos quatro estados: Bélgica, Dinamarca, Irlanda e Portugal. Os critérios para a sua seleção foram dois: serem pequenas potências e integrarem o mesmo quadro de alianças que o Estado Português. Para verificar os países que se podem considerar pequenas potências, foi utilizada a hierarquia de poder dos estados apresentada na publicação *Global Rating of Integral Power of 100 Countries* (ILSMAA/IAFS/INES, 2012), que pondera as dimensões geográfica, militar, económica, e psico-socio-cultural. Para este artigo recorre-se a Chang (2004, p. 17) para estabelecer o que são pequenas potências, ou seja, para este autor são aquelas que na hierarquia de poder se encontram na posição 30 ou abaixo. Desse grupo selecionaram-se apenas as quatro pequenas potências acima referidas, número que resulta do compromisso necessário entre a profundidade da análise que se pretendeu efetuar e a utilização de uma amostra com dimensão que lhe permitisse ser representativa das pequenas potências europeias.

Quanto aos instrumentos de pesquisa utilizados, além da revisão bibliográfica recorreu-se à análise de relatórios técnicos sobre o tema, artigos científicos e, para os aspetos onde o material publicado se mostrou insuficiente, a entrevistas. Através destes instrumentos de

pesquisa foram recolhidos dados que alimentaram indicadores tais como o número de satélites, estações de terra, orçamentos para o setor espacial, tratados assinados e declarações políticas.

Este artigo está organizado em quatro capítulos principais. No primeiro capítulo são apresentados os conceitos chave da investigação - poder espacial e estratégia - efetuando-se uma revisão bibliográfica sobre os mesmos, analisando as várias abordagens, e explicitando os conceitos adotados.

No segundo capítulo começa-se por apresentar a amostra utilizada - Bélgica, Dinamarca, Irlanda e Portugal – para, de seguida, se efetuar uma análise comparativa recorrendo a uma visão geral, onde são analisados vários indicadores, tais como o número de satélites, orçamentos para o setor espacial absoluto e *per capita*, tratados e acordos assinados.

No terceiro capítulo apresenta-se uma visão individualizada do poder espacial da Bélgica, Dinamarca, Irlanda e Portugal. Nesta visão individualizada, avalia-se a participação em programas cooperativos como os da *European Space Agency* (ESA) entre outros, a existência em território nacional de infraestruturas do setor de terra, assim como o nível de desenvolvimento do setor empresarial relacionado com o espaço, além de declarações políticas.

No quarto e último capítulo é analisado o contributo do poder espacial das pequenas potências na sua estratégia, nas vertentes política, económica e de segurança nacional, respondendo-se à questão central.

1. Os conceitos de Poder Espacial e Estratégia

Analisando artigos, documentos doutrinários, livros e outro material publicado, verifica-se não existir um conceito universal para poder espacial. O termo poder espacial encontra-se em documentos tão antigos como 1964, embora surjam sem uma definição (Jusell, 1998, p. 7). Em 1988 Lupton considerou poder espacial como sendo a capacidade de uma nação de explorar o espaço na prossecução dos seus objetivos nacionais e inclui todas as capacidades astronáuticas de uma nação (Lupton, 1988, p. 6). Seis anos mais tarde, o Coronel Larned² apresentou o poder espacial como sendo a aptidão para explorar os sistemas espaciais civis, comerciais e da segurança nacional, e respetivas infraestruturas, em apoio da estratégia de segurança nacional (Larned, 1994, p. 4). Larned definia que um sistema espacial era constituído por três elementos: um elemento espacial, um elemento terrestre, e um elemento de ligação.

Pouco mais tarde, Colin Gray (1996, p. 293) apresenta o poder espacial como sendo a capacidade de usar o espaço, negando-o ao inimigo. Esta definição aparenta de imediato ser muito restritiva, pois implicitamente refere que apenas os atores que têm capacidade de negar o espaço aos inimigos, i.e. através de armas antissatélite, é que detêm poder espacial, que assim ficaria circunscrito a escassos estados como os EUA, Rússia ou China.

No documento doutrinário *British Air and Space Power Doctrine* encontra-se uma visão abrangente de poder aeroespacial, de onde se infere que considera poder espacial como sendo a capacidade de projetar poder a partir do espaço, para influenciar o comportamento de pessoas ou o curso dos eventos (UK Ministry of Defense, 2009, p. 7). Esta definição também

² Ajudante do diretor de operações do Air Force Space Command (AFSPACECOM) em 1994.

apresenta lacunas, pois não contempla a capacidade antisatélite como sendo poder espacial, o que é feito no conceito adotado na publicação JP1-02, onde poder espacial é apresentado como a força total decorrente das capacidades de uma nação para conduzir e influenciar atividades no espaço, através deste, e a partir dele, para alcançar os seus objetivos (U.S. Department of Defense, 2013, p. 267).

Neste artigo será adotado um conceito recente, apresentado por Michael Krepon, Theresa Hitchens e Michael Katz-Hyman, segundo os quais “poder espacial é a soma de todas as capacidades que contribuem para a aptidão de uma nação beneficiar do uso do espaço” (Krepton, et al., 2011, Chapter 20, p. 1). Estes autores apresentam várias métricas, nomeadamente a utilização do espaço para avanços no conhecimento, facilitar trocas comerciais, como fonte de recursos para planeamento, operações de busca e salvamento, resposta a desastres, aviso antecipado de eventos, ou aumento de capacidades militares e de informações (idem).

Quanto ao conceito de estratégia, o General Cabral Couto, um dos grandes pensadores nacionais de estratégia, define-a como sendo “a ciência e arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política” (Couto, 1988, p. 209). Esta definição é abrangente, mas está somente focalizada no espectro da hostilidade entre vontades políticas. Contudo, ficam de fora outras circunstâncias no âmbito do espectro do conflito, como por exemplo a competição (Barroso, 2008, p. 3), o que já é contemplado na definição que se pode encontrar na publicação JP1-02: “Uma ideia ou conjunto prudente de ideias relativas ao emprego sincronizado e integrado dos instrumentos do poder nacional, a fim de alcançar objetivos locais, nacionais e/ou multinacionais (U.S. Department of Defense, 2013, p. 277). Contudo, segundo Yarger, esta definição do JP1-02 é útil, mas não transmite o papel da estratégia ao mais alto nível do estado, nem a sua complexidade, propondo que se considere a estratégia de um estado como “a arte e a ciência de desenvolver e utilizar os instrumentos de poder político, económico, psicológico e militar de acordo com as diretivas políticas para criar os efeitos necessários à proteção dos interesses nacionais relativamente a outros estados, atores ou circunstâncias” (Yarger, 2006, p. 1), sendo este o conceito adotado no presente artigo.

2. O poder espacial das pequenas potências – visão geral

*“(...) in Europe space is acknowledged at a high political level
by all of the actors involved”
(European Commission, 2011, p. 3)*

Neste capítulo apresenta-se uma visão geral sobre o campo de observação - Bélgica, Dinamarca, Irlanda e Portugal – efetuando uma análise comparativa, onde são considerados indicadores como o número de satélites em órbita de cada um destes estados (ver Tabela I e Tabela II), os orçamentos dedicados ao espaço e os principais tratados e acordos assinados.

Embora todos os países em análise procurem dispor de poder espacial, existem diferenças na forma como abordam o espaço.

Tabela I – Posição na hierarquia de poder das pequenas potências em estudo.

Fonte: (ILSMAA/IAFS/INES, 2012)

Estado	Posição na hierarquia de poder em 2008	Posição na hierarquia de poder em 2012
Bélgica	42	32
Dinamarca	68	43
Irlanda	67	58
Portugal	43	48

Tabela II – Número de satélites em órbita das pequenas potências em estudo.

Fonte: (Tag's Broadcasting Services, 2013)

Estado	Ano do primeiro lançamento	Primeiro Satélite	Nº de satélites em órbita
Bélgica	---	---	---
Dinamarca	1999	Orsted	4 (2 inativos)
Irlanda	---	---	---
Portugal	1993	PoSAT-1	1 (inativo)

Os investimentos das pequenas potências no espaço, quer sejam em meios governamentais, institucionais ou militares, pelos montantes envolvidos e pelo caráter dos mesmos, refletem opções políticas. Essas opções políticas traduzem-se não só na importância dada ao espaço, mas também se é seguida a opção de apostar apenas numa agência espacial como a ESA³, ou em complemento ter também uma agência espacial nacional. Quanto à ESA, as suas atividades podem ser agrupadas em duas categorias distintas: os programas obrigatórios e os programas “opcionais”, sendo que estes últimos garantem um retorno de investimento de base geográfica. Os programas obrigatórios⁴ são subscritos obrigatoriamente por todos os estados membros da ESA, sendo a contribuição de cada um calculada com base no seu produto interno bruto (PIB). Os opcionais são escolhidos livremente por cada estado, mediante a sua capacidade financeira e a sua estratégia espacial.

Das quatro pequenas potências em análise, a que claramente mais investeglobalmente no espaço é a Bélgica, com um esforço orçamental total que atinge 0,05% do PIB, enquanto

³ A ESA tem 20 Estados Membros: 18 da UE, Noruega e Canadá.

⁴ Inclui o programa Científico, o *General Studies Programme*, o *Technology Research Programme* e também custos administrativos e de infraestruturas.

Portugal, Irlanda e Dinamarca são os que menos investem com orçamentos para o espaço de apenas 0,01%(ESPI, 2012, p. 17). Quando se considera o investimento per capita, a Bélgica, com 23,55USD por habitante, continua a destacar-se, sendo que Portugal, comparativamente, investe dez vezes menos. Apesar da Bélgica investir, em proporção do PIB, cinco vezes mais que a Irlanda ou que Portugal, é de salientar que são as grandes potências, como os EUA e a Rússia, quem mais investe no espaço, com 0,31 e 0,22% do PIB, respetivamente (Ibidem, p. 18).

Verificada a discrepância no esforço global para o setor do espaço, entre pequenas e grandes potências, e entre as pequenas potências, interessa agora observar de que forma estes últimos estados repartem o referido esforço orçamental pelos programas da ESA e pelas respetivas agências espaciais nacionais, quando estas existem. Nesta análise afigura-se essencial salientar que dos estados em análise, existem dois grupos perfeitamente distintos: um grupo das pequenas potências, cujo programa espacial está exclusivamente assente numa agência espacial cooperativa, a ESA; e um outro grupo, o daquelas que além de participarem na ESA, têm programas nacionais. No primeiro grupo incluem-se Portugal e Irlanda que, como visto anteriormente, são também aqueles que menos investem no espaço, quer considerando o seu orçamento espacial relativamente ao PIB, quer *per capita*. No segundo grupo inserem-se a Bélgica e a Dinamarca que, para além de participarem na ESA e com orçamento bruto superior a Portugal e Irlanda, têm adicionalmente programas espaciais nacionais levados a cabo por organizações do tipo agência espacial nacional. O peso destes programas ronda os 15% do total do orçamento para o espaço (Ibidem, p. 56). Note-se que os países europeus que proporcionalmente mais investem nos programas nacionais civis, são as grandes e médias potências como a Espanha (com 58%), Itália (50%), França (48%) ou Alemanha (38%)⁵ (Ibidem, p. 53), enquanto as pequenas potências, tendencialmente investem apenas na ESA, ou de forma reduzida nos programas nacionais.

Quanto ao empenho na ESA, continuam a ser a Bélgica e a Dinamarca quem mais contribui para esta agência com 164,8M€ e 31,2M€ respetivamente, enquanto Portugal e Irlanda contribuem tipicamente com cerca de 16M€ (Idem).

Se a Bélgica lidera as pequenas potências em análise em termos de investimento no espaço, a situação inverte-se no que se refere à presença no espaço com meios próprios. Por um lado, temos a Dinamarca que colocou em órbita quatro satélites (estando dois em funcionamento), enquanto Portugal, embora tenha colocado um satélite em órbita, este já não está operacional (Tag's Broadcasting Services, 2013). Bélgica e Irlanda nunca possuíram nenhum satélite exclusivamente seu.

Quanto à importância de possuir satélites próprios, importa salientar que os estados ao colocarem satélites no espaço, adquirem também “soberania” sobre radiofrequências espaciais específicas. O registo e alocação dessas frequências no espaço a um dado país é efetuado pela União Internacional de Telecomunicações, uma agência especializada das Nações Unidas. A soberania sobre uma parte do espectro eletromagnético do espaço é uma forma de afirmação dos estados (Rodrigues F, 2013).

⁵ Na hierarquia de poder, Espanha está em 20º lugar, a Itália em 13º, França em 7º e a Alemanha está em 6º.

Os estados que pertencerem à ESA acabam por ter, de forma cooperativa, satélites em órbita (assim como outros meios e acesso a produtos). Importa contudo referir que não só o “peso” que cada uma destas pequenas potências tem na ESA é pequeno, como o próprio “peso” da ESA e dos restantes programas da EU no espaço global é reduzidíssimo, com pouco mais de uma dezena de satélites (cooperativos), de um total de 1.046 satélites operativos (UCS, 2012).

Os diferentes níveis de investimento no espaço refletem-se por sua vez no emprego criado no setor espacial: a Bélgica destaca-se com cerca de 1.446 empregos no setor. Com uma empregabilidade significativamente inferior seguem a Dinamarca, Portugal e Irlanda, com 231, 118 e 26 empregos diretos, respetivamente (ASD-Aerospace, 2011, p. 6), embora os valores apresentados por fontes governamentais destes países sejam mais otimistas, contabilizando empregos não exclusivos do setor espacial, e empregos indiretos.

Além de analisar o poder espacial das pequenas potências, procurou-se também perceber de que forma estas procuram “moldar” o comportamento de outros estados, nomeadamente das grandes potências. Nesta área verificou-se que os primeiros, mesmo não tendo satélites, nem capacidade para desenvolver atividades em corpos celestiais como a Lua, procuram condicionar quem o faz, através da promoção e assinatura de tratados e convenções como o Nuclear Test Ban, a Liability Convention, Registration Convention, o Moon Agreement ou o Outer Space Treaty, como se observa na Tabela III.

Estas pequenas potências, não tendo capacidade para competir na vertente militar do espaço, opõem-se à armamentização⁶ deste, promovendo a assinatura de tratados como o Prevention of an Arms Race in Outer Space⁷ (Huntley, 2007, p. 256).

⁶ Adaptação do termo em língua inglesa “weaponization”.

⁷ Há uma grande diferença entre a militarização e armamentização do espaço. O espaço tem sido militarizado desde o lançamento do primeiro satélite de comunicações, sendo hoje extensivamente utilizado por forças armadas de todo o mundo para vigilância, navegação e alerta precoce. Embora o espaço esteja fortemente militarizado, até hoje ainda não se deu a sua armamentização, geralmente entendida como a colocação em órbita de dispositivos baseados no espaço com capacidade destrutiva (Swedish peace and arbitration society, p. 1).

Tabela III – Principais tratados e acordos, em vigor, para o espaço.

Título de Tratados e Leis	Situação				Entrada em Vigor
	Bélgica	Dinamarca	Irlanda	Portugal	
<i>Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space, and under water(Nuclear Test Ban).</i>	Assinado e ratificado	Assinado e ratificado	Assinado e ratificado	Assinado e ratificado	10-10-1963
<i>Treaty on principles governing the activities of states in the exploration and use of outer space, including the moon and other celestial bodies Outer space treaty).</i>	Assinado e ratificado	Assinado e ratificado	Assinado e ratificado	Assinado e Ratificado	10-10-1967
<i>Convention on international liability for damage caused by space objects (Liability Convention).</i>	Assinado e ratificado	Assinado e ratificado	Assinado e ratificado	Não assinou	01-09-1972
<i>Convention on registration of objects launched into outer space (Registration Convention).</i>	Assinado e ratificado	Assinado e ratificado	Não assinou	Não assinou	15-09-1976
<i>Agreement governing the activities of states on the moon and other celestial bodies(Moon Agreement.)</i>	Assinado e ratificado	Não assinou	Não assinou	Não assinou	11-07-1984

Ao nível da cooperação internacional, algumas destas pequenas potências fazem-se ainda representar em diversas iniciativas, nomeadamente no Comité de Satélites de Observação da Terra (CEOS)⁸, na Comissão das Nações Unidas para o uso pacífico do espaço exterior (COPUOS)⁹, e em iniciativas de cariz essencialmente técnico, como a Comissão de Pesquisas Espaciais, o Centro Europeu de Direito Espacial, a Federação Internacional de Astronáutica, o Instituto Internacional para o direito Espacial e a Universidade Espacial Internacional (BFPPS, 2012b).

⁸ O CEOS é um comité internacional que reúne, a nível mundial, todas as agências espaciais, bem como os usuários dos principais programas ativos no domínio da observação da Terra. O CEOS está a trabalhar na harmonização dos programas de observação da Terra do espaço (BFPPS, 2012b).

⁹ COPUOS é o comité das Nações Unidas para o uso pacífico do espaço exterior. É composto por uma Comissão Plenária que, em princípio, se reúne uma vez por ano, e dois sub-comités (um para questões legais e outro outro para questões científicas e técnicas). Foi criado em 1959 e pronuncia-se sobre cooperação internacional no domínio das aplicações pacíficas do espaço exterior, além de conceber programas naquele domínio que possam ser apoiados pelas Nações Unidas. Encoraja a investigação e a disseminação de informação respeitante ao espaço exterior e estuda aspectos jurídicos relacionados com a sua utilização. Promove a negociação de Tratados que regulam a implementação das recomendações da UNISPACE III e matérias relacionadas com o espaço (BFPPS, 2012b).

3. O poder espacial das pequenas potências – visão individualizada

“As muralhas e os castelos fazem parte da paisagem europeia. Assim se estabeleciam perímetros de segurança e se protegiam as populações. Mas os tempos mudaram. As muralhas do século XXI constroem-se no Espaço e respondem a necessidades civis e militares”
(ESA, 2009)

Neste capítulo apresenta-se uma visão individualizada do poder espacial de cada um dos países em estudo, onde é avaliada a participação em programas cooperativos da UE entre outros, e a existência em território nacional de infraestruturas do setor de terra, assim como o nível de desenvolvimento do setor empresarial relacionado com o espaço.

a. Bélgica

A Bélgica está envolvida na política espacial europeia desde a década de sessenta do século XX. Tem prosseguido os seus esforços espaciais no âmbito de um quadro europeu (BFPPS, 2012a), tendo aderido à ESA aquando da sua criação em 1972. Contudo não abdicou nem de desenvolver programas nacionais, nem de cooperar bilateralmente no domínio espacial. Para além da participação na ESA, a Bélgica tem também programas nacionais e cooperação bilateral no domínio espacial com a França, para o programa SPOT¹⁰, com a Rússia no programa MIRAS¹¹, e com a Argentina, no SPICAM¹² (Idem).

Na vertente europeia, a Bélgica abraçou uma estratégia de permitir que a Europa se afirmasse como ator importante no uso do espaço, tendo elencado os seguintes objetivos: (i) demonstrar a sua solidariedade para com os seus parceiros europeus na busca de um grande projeto favorecendo a integração europeia; (ii) oferecer aos seus cientistas a oportunidade de observação e experimentação em órbita, a fim de alargar o âmbito da sua investigação e permitir-lhes participar na conceção de instrumentos complexos; (iii) e ajudar as empresas belgas a penetrar no mercado do espaço, envolvendo-se na criação de infraestruturas orbitais e meios de acesso ao espaço e, mais recentemente, no desenvolvimento de aplicações espaciais como telecomunicações e respetivos serviços (Idem). É de salientar que a Bélgica é o país que mais contribui para o Programa de Desenvolvimento de Experiências Científicas PRODEX (Pireaux, 2009, p. 4).

No seu território está instalado o Centro Belga de Redu que faz parte das infraestruturas terrestres da ESA. A sua principal tarefa é controlar a órbita de satélites (a maior parte deles destinados a telecomunicações). Além disso, foi celebrado um acordo de parceria entre belgas, franceses, suecos, italianos e a Comissão Europeia para instalar no Instituto Flamengo para a Investigação Tecnológica, em Mol, o Centro de Processamento de Imagens de Vegetação. A Bélgica tem assim um papel ativo na exploração e comercialização de dados de satélite (BFPPS, 2012).

¹⁰ *Satellite Pour l’Observation de la Terre* (SPOT).

¹¹ *Microwave Imaging Radiometer with Aperture Synthesis* (MIRAS). É um dos principais instrumentos científicos do satélite SMOS, para medição da salinidade dos solos e humidade do terreno.

¹² SPICAM é uma câmara de radiação ultra violeta e infra vermelha (UV-IF) embarcada no *Mars Express orbiter*, dedicada primariamente ao estudo da atmosfera e ionosfera de Marte.

Adicionalmente, vários centros belgas realizam constantemente atividades de calibração, teste ou inspeção para a ESA. É o caso do Centro espacial de Liège, que efetua testes de precisão sob condições de vácuo, do Instituto VonKarman, do plasmatron de Rhode-Saint-Genèse que estuda a reentrada de naves na atmosfera, ou do ciclotron do Centro de Investigação em Louvain-la-Neuve, que estuda os efeitos da radiação cósmica em componentes eletrónicos (Idem).

b. Dinamarca

A Dinamarca, entre 1964 e 1971, fez parte da European Space Research Organization (ESRO) (Gudmandsen, 2003, p. 14), tendo aderido em 1972 à ESA.

Com a colaboração de várias instituições e empresas de investigação dinamarquesas, com contributos significativos de entidades como a agência espacial norte-americana (NASA¹³), agência alemã para os assuntos do espaço (DARA¹⁴) e ESA, a Dinamarca desenvolveu o seu primeiro satélite: o Ørsted¹⁵. Colocado em órbita a 23 de fevereiro de 1999, este satélite desempenhou um importante papel no mapeamento de precisão do campo magnético da terra, tendo os seus dados originado artigos que foram publicados em revistas científicas de relevo (National Space Institute, 2009).

Entre 2003 e 2008, colocou em órbita os AAU-Cubesat, DTUSat-1 e AAUsat 2, desenvolvidos e construídos nas universidades Técnica da Dinamarca e de Aalborg (Tag's Broadcasting Services, 2013). Desta forma pretendeu, por um lado proporcionar aos estudantes envolvidos conhecimento sobre o projeto e construção de tecnologia espacial, e por outro obter capacidade para tirar fotografias da superfície da terra, em particular da Dinamarca (DTUSat Project, 2006) (National Space Institute, 2009).

Atualmente, o compromisso da Dinamarca centra-se na participação continuada em áreas onde este país é forte, nomeadamente na observação da terra e monitorização do clima, lançadores, estação espacial internacional, telecomunicações (ARTES¹⁶) e desenvolvimento de tecnologia (GSTP¹⁷) (Ministry of Science, Innovation and Higher Education, 2012).

Ao nível de projetos em curso e futuros, e na sequência dos avanços científicos proporcionados pelo Ørsted, surge a missão Swarm, cujo objetivo é fornecer dados melhorados sobre o campo geomagnético da terra e a sua evolução temporal. A missão compreende três satélites: dois que orbitarão lado a lado a baixa altitude (cerca de 450km), e um terceiro satélite a uma altitude de cerca de 530 km. O Projeto Swarm foi proposto à ESA por um consórcio europeu, liderado pela DTU Space¹⁸. No âmbito deste projeto, a DTU Space está a desenvolver não só equipamentos embarcados (tendo já fornecido um sensor de estrelas e magnetómetros vetoriais), mas também sistemas avançados de processamento de dados.

¹³ *National Aeronautics and Space Administration (NASA)*.

¹⁴ *Deutsche Agentur für Raumfahrtangelegenheiten (DARA)*.

¹⁵ O satélite pesa 62Kg, mede 34x45x72 cm e tem uma cauda de 8 metros.

¹⁶ *Advanced Research in Telecommunication Systems (ARTES)*.

¹⁷ *General Support Technology Programme (GSTP)*.

¹⁸ DTU Space é o instituto nacional para o espaço da Dinamarca. Está sediado na Universidade Técnica da Dinamarca.

A Dinamarca utiliza também o espaço para se afirmar e ser mais assertiva nas relações internacionais, o que se pode deduzir, por exemplo, do facto de na estratégia deste reino para o Ártico haver uma referência explícita ao papel do DTU Space no levantamento da plataforma continental marítima (Denmark Ministry of Foreign Affairs, 2011, p. 14). Este papel é fundamental para fazer valer os seus interesses no Ártico no âmbito da declaração de Ilulissat.

c. Irlanda

Quanto à estratégia espacial Irlandesa, país que também aderiu à ESA em 1972, importa referir que este estado implementa e coordena as suas actividades espaciais principalmente através dos programas daquela agência, participando em vários. Segundo o documento *Leading Edge Technologies for Space* de 2010, publicado pela *Enterprise Ireland*¹⁹, os principais objetivos da Irlanda na ESA são: (i) apoiar o desenvolvimento de um setor de alta tecnologia industrial na Irlanda, que apoie o programa espacial europeu e que possa explorar as oportunidades do mercado espacial global; (ii) apoiar o desenvolvimento na Irlanda de uma comunidade dinâmica de investigação em pesquisa espacial, bem como em vários domínios do espaço relacionados com a tecnologia; (iii) e promover o uso de sistemas espaciais para as necessidades comerciais e sociais (Enterprise Ireland, 2010).

No campo das infraestruturas de terra, a Irlanda tem em *Elfordstown* a estação de terra *National Space Centre Ltd* que providencia tecnologia de difusão comercial e *uplink/downlink* de satélite, e fornece consultoria, destacando-se neste âmbito o suporte técnico fornecido ao projeto de navegação *Galileo* (Enterprise Ireland, 2012, p. 30) (National Space Centre, 2013).

No campo da segurança importa destacar que a empresa Skytek, está a efectuar o spin-out de tecnologia espacial para a defesa Irlandesa, estando atualmente envolvida no desenvolvimento de um sistema de gestão de segurança e de crises para a marinha, com recurso a tecnologia espacial (Enterprise Ireland, 2012, p. 12).

Ao nível da segurança aérea, destaca-se o centro para os estudos do clima e da poluição atmosférica, da Universidade Nacional da Irlanda²⁰ (Galway), que em colaboração com a ESA deteta e prevê nuvens de cinzas recorrendo a dados de satélites daquela agência (Ibidem, p. 30).

d. Portugal

O interesse português no espaço começou na década de sessenta, levando à criação da Comissão Permanente de Estudos do Espaço Exterior em 1970²¹. O seu principal propósito era acompanhar os desenvolvimentos nesta área (Presidência do Conselho, 1970). Em 1983 adere à *European Organisation for the Exploitation of METeorological SATellites* (EUMETSAT), mas só em 1993, com o lançamento do satélite PoSAT-1, marca presença no espaço com meios próprios.

¹⁹ Entidade que gere a participação da Irlanda em programas espaciais.

²⁰ Este centro reagiu prontamente em 2012, fornecendo, em tempo quase real, a deteção das nuvens de cinzas sobre a Europa ocidental, originárias do vulcão *Eyjafjallajökull*. Em média, ocorre uma erupção vulcânica por semana no mundo inteiro, com repercussões importantes no setor da aviação

²¹ Através da Portaria n.º 29/70, de 14 de Janeiro.

Os objetivos do programa PoSAT foram preparar a participação da indústria portuguesa nos programas e mercados espaciais internacionais, treinar engenheiros nas tecnologias espaciais, dinamizar atividades científicas e tecnológicas e demonstrar, a um nível experimental, serviços que podem ser prestados por pequenos satélites em órbita baixa. Esses serviços incluíam transmissão de dados, de mensagens criptadas ou não, receção de imagens de áreas do globo pré-definidas, contendo ou não informação meteorológica associada (Rebordão, 1996). Ao nível militar, o PoSAT-1 providenciou comunicações de dados e voz às forças nacionais destacadas em várias missões, nomeadamente em Angola, Zaire e Bósnia (Rodrigues F, 2013) (Sat-Portugal, 2003). Apesar do PoSAT-1 e as suas estações de rastreio terem dotado o país e as Forças Armadas de uma infraestrutura autónoma de comunicações digitais, as comunicações táticas eram algo limitadas e circunscritas a situações em que, para uma passagem do satélite, as estações emissora e recetora estivessem na mesma pegada (Rodrigues F, 1993, p. 23). Esta limitação poderia ser ultrapassada a médio/longo prazo com lançamentos adicionais, contudo não foi esse o caminho seguido (Rodrigues F, 2013). A rápida evolução tecnológica, os elevados custos de desenvolvimento, implementação e sustentação de um sistema nacional, a par com a consolidação da integração da UE, conduziram a que na viragem para o século XXI se desse uma alteração do paradigma ao nível das capacidades de poder espacial que Portugal pretendia dispor: Portugal aderiu à ESA. Para o Engenheiro Fernando Costa, gestor do PoSAT em 2003, a adesão de Portugal à ESA, em 1999, desmotivou empresas nacionais a “reconstruir este tipo de engenho”, porque se tornou “mais fácil” integrar projetos da ESA, fornecendo, por exemplo, “componentes específicos para projetos maiores” (Sat-Portugal, 2003). Em outubro de 2003, apenas a empresa Norte Americana Volunteers in Technical Assistance utilizava os serviços do PoSAT-1, tendo abandonado o satélite em 2005. Apesar das limitações do sistema, nos primeiros sete anos (entre 1993 e 2000), o PoSAT-1 além de fornecer comunicações de voz na banda VHF, retransmitiu mais de 17 mil mensagens (INETI, 2000).

A adesão plena de Portugal à ESA deu-se em novembro de 2000, e traduz uma opção estratégica que se mantém até hoje, com participação em diversos programas. Através dos programas opcionais, Portugal procura escolher áreas de nicho para obter conhecimento (através dos programas de bolsas), garantir contratos para a indústria nacional e assim promover a inovação, criando condições para um aumento da competitividade do setor industrial. O contributo da participação na ESA, para a aquisição de conhecimento, ao nível do desenvolvimento tecnológico e inovação e respetivo impacto na economia, serão analisados em detalhe no próximo capítulo.

No âmbito da participação de Portugal na ESA foi inaugurada, em 2008, a Estação de Satélites de Santa Maria, na ilha das Flores (ESA/SMA Tracking Station). Esta é a única infraestrutura da ESA em território português. A sua principal missão é o seguimento de lançamentos a partir da Guiana Francesa, e efetuar a receção de dados do veículo lançador por meio de telemetria, durante a fase 1 do lançamento (Billig et al., 2008, p. 37). Tem ainda como missão complementar a receção de dados de deteção remota com utilidade na deteção de

navios e monitorização de derrames de hidrocarbonetos, entre outras aplicações (Contente, 2010, p. 1), apoiando já o programa CleanSeaNet da Agência Europeia de Segurança Marítima e o Serviço de Segurança Marítima MARISS (Ibidem, p. 2) (ESA, 2011).

4. O poder espacial na estratégia das pequenas potências

“O espaço é crucial na política do mundo pós moderno”
(Sheehan, 2007)

Neste capítulo é analisado o papel do poder espacial das pequenas potências europeias nas vertentes política, económica e de segurança.

a. A vertente política

Para melhor perceber como as pequenas potências se posicionam politicamente no que se refere ao espaço (e depois o utilizam como instrumento), comecemos por verificar as diferenças para com o posicionamento das grandes potências.

As pequenas potências têm presente os limites das suas capacidades de poder. Nos assuntos relacionados com o espaço, assim como noutros domínios das relações internacionais, as pequenas potências estão preocupadas com a proteção dos seus próprios interesses e em perseguir as suas próprias metas. No entanto, a deficiência de poder relativo (para com as grandes potências) leva a que as pequenas potências adotem perspetivas e meios distintos das potências maiores (Huntley, 2007, pp. 252-257).

As pequenas potências procuram manter boas relações com as super/grandes potências e com outras pequenas potências, enquanto as grandes potências adotam uma postura de competição entre si. As pequenas potências, não tendo capacidade para competir na vertente militar do espaço, opõem-se à armamentização deste, promovendo a assinatura de tratados (Ibidem, p. 256) como o Prevention of an Arms Race in Outer Space (PAROS). Verifica-se uma posição transversal às pequenas potências onde existe uma perceção de contradição entre as atividades espaciais militares e civis. Para as pequenas potências a colaboração multinacional, ao nível dos programas espaciais de uso civil, explorando nichos, entra em rota de colisão com uma visão mais autónoma da utilização militar do espaço (Idem).

Se é verdade que as grandes potências tratam o espaço ao mais alto nível político, o mesmo se verifica com os atores europeus, nomeadamente as pequenas potências: *“In common with the other major spacepowers, it therefore appears that in Europe space is acknowledged at a high political level by all of the actors involved”* (European Commission, 2011, p. 3). Também o Conselho do Espaço²² observou que a organização da governação do espaço deve estar em consonância com as ambições políticas da UE, ESA e respetivos estados-membros (Kolovos, 2009, p. 1).

²² Constituído pelo Conselho da UE e o Conselho da ESA.

Como exemplos do poder espacial, ao serviço da estratégia política das pequenas potências, distingue-se o caso da Dinamarca, que utiliza também o espaço para defender os seus interesses no Ártico, região sobre a qual são conhecidas várias sobreposições de reclamações de soberania. Como refere o manual doutrinário FM 100-18, do exército dos EUA: “ (...) as capacidades espaciais, podem permitir que os países menos influentes se tornem mais assertivos nas relações internacionais” (U.S.Army, 1995).

A Bélgica, em 2007, deu a entender o que para si deveria ser o contributo do espaço para a estratégia política da Europa, ao referir na sua posição oficial que “o peso político da UE tem de ser integralmente valorizado, definindo e executando uma nova Estratégia Espacial Europeia”. Propôs ainda que se adotasse na nova política espacial europeia uma visão geral, onde esteja claramente visível que o contributo do espaço para a estratégia política é o de “ (...) permitir à Europa continuar a desenvolver e a fazer o melhor uso das infraestruturas e aplicações espaciais, de forma a manter-se um ator principal [na cena internacional], a resolver problemas globais e a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos dentro e fora das suas fronteiras” (Belgium Government, 2007, p. 1).

Tendo verificado que: (i) as pequenas potências integram vários tratados internacionais sobre o espaço; (ii) por decisão política, apresentam investimentos institucionais significativos (0,01% a 0,05% do PIB) no espaço e (iii) várias declarações de órgãos de governo e responsáveis políticos referem usar o espaço para promover a inovação, a economia, o emprego, e melhorar as condições de vida dos populações, poderemos deduzir que o poder espacial contribui como elemento de uma estratégia política, permitindo que se tornem mais assertivos nas relações internacionais e condicionar ou influenciar terceiros através de tratados internacionais, investindo no espaço para promover inovação, desenvolvimento económico e emprego.

b. A vertente económica

As organizações e a sociedade têm evoluído, sendo hoje por meio da criação de conhecimento que se obtém a inovação contínua e a conseqüente competitividade (Nonaka et al., 1997).

No quadro da sociedade contemporânea, onde mercados, produtos, tecnologias, concorrência e organizações estão sujeitos a mudanças constantes, a exigência de produtos e serviços sofisticados e personalizados torna-se cada vez maior. Aqui, a inovação e o conhecimento convertem-se em fontes vitais para a competitividade sustentada (Correia et al., s.d.).

Como foi observado no capítulo anterior, as pequenas potências em análise apesar de encararem o espaço de forma distinta em muitos aspetos (como o orçamento ou os meios próprios), apresentam em comum uma linha de atuação na sua estratégia: a de promover o poder espacial para potenciar o conhecimento, a inovação e o desenvolvimento da economia, criando emprego e gerando *spin-in* e *spin-out* de tecnologias com empresas dos respetivos tecidos empresariais nacionais (ver Tabela IV).

Tabela IV - Spin-off do setor espacial de pequenas potências

Fontes: (CLAMA Consulting, 2011, p. 14) e (OECD, 2011, pp. 80-81)

País	Spin-off do setor espacial
Bélgica	1,4
Dinamarca	3,7
Irlanda	(desconhecido)
Portugal	2

Observa-se contudo que existe nestes países margem de melhoria, pois nenhum deles atinge um spin-off²³ no setor espacial de cinco, como a Noruega ou os EUA (CLAMA Consulting, 2011, p. 14) e (OECD, 2011, pp. 80-81).

A Bélgica, com mais de 40 empresas no setor do espaço, afirma-se como um dos principais atores a nível europeu, quer no desenvolvimento de produtos, quer no âmbito da exploração e comercialização de dados de satélite (BFPPS, 2012), o que lhe assegura cerca de 1.500 empregos especializados²⁴ (ASD-Aerospace, 2011, p. 6). Por outro lado, a Dinamarca, com quatro satélites no espaço, investe tendo em vista fortalecer a pesquisa de tecnologia avançada e inovação, promover o desenvolvimento e produção de tecnologia espacial, e criar postos de trabalho (Ministry of Science, Innovation and Higher Education, 2012). Na Irlanda, Seán Sherlock²⁵, refere que tem havido apoio a uma série de empresas irlandesas e equipas universitárias de pesquisa as quais têm desenvolvido uma reputação na comunidade espacial Europeia como um centro de tecnologias de ponta inovadoras e pesquisa de nível mundial.

Quanto à aquisição de conhecimento na área do espaço, verifica-se que no caso português este tem ocorrido de forma consistente, nomeadamente através de estágios promovidos pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e pela Agência de Inovação e do envio de bolseiros para a ESA. Neste âmbito observou-se que, entre 1998 e 2009, foram apresentadas 538 candidaturas para apreciação da ESA, das quais 128 foram aprovadas, tendo 77 pessoas concluído o seu estágio, demonstrativo de que a aposta de Portugal foi significativa (CLAMA Consulting, 2011, p. 8). Adicionalmente, os programas espaciais em que Portugal tem estado envolvido, permitiram o contacto e colaboração com outras entidades internacionais, permitindo tomar conhecimento de boas práticas, ganhar visibilidade internacional e estabelecer uma rede de contactos com elementos chave estrangeiros, grupos de investigação e desenvolvimento e possíveis clientes, fora de Portugal, promovendo o conhecimento e potenciando a competitividade em mercados externos (MCT, 2004, p. 44). Desta forma, o tecido empresarial nacional apresenta mais de 20 empresas do setor, que asseguram um retorno do investimento de base geográfica de 99% (CLAMA Consulting, 2011, p. 11). Importa ainda salientar que,

²³ Neste contexto, *spin-off* do setor espacial representa o efeito multiplicador para a economia, resultante da transferência de tecnologia para empresas laterais.

²⁴ Sexto lugar ao nível do emprego no setor espacial, na UE.

²⁵ Ministro Irlandês para a pesquisa e inovação.

como refere Carlos Cerqueira²⁶, “O investimento português nos programas da ESA tem um factor de spin-off de dois, ou seja, por cada milhão de euros investido nestes programas gera-se um benefício adicional de outro milhão de euros para o sector espacial português e a economia portuguesa”²⁷ (Ciência hoje, 2012). Relativamente à inovação e competitividade, por um lado, pode-se afirmar que em Portugal, a evolução do conhecimento se traduziu em inovação ao criar ab initio um setor empresarial do espaço. Por outro, traduziu-se também em competitividade para o tecido empresarial, habilitando-o a conseguir colocar no mercado internacional produtos com procura.

Desta forma, deduz-se que a evolução do conhecimento na área do espaço se traduz em competitividade para o tecido empresarial, na medida em que este passa a criar empregos no setor, que asseguram um retorno do investimento de base geográfica, e um spin-off para a restante economia que no caso das pequenas potências em análise se cifra entre dois e quatro.

c. A vertente da segurança

No que concerne à vertente da segurança, foram consideradas além das “tradicionais ameaças e riscos”, as novas “ameaças e riscos” apresentadas no conceito estratégico de defesa nacional de 2013, nomeadamente os desastres naturais, as mudanças climáticas ou atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, como sejam a poluição, a utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais.

Segundo a resolução de maio de 2007 sobre a Política Espacial Europeia (ESP), “*space technologies are often common between civil and defence applications and that Europe can, in a user-driven approach, improve coordination between defence and civil space programmes*” (EC-EDA-ESA-CSG Task Force, 2010). Desde a adoção daquela ESP, o espaço tem tido lugar de destaque na agenda política da Europa. De acordo com a ESP aprovada, aquela deve ser implementada gradualmente num programa espacial europeu, que cobrirá todas as políticas da UE, entre elas a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Reconhecendo que a capacidade militar continuará a ser da competência dos Estados-Membros, a ESP coloca como prioridade a necessidade de melhorar a coordenação e as sinergias entre tecnologias e programas espaciais de defesa e civis (Kolovos, 2009, p. 1).

Como elemento de apoio da UE à tomada de decisões no campo da PESC, o Centro de Satélites da União Europeia (EUSC) apresenta-se como elemento dedicado à exploração e produção de informação (intelligence) derivada da análise de imagens satélite e informação geoespacial. A sua missão está explicitada no artigo segundo da *Joint Action*: “fornecer em tempo útil, informações geoespaciais relevantes e precisas para garantir uma sólida base de conhecimentos para o planeamento, tomada de decisão e uso operacional” (EU COUNCIL, 2001, p. 3).

²⁶ Coordenador do programa de transferência de tecnologia espacial (da ESA para Portugal), denominado Iniciativa Nacional de Transferência de Tecnologia Espacial.

²⁷ Efeito alcançado essencialmente através de indústrias laterais, como a aeronáutica, automóvel, de eletrónica ou têxtil (CLAMA Consulting, 2011, p. 13).

O centro de satélites é uma agência do Conselho da União Europeia, e o seu conselho de administração é composto por representantes dos Estados-Membros e da Comissão Europeia (EUSC, 2013). Ao nível da atividade recente deste centro, destaca-se o apoio à operação Unified Protector na Líbia em 2011, onde foram usados em larga escala dados do sistema Global Monitoring for Environment and Security (GMES) (EUSC, 2012, p. 12). Dado que as quatro pequenas potências em análise subscreveram o programa GMES, que passou a denominar-se Copernicus desde 11 de dezembro de 2012, importa analisá-lo com algum detalhe, no que concerne a possíveis contributos para a segurança. Os serviços disponibilizados por este programa (GMES/Copernicus) atendem seis áreas temáticas: terra, mar, ambiente, alterações climáticas, gestão de emergência e segurança. Para os serviços da dimensão segurança, as três áreas prioritárias são: (i) a vigilância das fronteiras; (ii) a vigilância marítima e (iii) o apoio à ação externa da UE. No âmbito da vigilância das fronteiras, destaca-se o papel do Copernicus no mapeamento e vigilância das áreas de fronteira, necessário para redução do número de imigrantes ilegais, contribuindo por essa via para a prevenção da criminalidade transfronteiriça. Entre os utilizadores dos serviços Copernicus referentes à vigilância de fronteiras, destacam-se as forças armadas, guardas costeiras e polícias/serviços de fronteira (Copernicus, 2013).

Na área da vigilância marítima, o objetivo é garantir a utilização segura do mar e proteger as fronteiras marítimas, sendo os desafios correspondentes relativos a áreas como a segurança da navegação, poluição marinha, aplicação da lei e segurança global.

No âmbito do apoio à ação externa, o Copernicus disponibiliza a capacidade de informações (Intelligence) e alerta precoce (EarlyWarning) para a análise de causas de conflitos regionais, abordando quatro domínios de segurança: (i) Recursos naturais e conflitos; (ii) Migração e Monitoramento de Fronteiras; (iii) Monitorização nuclear e de Tratados; (iv) e ativos críticos. O projeto G-MOSAIC também prestou serviços de apoio ao planeamento da intervenção da UE durante crises, nomeadamente ao nível da repatriação dos cidadãos durante as crises, gestão de consequências e reconstrução (Copernicus, 2011).

No caso específico de Portugal, verificou-se ainda que, de facto, a sua participação no EUSC, GMES/Copernicus e na North Atlantic Treaty Organization (NATO), dão-lhe a possibilidade e o direito de utilizar algum poder espacial para fins militares, tendo nomeadamente acedido a imagens de satélite em 2012, disponibilizados pelo EUSC e NIFC²⁸, sobre várias áreas de interesse (Rodrigues C, 2013) (Menezes, 2013). Portugal nos últimos três a quatro anos está entre os cinco membros que efetuaram mais pedidos de imagens. Enquanto os países que dispõem de meios próprios podem recorrer a eles, as pequenas potências acabam por concentrar grande parte dos seus pedidos naquele centro [EUSC] (Rodrigues C, 2013).

Verificou-se contudo, que se ao nível da imagiologia o poder espacial das pequenas potências em análise assegura o acesso a este tipo de produtos, o mesmo não se pode dizer a respeito das comunicações. A este nível verifica-se casuisticamente a contratação de serviços

²⁸ NATO Intelligence Fusion Center.

comerciais, ou a disponibilização destes serviços por grandes potências no quadro de alianças. De uma forma ou de outra, as pequenas potências têm assegurado acesso às comunicações satélite quando necessário, nomeadamente no âmbito de operações expedicionárias.

Ao nível do contributo do poder espacial nas questões da segurança, pelo acima exposto, deduz-se que o poder espacial das pequenas potências europeias, como Portugal, permite acesso a diversos produtos que têm relevância ao nível da segurança nacional das pequenas potências europeias.

Conclusões

Nesta investigação procurou-se determinar qual o contributo do poder espacial na estratégia das pequenas potências europeias, colocando especial atenção no caso português.

Como pequenas potências, consideraram-se os estados que na hierarquia de poder se encontram na posição 30 ou abaixo, tendo-se recorrido à hierarquia de poder dos estados apresentada na publicação *Global Rating of Integral Power of 100 Countries*, que pondera as dimensões geográfica, militar, económica, e psico-socio-cultural. Como campo de observação, foram escolhidos quatro países: Bélgica, Dinamarca, Irlanda e Portugal. A observação da amostra contemplou a análise do contributo do poder espacial nas vertentes política, económica e de segurança.

Neste artigo seguiu-se o conceito de Poder Espacial apresentado por Michael Krepon, Theresa Hitchens e Michael Katz-Hyman, segundo os quais “poder espacial é a soma de todas as capacidades que contribuem para a capacidade de uma nação beneficiar do uso do espaço”. Quanto ao conceito de estratégia, adotou-se a abordagem de Yarger, segundo o qual a estratégia de um estado é “a arte e a ciência de desenvolver e utilizar os instrumentos de poder político, económico, psicológico e militar de acordo com as diretivas políticas para criar os efeitos necessários à proteção dos interesses nacionais relativamente a outros Estados, atores ou circunstâncias”.

No decorrer da investigação que suportou este artigo, foi possível verificar que existem diferenças na forma como as pequenas potências europeias abordam a questão espacial. Embora os quatro estados analisados procurem dispor de poder espacial, seguem diferentes abordagens. Enquanto a Dinamarca e Portugal já enviaram satélites para o espaço, a Irlanda e a Bélgica nunca o fizeram. Verificou-se, também, assimetria nos orçamentos dedicados ao espaço, em valor absoluto, em percentagem do PIB e per capita, destacando-se a Bélgica, ao investir mais de cinco vezes o que Irlanda ou Portugal investem neste setor. Observou-se que atualmente Portugal e Irlanda efetuam todo o seu esforço para o espaço exclusivamente no âmbito da sua participação na Agência Espacial Europeia, enquanto a Bélgica e a Dinamarca, além de investirem naquela agência, mantêm também programas espaciais nacionais.

De seguida apresentou-se uma visão individualizada do poder espacial de cada um dos países em estudo, onde foi avaliada a participação em programas cooperativos da UE entre

outros, e a existência em território nacional de infraestruturas do setor de terra, assim como o nível de desenvolvimento do setor empresarial relacionado com o espaço.

Por fim foi analisado o papel do poder espacial das pequenas potências europeias nas vertentes política, económica e de segurança.

Na vertente política, deduziu-se que o poder espacial contribui para a estratégia política em duas vertentes: (i) permitindo que se tornem mais assertivos nas relações internacionais e, através de tratados internacionais, condicionar ou influenciar terceiros; (ii) investindo no espaço para promover inovação, desenvolvimento económico e emprego.

Na vertente económica, deduziu-se que a evolução do conhecimento na área do espaço se traduz em competitividade para o tecido empresarial, conduzindo à criação de emprego no setor, assegurando um retorno do investimento de base geográfica, e potenciando a restante economia com um spin-off entre dois e quatro, no caso das pequenas potências em análise.

Ao nível do contributo do poder espacial nas questões da segurança, deduziu-se que o poder espacial das pequenas potências europeias, como Portugal, permite acesso a produtos no âmbito da monitorização do mar, terra e ar. Destacam-se vários produtos espaciais acessíveis para o controlo de fronteiras, segurança da navegação marítima, poluição marinha, aplicação da lei e segurança global, ou capacidade de informações (Intelligence) e alerta precoce (Early Warning) para a análise de causas de conflitos regionais, monitorização do nuclear e de tratados internacionais assim como produtos para planeamento da intervenção durante crises, nomeadamente ao nível da repatriação dos cidadãos, pelo que o poder espacial tem relevância ao nível da segurança nacional das pequenas potências europeias.

Em síntese, através da análise da exploração que cada uma das quatro pequenas potências faz do poder espacial nas vertentes política, económica e de segurança, foi possível obter uma resposta à pergunta colocada no início do artigo: “Qual o contributo do poder espacial na estratégia das pequenas potências europeias, nas vertentes política, económica e de segurança nacional?”. O poder espacial das pequenas potências europeias contribui para a sua estratégia em três vertentes: (i) permitindo que as pequenas potências se tornem mais assertivas nas relações internacionais e permitindo condicionar ou influenciar terceiros através de tratados internacionais, (ii) promovendo conhecimento que se traduz em desenvolvimento tecnológico e competitividade para o tecido empresarial e (iii) facultando acesso a produtos relevantes no âmbito da segurança, nomeadamente ao nível do controlo de fronteiras, poluição marítima, informações e alerta precoce de conflitos, assim como outros para intervenção em crises, incluindo repatriação de cidadãos.

Bibliografia

ASD-Aerospace, 2011. *The European space industry in 2010 - facts & figures, 15th edition*. [Em linha]. Disponível em: http://www.eurospace.org/Data/Sites/1/pdf/factandfigures/eurospace_f_and_f_2011web.pdf, [Consult. 25 abr. 2013].

- Barroso, LF, 2008. Análise Conceptual do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Revista Militar*, 2475 (22).
- Belgium Government, 2007. European Space Policy - Position of Belgium. Brussels.
- BFPPS, 2012a. *BELSPO - Belgium Space Policy*. [Em linha]. Disponível em: http://www.belspo.be/belspo/space/index_en.stm, [Consult. 06 jan. 2013].
- BFPPS, 2012b. *BELSPO - Belgium Space Policy, International co-operation*. [Em linha]. Disponível em: http://www.belspo.be/belspo/space/intCoop_en.stm, [Consult. 21 out. 2013].
- Billig, G et al., 2008. Santa Maria Station. *ESA Bulletin*, 135, 36-43.
- CEDN, 2013. *Conceito estratégico de defesa nacional*, Lisboa: Casa da Moeda.
- Cerqueira, C, 2012. *Portugal reforça competitividade da indústria espacial*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=55826&op=all>, [Consult. 26 abr. 2013].
- Chang, CL, 2004. *A measure of national power*. Taiwan: Fo-guang University.
- Ciência hoje, 2012. *Portugal reforça competitividade da indústria espacial*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=55826&op=a1>, [Consult. 23 abr. 2013].
- CLAMA Consulting, 2011. *Survey of the Economic Impact of Portugal's Participation in ESA from 2000 to 2009 - Abridged version*. s.l.: CLAMA Consulting.
- Contente, J, 2010. *Intervenção do Secretário Regional da Ciência, Tecnologia e Equipamentos, na sessão de abertura do 4º fórum Espacial - Dez anos de Portugal como membro da ESA*. Lisboa: s.n.
- Copernicus, 2011. *Copernicus - The European Earth Observation Programme - Priority Areas for Security Applications*. [Em linha]. Disponível em: <http://copernicus.eu/pages-principales/services/security-draft-for-validation-by-ec/priority-areas-for-security-applications-draft-for-validation-by-ec/>, [Consult. 02 mar. 2013].
- Copernicus, 2013. *Copernicus in brief - The European Earth Observation Programme*. [Em linha]. Disponível em: <http://copernicus.eu/pages-principales/overview/copernicus-in-brief/>, [Consult. 03 mar. 2012].
- Correia, AM et al., (s.d.). *Gestão do Conhecimento: competências para a inovação e competitividade*.
- Couto, C, 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um Curso*. Lisboa: IAEM.
- Denmark Ministry of Foreign Affairs, 2011. *Kingdom of Denmark, Strategy for the Arctic 2011-2020*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.
- DTUSat Project, 2006. *DTUSat-1*. [Em linha]. Disponível em: <http://dtusat1.dtusat.dtu.dk/>, [Consult. 15 fev. 2013].
- EC-EDA-ESA-CSG Task Force, 2010. *Civil-military Synergies in the field of Earth observation*, s.l.: s.n.

- Enterprise Ireland, 2012. *Ireland's space endeavours - the impact of irish research and innovation in space technologies*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.enterprise-ireland.com/ereader/sector/esa/files/assets/downloads/publication.pdf>. [Consult. 25 abr. 2013].
- ESA, 2009. *Espaço Defesa e Segurança*. [Em linha]. Disponível em: http://www.esa.int/por/esa_in_your_country/Portugal/Espaço_Defesa_e_Seguranca.html. [Consult. 20 out. 2013].
- ESA, 2011. *Santa Maria station*. [Em linha]. Disponível em: http://www.esa.int/Our_Activities/Operations/Santa_Maria_station. [Consult. 22 fev. 2013].
- ESPI, 2012. *Space Policies, Issues and Trends in 2011/2012*. [Em linha]. Disponível em: http://www.espi.or.at/images/stories/dokumente/studies/ESPI_Report_42.pdf. [Consult. 14 abr. 2013].
- EU COUNCIL, 2001. *EU Council Join Action on the establishment of a European Union Satellite Centre*. [Em linha]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001E0555:20061221:EN:PDE>. [Consult. 14 abr. 2013].
- European Commission, 2011. *Towards a space strategy for the European Union that benefits its citizens*. (E. Commission, Ed.) [Em linha]. Disponível em: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/space/files/policy/comm_pdf_com_2011_0152_f_communication_en.pdf. [Consult. 14 abr. 2013].
- EUSC, 2012. *EU Satellite Centre annual report 2011*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.satcen.europa.eu/images/stories//eusc%20annual%20report%202011.pdf>. [Consult. 24 abr. 2013].
- EUSC, 2013. *European Union Satellite Centre*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.satcen.europa.eu/>. [Consult. 24 abr. 2013].
- Gray, C, 1996. The Influence of Space Power upon History. *Comparative strategy*.
- Gudmandsen, P, 2003. *HSR-33 ESRO/ESA and Denmark*. Noordwijk - The Netherlands: ESA Publications Division.
- Huntley, W, 2007. Smaller State Perspectives on the Future of Space Governance. *Astropolitics*, 5, 237-271.
- ILSMAA/IAFS/INES, 2012. *Global Rating of Integral Power of 100 countries 2012*. [Em linha]. Disponível em: http://ines.10gb.ru/raiting/R100_en.pdf. [Consult. 07 abr. 2012].
- INETI, 2000. *Estações de Rastreamento do PoSAT*. [Em linha]. Disponível em: [Estações de Rastreamento do PoSAT](#). [Consult. 10 mar. 2013].
- Jusell, J, 1998. *Space power theory - A rising star*. Maxwell AFB, Alabama, USA: Air University.
- Kolovos, A, 2009. The European Space Policy - Its Impact and Challenges for the European Security and Defence Policy. *European Space Policy Perspectives*, 27, 1-17.
- Krepon, M et al., 2011. Preserving freedom of action in space: realizing the potential and limits of U.S. Spacepower. In P. L. Charles D. Lutes (Ed.), *Toward a Theory of Spacepower: Selected Essays* (Chapter 22). Military Bookshop.

- Larned, R, 1994. *Space Support to the Warfighter*. Maxwell AFB, Alabama. USA: Air and space doctrine symposium.
- Lupton, D, 1988. *On Space Warfare, A Pace Power Doctrine*. Maxwell AFB, AL. USA: Air University Press.
- MCT, 2004. *Estratégia Nacional para o Espaço 2003-2008*. Lisboa: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).
- Menezes, 2013. *NATO Intelligence Fusion Centre*. [Entrevista]. 25 fev. 2013.
- Ministry of Science, 2012. Innovation and Higher Education. *Denmark invests millions in space*. [Em linha]. Disponível em: <http://fivu.dk/en/newsroom/press-releases/2012/denmark-invests-millions-in-space>, [Consult. 24 abr. 2013].
- National Space Centre, 2013. *National Space Centre*. [Em linha]. Disponível em: <http://nationalspacecentre.eu/>, [Consult. 16 fev. 2013].
- National Space Institute, 2009. *DTU Space - The Ørsted Satellite*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.space.dtu.dk/English/Research/Projects/Oersted.aspx>, [Consult. 14 fev. 2013].
- Nonaka, I et al. 1997. *Criação de conhecimento na empresa: Como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus.
- OECD, 2011. *The Space Economy at a Glance 2011*. s.l.: OECD Publishing.
- Pireaux, S, 2009. *The PRODEX (ESA) Program in Belgium - possible opportunities for your community*. Brussels: Belgian Federal Science Policy Office - Space Department.
- Presidência do Conselho, 1970. *Portaria n.º 29/70*. Lisboa: Diário da República 11/70 SÉRIE I, 42-43.
- Rebordão, J, 1996. *PoSAT-1*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.fernandocarvalhoRodrigues.eu/posat/posat1ph.html>, [Consult. 27 mar. 2013].
- Rodrigues, F, 1993. *PoSAT-1: Missão e Exploração*. *Jornal do Exército*, 407 (47), 23-26.
- Rodrigues, C, 2013. *O Centro de Satélites da União Europeia*. [Entrevista]. 19 abr. 2013.
- Rodrigues, F, 2013. *O contributo do poder espacial na estratégia de afirmação das pequenas potências - uma visão para o futuro*. [Entrevista]. 03 abr. 2013.
- Sat-Portugal, 2003. *PoSAT-1 em «reforma» antecipada*. [Em linha]. Disponível em: <http://satportugal.no.sapo.pt/noticias/10/10.html>, [Consult. 24 fev. 2013].
- Swedish peace and arbitration society, 2008. *Learn about nuclear weapons*. [Em linha]. Disponível em: http://www.slmk.org/larom/ENG/Dokument/International_law/Int%20law%20space.pdf, [Consult. 22 out. 2013].
- Tag's Broadcasting Services, 2013. *The Satellite Encyclopedia*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.tbs-satellite.com/tse/>, [Consult. 25 abr. 2013].
- UCS, 2012. *UCS Satellite Database*. [Em linha]. Disponível em: http://www.ucsusa.org/nuclear_weapons_and_global_security/space_weapons/technical_issues/ucs-satellite-database.html, [Consult. 06 abr. 2013].

- U.S. Army, 1995. FM 100-18: *Space support to army operations*. Washington, DC: Headquarters Department of the Army.
- U.S. Department of Defense, 2013. *JP1-02 - Dictionary of Military and Associated Terms*. U.S. Department of Defense Joint Publications Library.
- UK Ministry of defense, 2009. *British Air and Space Power Doctrine*. UK: Centre for Air Power Studies.
- Yarger, H, 2006. *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. USA: Strategic Studies Institute.

‘NOVAS ARMAS, NOVA LEI?’: ENSAIO SOBRE A APLICAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO À ‘GUERRA CIBERNÉTICA’

A Problemática do Princípio da Distinção num Mundo Interconectado

‘NEW WEAPONS, NEW LAW?’: ESSAY ON THE APPLICATION OF IHL TO CYBER WARFARE AND THE PROBLEMATIC OF THE PRINCIPLE OF DISTINCTION

The Problematic of the Principle of Distinction in an Interconnected World

Joana Oliveira Rodrigues de Freitas

Licenciada e Mestre em Direito pela Universidade Católica do Porto
Lisboa, Portugal
f_joana@hotmail.com

Resumo

A questão iminente da segurança cibernética levanta relevantes problemáticas legais cuja solução urge. Tendo por objeto a regulação de ataques cibernéticos levados a cabo por forças governamentais durante um conflito armado internacional (e como tal, deixando de parte questões relevantes como a da atribuição, atores não estaduais e criminalidade cibernética, em tempo de paz) o presente artigo propõe demonstrar, à luz do basilar princípio da distinção e os princípios corolários da discriminação, proporcionalidade e precaução, que o atual Direito Internacional Humanitário é passível de ser aplicado aos ataques cibernéticos, através da analogia e das normas de interpretação. No que toca ao princípio da distinção e seus corolários, a aplicação do DIH é problemática surgindo questões complexas relacionadas com, inter alia, a problemática dos civis que tomam parte nas hostilidades, os ataques a objetos com uma função concomitantemente civil e militar e a objetos que contêm forças perigosas (e.g., barragens, centrais nucleares, etc.). Defende-se, porém, neste artigo, que mesmo estes problemas podem ser resolvidos pela lei atualmente existente, sem necessidade de se criar nova lei. Ainda, o presente artigo faz uma análise comparativa das normas convencionais existentes com o recente Manual de Tallinn sobre a regulação dos ataques cibernéticos.

Palavras-chave: direito internacional humanitário; ataques cibernéticos; princípio da distinção; ataques indiscriminados; proporcionalidade; Manual de Tallinn.

Como citar este artigo: Freitas, J., 2013. “Novas Armas. Nova Lei?”: Ensaio sobre a Aplicação do Direito Internacional Humanitário à Guerra Cibernética. Revista de Ciências Militares [em linha], Vol. 1, N.º 2, novembro 2013, pp 49-67.
Disponível em: http://www.iesm.pt/s/index.php?option=com_content&view=article&id=719&Itemid=164

Abstract

The imminent concern for cyber security raises relevant legal issues urging for a solution. The object of the present article is the regulation of cyber-attacks perpetrated by governmental forces during an international armed conflict (and thus leaving aside relevant questions relating to attribution, non-state actors, cyber operations that stand below the violence threshold and cyber criminality during peace-time) and its goal is to demonstrate how, in light of the principle of distinction (and its corollary principles of discrimination, proportionality and precaution), the current IHL might well apply through analogy and the rules of interpretation, to cyber-attacks. However, the application of current IHL raises distinction-related difficulties, such as the definition of civilians taking a direct part in the hostilities, dual-use objects, and objects containing dangerous forces (such as dams and nuclear reactors). Nevertheless, it is argued that current IHL is capable of tackling these more problematic issues and hence there is no need to attend the calls for *lege ferenda*. Finally, the present article puts forward a comparative analysis of the existing treaty law with the recently released Tallinn Manual addressing cyber security.

Keywords: International Humanitarian Law; cyber-attacks; principle of distinction; indiscriminate attacks; proportionality; Tallinn Manual.

I. Introduction

‘So cyberspace is real. And so are the risks that come with it’. The words of the incumbent US President Barack Obama, and the language of several General Assembly resolutions, alerting for the risks that the misuse of information technology may pose to international peace and security, clearly reflect today’s concern about cyber security¹.

The present article, dealing with both the risks and the benefits of the increasing number of cyber operations during an international armed conflict², will probe how the existing International Humanitarian Law (IHL)³, in particular the principle of distinction and its corollaries, the principle of proportionality and the principle of precaution, apply to the reality of cyber warfare, rejecting the calls of *lege ferenda*. In other words, the present article will probe how the current body of IHL, by way of analogy and interpretation, is adequate to regulate cyber-attacks during an armed conflict and provide guidance to practitioners in the conduct of military operations, rejecting the calls for the drafting of a comprehensive treaty to regulate cyber warfare, on the one hand, and for the development of the law through custom, on the other.

¹ See for example the Preamble of the Resolution A/RES/55/63 of 4 December 2000, and the Resolutions A/RES/56/12 of 18 December 2001, A/RES/58/32 of 8 December 2003, A/RES/63/37 of 2 December 2008, A/RES/64/25 of 2 December 2009.

² One can think of cyber operations (whose qualification as attack, for the purposes of IHL, needs further analysis) perpetrated during the former 1999 Yugoslavia NATO’s intervention; the recent (2008) Georgia-Russia war; the second Chechen war with Russia; and the targeting of Israeli governmental websites during the 2009 Operation Cast Lead. Other operations such as the recent alleged Chinese attacks on US cyber facilities fall out of the scope of the present article since they were perpetrated outside the context of an armed conflict.

³ IHL, also known as the Law of Armed Conflict or *ius in bello*, is the branch of law that regulates international and non-international armed conflicts.

Cyber warfare raises several jus ad bellum (i.e., the right to engage in war, which is regulated in the Charter of the United Nations) questions that will not be dealt with here, such as whether an act may be considered an attack capable of commencing a war. Nevertheless, one should not forget that the application of IHL to cyber warfare depends on those jus ad bellum considerations, namely, whether a cyber-attack constitutes an armed attack for the purposes of the UN Charter or whether an exclusively cyber war exists at all.

Thereby, after a semantic clarification and an assessment of the applicable body of law, in Part I (sections A and B, respectively), the present article will analyse when a cyber-operation constitutes an 'attack', i.e., generally, when does a cyber-operation reach the necessary threshold to trigger the application of IHL. Subsequently, in Part II, this article will inspect the particular application of the fundamental principle of distinction to cyber warfare, and the questions it entails: the definition of military objectives and the problematic of dual-use objects; the definition of civilians and the problematic of civilians taking direct part in (cyber) hostilities; the prohibition of indiscriminate cyber-attacks and the concomitant principle of proportionality.

Finally, throughout the present article reference will be made to the recently released draft manual on the applicable law to cyber warfare. The Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare was prepared at the invitation of the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE). This work is "intended to lead to a restatement and manual on the international law applicable to cyber warfare"⁴, and means to reflect customary international law, which is to say law applicable to all states⁵. Notably, the Manual does not address cyber operations below the use of force threshold nor cyber criminality (cf. the Manual's Introduction, 4) in peace-time. Further, its focus is on armed conflicts proper, i.e., 'armed hostilities that may include or be limited to cyber operations' (Rules 22 and 23).

Despite its undeniable importance – the 'teachings of the most highly qualified publicists' constitute a secondary source of International Law as stated in Article 38(d) of the Statute of the International Court of Justice (ICJ), which, as commonly accepted, enumerates the sources of international law – to commit to paper more than a perfunctory reference to the Manual is, in our view, superfluous due to its precocity and the consequent lack of official comments, on which to rely. Finally, it is worth mentioning that the Tallinn Manual does not reflect NATO's or any State's position (although it was sponsored by NATO): it is 'an expression solely of the

⁴ Cf. a version of the Tallinn Manual available at <http://www.ccdcoe.org/249.html> (last visit 20 October 2013). Also, for a critical view of the Manual see D. Fleck, "Searching for International Rules Applicable to Cyber Warfare – A Critical First Assessment of the New Tallinn Manual", (2013) available at <http://jcsf.oxfordjournals.org.ezproxy.leidenuniv.nl/2048/content/18/2/331.full.pdf> (last visit 20 October 2013).

⁵ The question of whether or not customary international law applies to non-state actors, like terrorist groups, private security forces, autonomous regions, etc., will not be dealt in the present article due to the lack of space although we recognize its imminent importance since the ability of these smaller and less organized groups to use cyber weapons and perpetrate cyber-attacks whose graveness might trigger the application of IHL is just a matter of time. For literature dealing with the problematic of non-state actors see, inter alia, T. Meron, "Improving Compliance by Non-State Actors with Obligations in International Humanitarian Law: A Global Responsibility" (2011); G. S. Corn, "Thinking the unthinkable: has the time come to offer combatant immunity to non-state actors?" (2011); C. Waxman, "Temporality and Terrorism in International Humanitarian Law" (2011). For a critical overview of the difficulties of ascertaining customary international humanitarian law see H. Parks, "Perspective and the Importance of History" (2011).

opinions of the International Group of Experts, all acting in their private capacity' (cf. The Manual's Introduction, p. 11 and Fleck, 2013, p. 336).

A. Semantic Clarification

Thus far, as it can be easily demonstrated, International Law has not yet provided for an authoritative definition of cyber war, cyber warfare or cyber-attacks (Melzer 2011b, p. 22). These terms – all related to the conduct of armed conflict – come under the chapeau of a much broader concept, i.e., cyber operations or information operations. These operations are the 'integrated employment of the core capabilities of electronic warfare, computer network operations, psychological operations, military deception, and operations security (...) to influence, disrupt, corrupt, or usurp adversarial human and automated decision-making while protecting our own.' (US National Military Strategy for Cyberspace Operations, 2006). Within this concept, highlight must be made to 'computer network operations' (CNO), which entail, *inter alia*, 'computer network attacks' (CNA) – the object of the present article⁶.

Generally, there is a CNA whenever a CNO aims at the destruction or modification of information contained in the adversary's computer network, in order to weaken the adversary's communication system and/or causing damage that extrapolates from the targeted network. The most common means of such performance are Trojan horses, viruses, worms and logic bombs, which can cause the disruption of software, hardware or simply a denial of service (by overloading the network with information), in the adversary's computers or computer networks (cf. Roscini, 2010, pp. 91-3). Notably, the Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare elaborated within the Program on Humanitarian Policy and Conflict Research of Harvard University adds to this definition of CNA the manipulation of computer information and the aim to 'gain control over the computer or computer network' (HPCR, 2009, p. 3)⁷.

B. Applicable Law

IHL is the body of law applicable to (international and non-international) armed conflicts, aiming to regulate the conduct of hostilities between the belligerent parties and concomitantly to protect the ones in need. Today's most relevant rules of IHL, are the 1907 IV Hague Convention: Respecting the Laws and Customs of War on Land, and its Annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, the four 1949 Geneva Conventions and their two Additional Protocols, relating to the protection of victims in international and non-international armed conflicts, respectively⁸. Furthermore, there are several treaties regulating the use of certain

⁶ For a more detailed and technical explanation of the different cyber and information operations see Roscini 2010; Melzer 2011b.

⁷ Available at <http://ihlresearch.org/amw/HPCR%20Manual.pdf>, (last visit in 20 October 2013).

⁸ International Committee of the Red Cross (ICRC): Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (First Geneva Convention), 12 August 1949, 75 UNTS 31, Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea (Second Geneva Convention), 12 August 1949, 75 UNTS 85; Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (Third Geneva Convention), 12 August 1949, 75 UNTS 135; Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Fourth Geneva Convention), 12 August 1949, 75 UNTS 287. Also, the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol

weapons, such as the 1995 Protocol on Blinding Laser Weapons, the 1997 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, the 1993 Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction. To complete the picture, there is a vast set of rules of customary IHL that have developed along the centuries of warfare⁹.

The preliminary question of the present article is whether the existing legal framework suffices to accommodate and provide guidance to the new trends in warfare, in particular the recourse to high technological means, namely, cyber weapons. In the existing body of International Law, there is still no specific provision regarding cyber warfare, cyber operations or cyber-attacks, the simple reason being that, when those rules were drafted these concepts did not come to the mind of the drafters, for they were either irrelevant or inexistent (cf. Kodar, 2012, p. 109). However, this absence of specific provisions regarding cyber warfare is not tantamount to anarchy: from the Martens Clause (both the original and the modern versions)¹⁰, the supra mentioned 1907 IV Hague Convention to the Protocol I, not only the belligerent parties have limited discretion to choose the methods or means of warfare (cf. the 1996 International Court of Justice Nuclear Weapons Advisory Opinion (paragraph 77), and article 22 of the IV Hague Convention and article 35 of Protocol I, stating that the right of the parties to choose methods or means of warfare is not unlimited), as they are also obliged to ascertain whether the use of a new weapon complies with the applicable existing IHL (cf. article 36 of Protocol I). This obligation is confirmed in Rule 48(a) of the Tallinn Manual. In other words, the existing rules may well be analogically applied to cyber warfare (for the same opinion see Kodar, 2012).

Some argue however that the absence of rules regulating cyber warfare works as a blank cheque for the belligerent parties to freely use cyber weapons (on this divergence cf. Kodar, 2012, pp. 109-110). The 'blank cheque' argument is similar to the one brought to the ICJ in Nuclear Weapons Advisory Opinion, which the Court ultimately rejected, by analogical recourse to the Martens Clause (cf. paragraphs 87 and 226-67).

Thus, most scholars¹¹ and some State representatives¹² defend that the existing legal framework, if applied by analogy, suffices to regulate and limit the use of cyber means and methods of warfare, which by no means exist in a legal void.

I], 8 June 1977, 1125 UNTS 3; and the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977, 1125 UNTS 609.

⁹ Cf. the 2009 ICRC Study: Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules.

¹⁰ The modern version of the Martens Clause is provisioned in Art. 1(2) of the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), entered into force in 7 December 1978, 1125 UNTS 3, and states that whenever a situation is not covered by the laws of armed conflict '*civilians and combatants remain under the protection and authority of the principles of international law, derived from established custom, from the principles of humanity, and from the dictates of public conscience.*' The Martens Clause was written in the Preamble of the 1899 Hague Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land (entered into force in 4 September 1900) and 1907 Hague Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land (entered into force in 1 January 1910). According to this Clause, there cannot exist a lacuna in IHL.

¹¹ Cf. Doswald-Beck, 2002, p. 176; Schmitt, 2002, pp. 368-70; Kodar, 2012, p. 110; Dinstein, 2012, p. 264; and Kelsey, 2007-2008, p. 1430.

¹² Cf. Kodar, 2012, p. 111, stating that in the past 2009 ICRC Conference on new challenges for IHL the majority of State representatives agreed that IHL 'is a sufficiently flexible tool that can overcome abstract challenges', including cyber warfare. Kodar writes that in the mentioned Conference the Permanent Representative of the Federal Republic of Germany to the United Nations, Ambassador Reinhard Schweppe, expressed the view that cyber warfare is a real issue, but LOAC can be applied to the problem and it can address the challenge.

Be that as it may, the complete lack of jurisprudence and *opinio juris* (Roscini 2010, p. 90; Fleck, 2013, p. 332) on the subject due to its early stage (although there is little State practice, as demonstrated by the examples provided throughout the present article) makes the study of cyber warfare regulation a very difficult exercise.

II. Cyber Warfare and IHL

A. Are CNA 'attacks' under IHL?

Having established that IHL applies to cyber warfare, the question now is when does it apply. Certainly, not in every case of cyber espionage, propaganda, or intrusions that, despite causing inconveniences, fall outside the scope of IHL. Hence, a graver threshold ought to be met, i.e., the attack threshold, for IHL to kick in.

Thereby, article 49(1) of Protocol I states that 'attack' is an 'act of violence against the adversary, whether in offence or in defence.' Nowadays, it is commonly accepted that a CNA, although non-kinetic in nature, may amount to an act of violence under the scope of IHL. According to Professor Schmitt's argument, the concept of attack should be read from the perspective of its consequences (Schmitt, 2002, pp. 374-5; 2011, p. 93). Accordingly, if a CNA is intended to, or it can foreseeably result either in death, injury or destruction, then it is considered an attack, pursuant to article 49(1), for its consequences meet the violence requirement (Schmitt, 2002, pp. 374-5; 2011, p. 93)¹³. Hence, below this threshold cyber operations against civilian networks are lawful. On the contrary, some authors (Dinniss, 2011, p. 196; Dörmann (ICRC), 2004, pp. 5-6) adduce different arguments leading to the idea that even cyber operations against civilian networks that do not reach the above mentioned violence requirement might be unlawful (on this divergence, cf. Fleck, 2013, pp. 340-1). These doctrinal divergences are contemplated in the Tallinn Manual (cf. Introduction, 7 and Rule 30, commentary 10-12), which unfortunately was unable to take a firm position on the issue. Thus, the Group of Experts defined cyber-attacks as 'a cyber-operation, whether offensive or defensive, that is reasonably expected [emphasis added] to cause injury or death to persons or damage or destruction to objects' (Rule 30) (Fleck, 2013, p. 342). It is worth noting that in *jus in bello*, contrary to the *jus ad bellum*, the motives behind the attack are irrelevant (Schmitt, 2002, p. 373).

On the other hand, the definition of 'military objectives', as provided in article 52(2) of Protocol I, entails the neutralization of an object as offering a definite military advantage. Thus, for authors like Dörmann (2004, p. 4; also, Melzer, 2011a, p. 7), shutting down an electricity grid (i.e., preventing it from continuing working) without any destruction involved is also considered an attack for the purposes of IHL. This view is compatible with that of the Tallinn Manual's Experts to whom 'attack' may include those CNAs interfering with the 'functionality of the object', when its reparation involves 'replacement of physical components' (cf. Rule 30).

As an example of a cyber-attack, one could think of the 2010 attack against an Iranian

¹³ Schmitt offers some examples of what can amount to violent consequences: significant human physical or mental suffering is logically included in the concept of injury; permanent loss of assets, for instance money, stock, etc., directly transferable into tangible property (377).

nuclear facility called Natanz, by a potent virus known as Stuxnet, had it been committed during an armed conflict¹⁴. In this concrete case, the malware manipulated the operation of the gas centrifuges in a manner that eventually destroyed a significant part of their uranium enrichment equipment, setting it back several years. Therefore, it did cause physical destruction of the object (Richardson, 2011, p. 17).

Apropos this consequence-oriented notion of attack, it is argued that the use of cyber warfare broadens the ambit of legitimate operations vis-à-vis civilian objects, which if perpetrated by conventional kinetic warfare would reach the violence threshold and thus would be unlawful (Schmitt, 2002, p. 378; 382). As the former do not amount to an 'attack', they fall out of the scope of IHL. Using Professor Schmitt's example, if the NATO 1999 bomb attack on the Serbian State TV station had been carried out by a CNA instead, possibly resulting in no death, injury or destruction, it would not have been considered an attack, and thus it would have been lawful. (Schmitt, 2002, p. 378; see also Kelsey, 2008, p. 1440). Professor Schmitt argues that this expansion of legitimate targets is just a feature of the new battlefields and by no means weakens the existing legal framework (Schmitt, 2002, p. 378).

B. The Principle of Distinction and Cyber Warfare

Although the era of increased technological weaponry has blurred the application of the fundamental IHL principle of distinction, it is unanimously acknowledged that CNAs undertaken in the context of an armed conflict, must distinguish between military and non-military objectives (Koh, 2012). In addition, the Tallinn Manual reaffirms this obligation to distinguish between civilian population and property and military targets when perpetrating cyber-attacks (Rule 31). Nevertheless, this distinction is not without difficulties, as will be seen.

The principle of distinction, whose rationale is the protection of civilian population and property is, as stated by the ICJ in Nuclear Weapons Advisory Opinion, one of the 'cardinal principles contained in the texts constituting the fabric of humanitarian law'¹⁵. The principle was first codified in the 1863 Lieber Code¹⁶, and makes part of customary international humanitarian law (ICRC Customary Law Study, Rule 1). In modern IHL, the principle is provisioned in articles 48, 51 and 52 of Protocol I.

Thereby, pursuant to the principle of distinction, only combatants and military objectives can be targeted, rendering the intentional attack on civilians or civilian objects absolutely prohibited. The classic example of a cyber-attack on civilians is the disrupting of the computer system of a civilian air control tower, causing civilian airplanes with civilians aboard to crash (Dinstein, 2012, p. 265).

Corollary to the principle of distinction, are the prohibition of indiscriminate attacks,

¹⁴ One shall not over-simplify, since this case triggers a lot of controversial *ad bellum* questions, namely, whether the Stuxnet attack could have amounted to a use of force according to the Charter of the UN and thus initiate an armed conflict, in order for IHL to apply (since there was no on-going armed conflict between the state that allegedly perpetrated the attack and Iran).

¹⁵ The other cardinal principle the Court made reference to is the prohibition of causing unnecessary suffering.

¹⁶ Headquarters, Department of Army, General Orders No. 100, Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field (1863), art. 22, available at http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/Instructions-gov-armies.pdf (last visit 20 October 2013).

i.e., attacks that do not distinguish between civilian and military targets, either because the belligerent is unwilling to do so, or because the means or method used are inherently indiscriminate¹⁷, and the principle of proportionality, which deals with permissible collateral damage arising from the attack of a military target, when the former is not excessive while compared to the concrete and direct military advantage anticipated.¹⁸ Therefore, in order to be lawful cyber-attacks must be able to discriminate and target military objectives only, and not to cause excessive collateral damage in relation to the military advantage anticipated (cf. articles 48, 51 and 52 of Protocol I).

Although the law seems clear, in practice some vexata questions arise as regards the definition of civilian and military targets, dual-use objects and the classification of civilian experts who engender the sophisticated cyber-attacks. These questions will be dealt with below.

1. Civilian and Military Targets

IHL defines civilians and civilian objects in the negative: civilians are those who are not combatants, and civilian objects are those, which are not military objectives. In case of doubt, the presumption goes for the civilian status¹⁹. Therefore, it is imperative to define both combatants and military objectives²⁰.

According to Professor Dinstein, combatants are the 'members of the armed forces of a Belligerent Party, whether regular or irregular, including paramilitary units incorporated de facto in the armed forces' (2010, p. 33). On the other hand, military objectives are those 'objects which by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralization, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage'²¹. Thus, for the purposes of the present study, computers installed in military facilities, computers that function as weapons or within weapon systems, and computers that keep military information or perform military administrative tasks, are military objects (hence, they are in abstract lawful targets). Using Professor Schmitt's example, attacking the military air traffic control causing military planes to crash is permissible (2002, p. 380). Moreover, to use the same example, one could argue that the Iranian nuclear facility attacked by Stuxnet is a lawful military target, if it was made clear that it was being used to enrich uranium in order to produce nuclear weapons (or that that was a likely purpose). The question whether this attack was nonetheless indiscriminate, is dealt with below.

Beyond clear examples of military targets rests the grey area. Therefore, in order to

¹⁷ Cf. arts. 51(4) and (5) of Protocol I. This is also a norm of customary humanitarian law: see ICRC Customary Law Study, Rules 11-13.

¹⁸ Arts. 57(2)(a)(iii) and (b) of Protocol I. Moreover, intentionally directing attacks against civilians (not taking direct part in hostilities) or civilian objects is a war crime under art. 8(2)(b)(i)-(ii) of the Rome Statute of the International Criminal Court. (Rome Statute).

¹⁹ Arts. 50(1) and 52(1) of Protocol I.

²⁰ Arts. 43(2) and 52(2) of Protocol I, respectively.

²¹ Note that Art. 52(3) of Protocol I states, in case of doubt the object must be considered civilian. Furthermore, the distinction must be made in concrete terms, i.e., if an object, which is normally civilian, is being exclusively used for military purposes, then it becomes a military target.

ascertain the military nature of a target, one has to find the nexus between the target and the on-going armed conflict, taking into account the target's location, its purpose and use. In other words, the target's destruction/ neutralization must offer an effective contribution and a definite military advantage (Schmitt, 2002, p. 380). The crux thus lays in defining 'effective' and 'definite'. A civilian protection-oriented approach like that of the ICRC would define these terms narrowly, whereas a more military-oriented approach is likely to call for a broader meaning of 'effective' and 'definite' (Schmitt, 2002, p. 380). But how far can one go in ascertaining such contribution or advantage? In regard to cyber warfare, Kelsey proposes to broaden the concept of 'military objectives' susceptible of being targeted by a cyber-attack, to include those offering an indirect contribution or providing for 'an effective war-sustaining capability', since cyber weapons have a non-lethal potential (2007, p. 1448). This approach, which would allow for the targeting of economic targets²², is criticized by the ICRC whose view is that there should not be different notions of military objectives, depending on the weapon used (Dörmann, 2004, p. 6). Finally, it is worth noting that the Group of Experts rejected the inclusion in the Tallinn Manual of 'war-sustaining' objects in their definition of military objectives (Schmitt, 2012, p. 27).

a) Dual-use Targets

'Dual-use objects' are those objects serving both a military and a civilian function, namely, petroleum and power distribution networks, computer information exchange networks, air traffic control networks, power plants, telecommunications and transports infrastructures, to name just a few common-knowledge examples. The problematic of targeting dual-use objects is especially challenging in the context of cyber-attacks, colouring the legal application of the principle of distinction, due to the highly interconnected nature of the military and civilian networks, which renders much of the Internet a dual-use target (Kelsey, 2008, p. 1439).

In theory, if these dual-use objects serve an effective contribution to the military action, they can lawfully be attacked for they become a military target as well (cf. the already mentioned article 52(2) of Protocol I). In practice though, cyber-attacks against dual-use objects are controversial as they normally encompass a larger risk for civilians surrounding the object, and arguably a too remote military advantage. The Tallinn Manual states that when it is not possible to identify the military parts of a dual-use network, then the whole network is considered to be a military objective (Rule 39, commentary 3). It then continues to analyze the legitimacy of targeting social networks such as Facebook. Thus, where these social networks are used to transmit military information, they become military objectives (at least the network's facets being used for that purpose). Nevertheless, should this be the case, the social network would be protected by the principle of proportionality and the obligation to take precautionary measures since if we take into account the enormous number of civilian Facebook users that could be

²² Notably, this is also the position of the US: '(t)he United States, unlike most other States, takes the position that the aforementioned definition of military objectives encompasses not only objects that are "war-fighting and war-supporting," but also those that are "war-sustaining", such as oil-production facilities in a country that relies on oil export profits to finance its war effort.'

affected, the collateral damage would most likely be excessive). It is important to remind that these questions only arise in case the consequences of the attack reach the 'violence threshold'.

In spite of the above, cyber warfare can play an important role in targeting dual-use objects, for they are likely to cause less harm to civilians than kinetic attacks. For example, it is less disruptive to shut down the flight control system of an airport than to bomb the runway and the airport facilities (Schmitt, 2002, p. 394). This question is related to the question of collateral damage and proportionality (Schmitt, 2002, p. 394) and thus will be dealt in more detail below.

b) Civilians Taking a Direct Part in Hostilities

According to article 51(3) of Protocol I and to customary law (ICRC Customary Law Study, Rule 6), civilian population and civilian objects are immune from attack 'unless and for such time as they take a direct part in hostilities.' The same is provisioned in the recent Tallinn Manual (Rule 35)²³. Moreover, the ICRC has developed guidelines in order to define and apply the concept of civilians taking direct part in hostilities, as will be seen below²⁴. Notably, this rule does not apply to members of organized armed groups or participants of a *levée en masse*, considered to be military personnel.

In practice, the meaning of taking 'direct part in hostilities' is a matter of controversy among scholars and practitioners, and one difficult to ascertain. The Commentary to the Protocol I describes the standard as 'acts of war which by their nature or purpose are likely to cause actual harm to the personnel or equipment of the enemy armed forces' (Sandoz et al, eds, 1987, paragraph 1944).

In general terms, this is an extremely relevant question because those civilians taking direct part in hostilities lose their civilian protection and become legitimate targets, and will not be counted as collateral damage, nor will they be given the status of prisoner of war if captured (however, they will still be under the protection of Article 75 of the Protocol I). Furthermore, they can be prosecuted for their unlawful participation in hostilities. It is worth noting that, according to the ICRC, the civilian status of these persons maintains. However, some authors like Professor Dinstein argue that by engaging in the hostilities civilians become combatants (more precisely, unlawful combatants) and therefore lose their status as civilians (2010, p. 147).

On the other hand, the particular case of CNA poses some challenges in determining when and for what time civilians contracted to program and maintain software, and to plan and perpetrate cyber-attacks, are taking direct part in hostilities.

Determining the scope of application of the exception of taking part in the hostilities to the protection of civilians involves defining the notions of 'direct', 'hostilities' and 'for such time'. The meaning of direct participation can be interpreted by recourse to the three cumulative criteria proposed by the ICRC guidelines, which are generally accepted (Turns, 2012, p. 286)

²³ Moreover, Article 8(2)(b)(i) of the Rome Statute also refers to the war crime of attacking civilians 'not taking direct part in hostilities'. Note that entering this equation are also medical and religious personnel embedded with the belligerent parties.

²⁴ Cf. *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under IHL*, ICRC, 2009 (available at <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>). For a detailed analysis of the guidelines see Dörmann, pp. 8-11.

and acknowledged in the Tallinn Manual (Rule 35): (1) the act must be likely to adversely affect the military operations or the military capacity of a Belligerent Party or, alternatively, to inflict death, injury, or destruction on persons or objects protected against direct attack; (2) the act (or the military operation in which the act is integrated) has to be the direct cause of the harm likely to occur; and (3) the act must be designed to, directly cause the required threshold of harm in support of a party to the conflict and to the detriment of another (thus, an attack in view of a private gain is not considered as direct participation). Professor Dinstein adds that, regardless of the location of the person, every use of weapons in combat is considered as direct participation in the hostilities. Thus, whoever sends an email with a virus likely to reach the violence threshold is taking direct part in the hostilities and is consequently a lawful target, no matter how far from the hostilities this person is (2010, p. 149). One could question, however, the relevance of a civilian becoming a lawful target when he or she is acting sometimes thousands of kilometres away, on the other side of the world, perpetrating a cyber-attack, for instance.

In addition, it is consensual that the meaning of engaging in hostilities is both narrower than that of contributing to the effort of war, and broader than that of the concrete acts of violence, i.e. attacks, as defined above (Kalshoven, 2011, p. 102; Dinstein, 2010, p. 150). Hence, although a virus does not cause a direct harm itself, it triggers situations that will cause the said harm. Thus, perpetrating cyber-attacks in the context of an armed conflict, finding vulnerabilities in a system that can thus be attacked, designing malware to attack a particular target, and gathering intelligence through cyber means and passing it to the armed forces, are 'unambiguous' examples of cyber-attacks, according to the Tallinn Manual (Rule 35). On the other hand, providing software maintenance to the armed forces²⁵, or designing malware generally, are not acts integral to a military operation and as such do not entail the loss of civilian protection²⁶. The problem here will be distinguishing these 'embedded' civilians from the military forces.

Finally, it is accepted that civilian scientists and weapon's experts are protected civilians, although doubts remain as to those scientists whose expertise in the field is so unique 'and potentially decisive for the outcome of the armed conflict', that some consider legitimate to uphold their protection (ICRC Guidelines, 2009, p. 102).

Although the time-factor is one difficult to assess, some argue that the duration of direct participation in hostilities should encompass the preparatory measures to the act itself and what is required to 'both "upstream" and "downstream" from the actual engagement' (Dinstein, 2010, p. 148). This would entail a broader engagement than the more consensual one including the acts existing immediately before and after the attack. What this interpretation means for CNA remains to be seen in practice: the former interpretation would include the process of identifying vulnerabilities in a target system and the damage assessment period in

²⁵ This seems not to be the view of the US National Research Council which states that civilians that accompany the military forces even if they are not the ones who press the button, should be a legitimate target (Turns, 2012, p. 290).

²⁶ There is no consensus as to designing malware that most likely will be used for military purposes, but the precise target is unknown to the designer and supplier of the malware. In this case, the required direct causal link between the designer at and the attack is difficult to fulfill (Turns, 2012, p. 290).

order to evaluate the need to re-attack; on the other hand, acts immediately before and after the attack would include travelling to and from the computer base. This example is taken from Rule 35 of the Tallinn Manual.

The problem of the 'delayed effects' of a 'smart virus' regarding the time-period of direct participation can be solved with the 'active role in the attack' threshold (cf. Rule 35, commentary 8 of the Tallinn Manual). Thus, even if the effects of the attack are to happen somewhere in the future, the direct participation will cease when the active role ceases and not when the effects are felt. Nevertheless, this question is debatable, as one can extract from the Tallinn Manual (cf. commentary 8). Still unresolved time-factor questions, in the Tallinn Manual, are: (1) the case of intermittent attacks: is an individual who, in the period of one month engages in several different attacks (against the same target or a different one), taking direct participation (and thus becoming a legitimate target) for the whole month or intermittently during each attack? (2) In case of doubt, should the non-direct participation be presumed? (on these divergences, cf. Rule 35, commentaries 10 to 12).

Generally, there are other unsolved questions, namely the ignorance of the attackers themselves, when their computers are being used to conduct denial of services without their knowing it; and the case of 'patriotic hacking', where civilians voluntarily engage in the hostilities after a government call (Kodar, 2012, pp. 126-7). As seen above, if these attacks reach the improbable level of causing death, injury or destruction, or cause military harm, then these civilians lose their immunity with all its consequences. The easiness with which these attacks can be triggered (Kodar talks about the 'playstation mentality', 2012, p. 125) and the lack of the attackers' conscience and ignorance of the consequences, may spur abuses of power, and constitutes a real problem that has to be legally dealt with (cf. the Human Rights Council Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary, or Arbitrary Executions, 2010, p. 84). Whether the existing framework will be able to do it in practice remains to be seen.

From the above, there is clearly still a lot of legal uncertainty in this field. A broad interpretation of the concept of direct part in hostilities is dangerous, whereas a too narrow one might be unrealistic. Thereby, Kodar proposes that it should be for the military forces to engage in cyber warfare, and not for civilians (2012, p. 125). Notwithstanding, cyber operations exclusively operated by military personnel does not seem to be the reality so far. Moreover, as seen above, this increasing dependence of military forces on civilian experts makes the application of the principle of distinction even more difficult.

2. Indiscriminate Attacks

Also as a corollary of the principle of distinction, there is the principle of discrimination. Article 51 (4) and (5) of Protocol I and customary international humanitarian law (ICRC Customary Law Study, Rules 11-13) prohibit attacks that do not distinguish between civilian and military targets either because the belligerent is unwilling to do so, or because the means or methods used (or their effects) are inherently indiscriminate.

To put it bluntly, the Internet is everywhere and every computer is inter-connected. Therefore, a high degree of expertise and sophistication is required to engender a cyber-attack that is capable to, on the one hand, distinguish between military and civilian targets, and on the other, avoid 'knock-on effects' into civilian networks and computers. This is not to say that all cyber-attacks are inherently indiscriminate, for it is still possible to target a specific military object. However, in some cases if perpetrated without additional sophisticated measures and precautions, the risk of indiscriminate effects of such attack is considerably high. The paradigmatic example is the launch of a virus in order to target a military/ governmental computer network: this virus is most likely to spread to other networks and systems (civilian or military, from the State attacked or from a neighbouring State), without any possible control by the attacker or the attacked (Dörmann, 2004, p. 5). One could think of the cyber-attack to the Estonian governmental and civilian systems, in May 2007. The attack not only disrupted the governmental cyber facilities but also hit the websites of banks, newspapers, telephone and broadcast systems, and most importantly, the emergency call centre was unavailable for more than one hour, causing harm to the civilian population (Kelsey, 2007, pp. 1428-9). Note that David Turns does not consider this attack to have reached the 'attack' threshold. (2012, p. 287) Apart from jus ad bellum considerations, should this attack have been perpetrated during an armed conflict between Estonia and Russia (who was allegedly the perpetrator of the attack), it would have violated the prohibition of indiscriminate attacks, for the perpetrator could not prevent civilian harm to occur. Proportionality considerations regarding this type of attack will be dealt with below.

In addition, the Stuxnet attack can be a useful and exceptional example. It seems from the information provided that Stuxnet was created to specifically target Natanz: its malware was designed to detect Siemens software, sabotaging the power supplies used to control the speed of a device, such as the motor. It does not however sabotage any power supply, but only the ones that run a specific frequency. In other words, Stuxnet is a very accurate virus, capable of pinpointing its target. Although the virus spread likewise to civilian systems across the world, it caused mere inconveniences to these other targets, not differently than any other lawful attack that necessarily causes disruptions in the daily life of a civilian (for a more detailed and technical analysis of the Stuxnet attack see Richardson, 2011, p. 10).

3. The Principle of Proportionality

The protection afforded to civilians by the principle of distinction extends to attacks on military targets that are likely to cause excessive collateral damage, i.e., incidental death, injury or destruction to civilians and/or civilian objects. The principle of proportionality states that collateral damage is legitimate if not excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated. This principle is provisioned in articles 51 (5) (b) and 57 (2) (a) (iii) of the Protocol I. Furthermore, '(i)ntentionally launching an attack in the knowledge that it will cause collateral damage to civilians or civilian objects', which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated, is a war crime

under article 8 (2) (b) (iv) of the Rome Statute. According to the Commentary to the Additional Protocols, the 'concrete' and 'direct' advantage has to be 'substantial and relatively close (...) advantages which are hardly perceptible and those which would only appear in the long term should be disregarded' (Sandoz et al, eds, 1987, paragraph 2209). Also, the advantage assessed is that of the overall operation, and not that of the individual attack itself (Schmitt, 2002, p. 391). Thereby, a CNA against a military target that inadvertently causes collateral damage (i.e., that reaches the violence threshold), which is not excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated, is still a lawful attack.

Corollary to the principle of proportionality is the obligation to take all feasible precautions on attack to protect civilians from harm, namely issuing warnings of attacks, choosing less harmful weapons, so on and so forth. This obligation is stated in article 57 of Protocol I, and is part of customary humanitarian law (ICRC Customary Law Study, 2009, Rules 15-21).

As mentioned above, mere inconveniences to the civilian population (like blackouts, goods shortage, lack of transports, and so forth) will not be taken into account as collateral damage, since these are accepted secondary effects of an armed conflict. Notwithstanding, the line between mere inconveniences and collateral damage is a thin and ambiguous one. While Dörmann and other authors consider some inconveniences, e.g. disrupting a TV broadcast, as being collateral damage, other authors like Schmitt qualify them as a legitimate consequence of an armed conflict (for a comparison between these two approaches see Niels, p. 7). Finally, it is worth noting that the Group of Experts of the Tallinn Manual accepted that causing loss of data does not amount to collateral damage unless it interferes with the 'functionality of the civilian network' (Rules 52-8).

The high interconnectivity of the cyber infrastructure highlights the question whether the 'knock-on effects' of a cyber-attack count as collateral damage. According to Jensen, 'knock-on effects', are 'known as second and third tier effects that were not accounted for in the planning stages of the attack, but occur due to some unexpected agent or circumstance' (2002, p. 1177).

The indirect consequences of a CNA are more often than not difficult to predict, for there is insufficient knowledge of what exactly is being attacked due to the target's virtual nature, and lack of accuracy in targeting (Schmitt, 2002, pp. 392-3). Thus, there is a high likelihood that cyber-attacks against military objectives will likewise affect civilian computer networks. In addition, the Group of Experts of the Tallinn Manual agreed that both foreseeable direct and 'knock-on effects' count as collateral damage in a collateral damage assessment (Schmitt, 2012, p. 29).

Having said that, it must be acknowledged that cyber-attacks might be a laudable alternative to kinetic attacks that will most likely be disproportionate, as long as the necessary means exist to safely predict collateral damage and knock-on effects throughout the planning of the attack (Schmitt, 2002, p. 393). To use a paradigmatic example, launching a CNA against a military air control tower, causing the military air traffic to disrupt, is a legitimate alternative to bombing it, as this could amount to disproportionate collateral damage among the civilian workers.

a) *Works or installations containing dangerous forces*

Still under the auspices of the principle of distinction, article 56 of the Protocol I establishes that works or installations containing dangerous forces, namely dams, dykes and nuclear electric generating stations, regardless of their nature as military, civilian or dual-use objects, shall be protected from attack, 'if such attack may cause the release of dangerous forces and consequent severe losses among the civilian population'. This rule of protection applies even if the anticipated proportionality test of the attack is achieved, i.e., even if the collateral damage is not excessive in relation to the military advantage anticipated. However, the protection may cease if the dyke, dam or nuclear station is used in 'regular, significant and direct support of military operations' (article 56 (2) of Protocol I). Although setting a very high standard, and calling for all precautionary measures to avoid the release of dangerous forces, this exception creates difficulties to the fulfilment of the *raison d'être* of article 56, which is the protection of civilians from catastrophic damage.

Notably, the customary rule (relevant for non-Parties to the Protocol I) differs from its correspondent rule entailed in Protocol I (ICRC Customary Law Study, 2009, Rule 42). Accordingly, the customary norm states that these objects can be attacked if particular care is taken to avoid expected severe losses to civilian population. Thus, standing under the principle of proportionality auspices, this rule does not outright the attack to dams, dykes or nuclear stations, even if the anticipated collateral damage thereof is 'severe', provided it is not 'excessive' (Dinstein, 2010, pp. 194-5). The Group of Experts agreed with the ICRC Rule 42 stating that it reflects a more limited prohibition than the corresponding norms of Protocol I, which do not reflect customary IHL contrary to the former (cf. Rule 80, commentary 1).

In what CNA is concerned, this prohibition is relevant, since more and more works and installations containing dangerous forces, are controlled by computers and thus are more vulnerable to a cyber-attack. Some authors like Kodar (2012, p. 121) and Schmitt (2002, p. 385) argue that cyber-attacks against these critical infrastructures (provided they are military objectives, i.e., that they serve a military use or purpose) are able to neutralise the possible release of dangerous forces, thus widening the ambit of legitimate targets of this nature. The already mentioned Stuxnet attack on Iranian nuclear facilities, which arguably did not result in the release of nuclear radiation, could be a fair example of a lawful attack against a nuclear station, provided the Natanz facilities may be classified as a 'nuclear electrical generating station'²⁷. This is not oblivious to concerns, especially from the part of the ICRC (Dörmann, 2004, p. 7): how certain of the probability of releasing such dangerous forces can the attacker be, especially when these facilities are dependent on computer systems not entirely known by the enemy? Without this certainty, the attack could still be lawful pursuant to the exception of article 56 (2) (b), if it could be proved that these facilities were being used to develop nuclear weapons. Finally, the corresponding norm in the Tallinn Manual is Rule 80.

²⁷ Of course, the question of attribution of the attack to a State, and consequently the customary character of art. 56 of Protocol I, would have to be the subject of a preliminary discussion.

Conclusions

The present article addresses the application of traditional IHL and the principle of distinction to the relatively new and crescent reality of cyber-attacks perpetrated by governmental forces during an international armed conflict.

Yet, to commit to paper a study on the application of the principle of distinction to cyber warfare, it is necessary to first of all define the concept of 'attack' for the purposes of IHL. Hence, attack is defined in regard to its consequences: if a CNA intends to, or its foreseeable result is to cause death, injury or destruction, then it is considered an attack. As to the consequences of such a definition, the doctrine is divergent. Hence, on the one hand a military-oriented approach lead by Professor Schmitt states that cyber operations against civilians that do not reach the violence threshold are lawful and thus the use of cyber operations ultimately expands the ambit of permissible targets, on the other, a civilian-oriented approach lead by the ICRC naturally rejects this argument as being incorrect: attacks directed against civilians can never be lawful, even if they do not reach the violence threshold. The Tallinn Manual reflects this divergence without firmly leaning towards one of the arguments.

Further, the 'cardinal' principle of distinction and, concomitantly, its corollary principles of discrimination and proportionality are a fundamental tool to any military conducting the hostilities. Discriminating the military targets from civilian population and civilian objects and, likewise, assessing the proportionality of any attack are fundamental and constant exercises that are nevertheless coloured by the subtleties of defining civilian and military targets. Firstly, the problematic of dual-use objects is prominent in cyber warfare, since air control towers, oil and gas pipelines, transport and telecommunications infrastructures, and many other dual-use objects, are mainly controlled by computer networks, obliging the military to ascertain what is the use being given to the targeted object in order to decide whether or not to attack. Cyber warfare can play an important role in targeting dual-use objects, when these serve a military purpose and thus become a military target, for they are likely to cause less harm to civilians than kinetic attacks.

Secondly, the reality of civilians taking part in the hostilities is a challenge for any discrimination and proportionality assessment, which is especially difficult in cyber warfare. Many (if not the most) are the civilians managing and operating cyber operations, either because they are contracted to do so by the military, or because they engage in 'patriotic hacking', answering to government calls. The doctrinal divergence regarding when and for what time civilians participate actively in the hostilities reflect the difficulties for the military to know whether and when they can be targeted. On the one, it can be said that clear examples of civilians participating in the hostilities, for the purposes of this article, are perpetrating cyber-attacks in the context of an armed conflict, finding vulnerabilities in a system that can thus be attacked, designing malware to attack a particular target, and gathering intelligence through cyber means and passing it to the armed forces. Yet, when exactly these civilians lose the civilian status and therefore the inherent protection from being attacked is still controversial. This and many other questions are still unsolved and State practice is required

to see how the law interpretation will develop. To conclude, it should be for the military forces to engage in cyber warfare, and not for civilians, in order to avoid uncertainty.

Subsequently, it is argued that although very difficult in practice cyber-attacks are not inherently indiscriminate, as it can be demonstrated through the Stuxnet example. On the contrary, in regard to the proportionality of cyber-attacks collateral damage (that reaches the harm threshold) and 'knock-on effects' are more difficult to predict and control due to the high interconnectivity between civilian and military computer networks and its virtual nature, leading to insufficient knowledge of what exactly is being targeted and lack of accuracy in targeting. This complicates further the proportionality assessment. Moreover, the principle of precaution urges the military not to target (for the present purposes, through cyber-attacks) works or installations that may contain dangerous forces such as dams, dykes and nuclear generating stations (article 56 of Protocol I). In regard to CNAs, this prohibition is relevant, since more and more works and installations containing dangerous forces, are controlled by computers and thus are more vulnerable to a cyber-attack. The question whether these may notwithstanding be targeted if the result is the neutralization of the work or installation has yet to be solved. Notably, the ICRC corresponding norm provides, under the auspices of the principle of proportionality, a more protective norm, seconded by the Group of Experts of the Tallinn Manual, who considered the former and not the latter as customary.

Despite the fact that some vexata questions remain unsolved and some remain in a legal void, this article shows that by recourse to analogy and interpretation, it is possible to conclude that the existing legal framework suffices to provide adequate protection to those it seeks to protect, i.e., the civilian population and objects. Nevertheless, the most part of cyber operations fall short of the notion of 'attack' and thus are not regulated by IHL or by the recently released Tallinn Manual that chose not to address these questions. This is unfortunate since it opens the Manual to the criticism that it contains but black letter for the time being (cf. Fleck, 2013), despite its undeniable value as a step forward in the discussion around cyber security that paves the way towards legal certainty.

Finally, considering that cyber-attacks may achieve comparable military gains with less collateral damage and suffering than conventional kinetic attacks, their (regulated) use must be encouraged. Thus, efforts to create a cyber-department within States' armed forces, where computer experts can properly assess the effects of an attack, are to be welcomed.

Bibliography

- Alston, P, 2010. *Human Rights Council Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary, or Arbitrary Executions. A/HRC/14/24/Add.6*. [On-line]. Available in: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf>. (Consult. Apr. 3, 2013).
- Dinstein, Y, 2010. *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Dinstein, Y, 2012. Principle of Distinction and Cyber War in International Armed Conflicts. *Journal of Conflict & Security Law*, 17 (2).
- Dörmann, K, 2004. *Applicability of the Additional Protocols to Computer Network Attacks*. [On-line]. Available in: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/68lg92.htm>, (Consult. Mar. 14, 2013).
- Doswald-Beck, L, 2002. Some Thoughts on Computer Network Attack and the International Law of Armed Conflict. In: SCHMITT, MN *et al*, 2002. *Computer Network Attack and International Law*. International Law Studies, 76.
- Fleck, D, 2013. Searching for International Rules Applicable to Cyber Warfare – A Critical First Assessment of the New Tallinn Manual. *Journal of Conflict & Security Law*, 18 (2).
- Henckaerts, J *et al*, 2009. *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Geneva: ICRC.
- International Court of Justice, 1996. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. ICJ Reports.
- Jensen, M, 2002-2003. Unexpected Consequences from Knock-on Effects: a Different Standard for Computer Network Operation?. *American University International Law Review*, 18.
- Kalshoven, F, *et al*, 2011. *Constraints on the Waging of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelsey, J, 2007-2008. Hacking into International Humanitarian Law: the Principles of Distinction and Neutrality in the Age of Cyber Warfare. *Michigan Law Review*, 106.
- Kodar, E, 2012. Applying the Law of Armed Conflict to Cyber Attacks: From the Martens Clause to Additional Protocol I. *Estonian National Defence College Proceedings*, 15.
- Koh, HH, 2012. *Address to the USCYBERCOM Inter-Agency Legal Conference*. [On-line]. Available in: <http://www.state.gov/s/l/releases/remarks/197924.htm>, (Consult. Mar. 14, 2013).
- Melzer, N, 2009. *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law*. [On-line]. Geneva: ICRC. Available in: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>, (Consult. Apr. 3, 2013).
- Melzer, N, 2011a. Cyber Operations and *Jus in Bello*. UNIDIR. [On-line]. Available in: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=143275>, (Consult. Mar. 14, 2013).
- Melzer, N, 2011b. Cyberwarfare and International Law. UNIDIR Resources. Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, 2009. *Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*. [On-line]. Harvard: Harvard University. Available in: <http://ihlresearch.org/amw/HPCR%20Manual.pdf>, (Consult. Apr. 3, 2013).
- Richarson, J, 2011. *Stuxnet as Cyberwarfare: Applying the Law of War to the Virtual Battlefield*. [On-line]. Available in: <http://ssrn.com/abstract=1892888>, (Consult. Mar. 14, 2013).

- Roscini, M, 2010. World Wire Warfare *Jus ad Bellum* and the Use of Cyber Force. *Max Planck UNYB*, 14.
- Sandoz, Y, et al, 1987. *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva: ICRC.
- Schmitt, MN, 2002. Wired Warfare: Computer Network Attack and Jus in Bello. *International Review of the Red Cross*, 84 (846).
- Schmitt, MN, 2011. Cyber Operations and the Jus in Bello: Key Issues. *International Law and the Changing Character of War*, Naval War College.
- Schmitt, MN, 2012. International Law in Cyberspace: the Kohl Speech and Tallinn Manual Juxtaposition. *Harvard International Law Journal*, 54.
- Schmitt, MN, gen. ed, 2013. *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. [On-line]. Available in: <http://www.ccdcoe.org/249.html>, (Consult. Mar. 14, 2013).
- Turns, D, 2012. Cyber Warfare and the Notion of Direct Participation in Hostilities. *Journal of Conflict & Security*, 17 (2).
- US National Military Strategy for Cyberspace Operations, 2006, *GL-2*. [On-line]. Available in: http://www.dod.mil/pubs/foi/joint_staff/jointStaff_jointOperations/07-F-2105doc1.pdf, (Consult. Feb.19, 2013).

AS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS NO CONTEXTO DO EXERCÍCIO DA VIOLÊNCIA LEGÍTIMA E DESEMPENHO DE FUNÇÕES MILITARES AO ABRIGO DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

PRIVATE MILITARY COMPANIES IN THE CONTEXT OF THE EXERCISE OF LEGITIMATE VIOLENCE AND THE PERFORMANCE OF MILITARY DUTIES UNDER INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW

Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva

Doutora em Relações Internacionais
Centro de Administração e Políticas Públicas
ISCSP-UTL
Lisboa, Portugal
mfranciscasaraiva@gmail.com

Sónia de Jesus Carvalho Roque

Mestranda em Relações Internacionais
Centro de Administração e Políticas Públicas
ISCSP-UTL
Lisboa, Portugal

Título abreviado: As empresas militares privadas e as funções militares ao abrigo do DIH

Resumo

Neste artigo procuramos refletir sobre o aparecimento das Empresas Militares Privadas, que podem colocar em questão a legitimidade do uso da coação armada e acarretar riscos acrescidos para militares e civis, em virtude das lacunas legislativas existentes diminuir o controlo e responsabilização por esta atividade, sendo discutidas algumas soluções para o problema.

Palavras-chave: Empresas militares, Estados, forças armadas, DIH.

Abstract

This paper aims to reflect on the causes that led to the emergence of Private Military Companies, which may put into question the monopoly of the legitimate use of violence and

Como citar este artigo: Saraiva, M. e Roque, S., 2013. As Empresas Militares Privadas e as Funções Militares ao Abrigo do DIH. Revista de Ciências Militares [em linha], Vol. I, N.º 2, novembro 2013, pp 69-86.
Disponível em: http://www.iesm.pt/s/index.php?option=com_content&view=article&id=719&Itemid=164

increase the risks for military and civilians, by virtue of the legislative gaps that diminish the control and accountability of this activity, pointing some solutions to the problem.

Keywords: Military companies, states, armed forces, IHL.

Introdução

Neste artigo procuramos refletir, no primeiro ponto e respetivas subsecções, sobre as causas que levaram à emergência das Empresas Militares Privadas (EMP). Este fenómeno pode colocar em questão a legitimidade das operações que envolvem o uso da coação armada e acarretar riscos acrescidos para militares e civis, em virtude das lacunas legislativas existentes terem diminuído o controlo desta atividade, colocando-se várias questões em termos de Direito Internacional Humanitário. A organização global da violência legítima parece estar a mudar na atualidade impulsionada pela globalização, no contexto da qual agentes privados operam através de empresas legalmente constituídas, rivalizando com os Estados na sua capacidade para mobilizar e projetar força, questionando-se atualmente se esse recurso à força será legítimo. Por fim, fazemos uma apreciação global da utilização das EMP.

1- A emergência das empresas militares privadas

1.1 - Introdução

A regulamentação e monitorização das EMP é na atualidade de extrema acuidade, uma vez que permite controlar o modo como estas empresas podem (ou não) recorrer ao uso da força e as atividades que podem desempenhar num teatro de operações.

Desde Vestefália que o controlo do uso da força tem sido feito pelo Estado, embora, é certo, nem sempre tenha sido exercida pelo mesmo, o que originou diversos problemas. Deste modo, podemos concluir que tem sido sempre incumbência do Estado regular e controlar o uso da força, em seu benefício e dos cidadãos.

Um Estado pode ser definido, numa perspetiva Vestefaliana, como a instituição da nação política, social e juridicamente organizada, com território definido e soberania reconhecida, dirigida por um governo, cuja legitimidade resulta do pacto ou contrato social pelo qual é detentor do monopólio do uso da força para defesa do interesse público. É considerado também o principal ator do sistema jurídico internacional. Esta conceção adota uma abordagem declaratória que usa elementos objetivos para determinar o Estado (1) população; (2) território definido; (3) governo e (4) a capacidade de participar nas relações internacionais (Yoo, 2011, pp. 11-12).

Existem poucas dúvidas de que todos os povos conquistadores utilizaram soldados mercenários. A guerra era assunto de bárbaros e os cidadãos dos Estados ricos e florescentes não estavam dispostos a envolver nela o seu dinheiro e as suas vidas. Porém, esta posição foi mudando à medida que o Estado-nação foi crescendo, tornando-se no locus da lealdade, cimentado por um sentimento patriótico que se foi enraizando na sociedade (Vaz, 2002, pp. 365-366). Em tempos mais recentes a complexidade do ambiente internacional do pós-Guerra

Fria provocou efeitos evolutivos determinantes no plano das interações, em todos os setores da vida das sociedades (Dos Santos, 2001, p. 91), o que teve um impacto significativo também nas questões da segurança e defesa e do uso da força.

As EMP constituem um negócio que oferece aos governos serviços profissionais ligados ao conflito armado. Estas representam, na opinião de Singer (2005, p. 120), a evolução empresarial da antiga profissão de mercenário, mas, ao contrário dos “cães de guerra” do passado, as EMP são empresas privadas que prestam uma vasta gama de serviços, que vão desde a participação em operações táticas de combate e de planeamento estratégico, ao apoio logístico e assistência técnica, muitas vezes sem enquadramento legal, em especial no que concerne às operações de combate e uso da força que estão reguladas para as forças armadas, tal como a respetiva sanção em caso de incumprimento previstas pelos Códigos de Justiça Militar, que não existe em relação à atividade destas empresas.

A moderna indústria militar privada surgiu no início dos anos 90, impulsionada pelo fim da Guerra Fria, acompanhando uma transformação na natureza do conflito, que atenuou a distinção entre civis e militares e acentuou uma forte tendência para a privatização e outsourcing das funções governamentais.

Com o fim do confronto entre os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética os exércitos profissionais foram reduzidos, exatamente no momento em que a crescente instabilidade global começou a exigir um maior número de efetivos. Assim, o combate nos países em desenvolvimento tornou-se mais caótico e menos profissional, envolvendo forças que vão dos senhores da guerra às crianças-soldado, enquanto as potências ocidentais se tornaram mais relutantes em intervir com as suas forças armadas. As ações militares tornaram-se, deste modo, cada vez mais dependentes da tecnologia, frequentemente mantida e operada por empresas privadas.

Além das considerações políticas e orçamentais, a crescente atenção dispensada pelos governos às opiniões públicas nacionais está também na origem deste comportamento caracterizado pela contenção. A opinião pública passou a constituir um elemento fundamental do processo de decisão, tornando-se, em última análise, um fator potencial de legitimação das ações dos governos (Dos Santos, 2001, p. 92). Deste modo, devido aos problemas com que se deparam os agentes públicos, as EMP têm vindo a expandir a sua atividade, sendo cada vez mais utilizadas na execução de funções tradicionalmente realizadas pelas forças armadas (Pattison, 2010, pp. 3-6).

Um dos principais riscos consiste no facto das empresas com maior dificuldade de afirmação neste mercado altamente competitivo serem as que, provavelmente, acabarão por trabalhar com entidades não-estatais. Grupos rebeldes em Angola, na Serra Leoa e no Congo contrataram EMP para receberem treino e assistência na utilização de modernas tecnologias militares. Organizações criminosas internacionais, incluindo os cartéis de droga, também pagaram para aceder a serviços de informações, guerra eletrónica e uso de armamento sofisticado. Existe um certo receio, no que concerne a observância do Direito Internacional Humanitário (DIH) e direitos humanos, por parte destas empresas. Porém, a verdade é que

estas são incentivadas pelo mercado a terem um comportamento correto, pois o seu sucesso a longo prazo dependerá da sua boa imagem. Neste sentido, as EMP enfatizam a sua atuação na profissionalização das forças armadas locais e no apoio aos clientes que não conseguiriam de outra forma colocar termo ao conflito (Singer, 2000/2001, pp. 213-214).

Como salienta Singer (idem, p. 213), no entanto, aspetos relacionados com questões morais, seleção pouco rigorosa de clientes e dificuldades de responsabilização, entram em contradição com os aspetos potencialmente positivos da sua utilização, que estão, em nossa opinião, relacionados com a formação, assistência técnica e apoio logístico, que não envolvam funções de combate ou uso da força (exceto a segurança privada), funções previstas legalmente na prestação de serviços, que pode ser realizadas por entidades privadas devidamente registadas.

Tal como noutras atividades comerciais, a guerra é um negócio em que as empresas mais corretas nem sempre conseguem concretizar os objetivos propostos (idem, p.213). Apesar de não ser consensual afirmar que as EMP combatem apenas por dinheiro, existem situações em que os direitos humanos são desrespeitados em nome de interesses empresariais, constituindo um dos principais riscos da sua contratação.

1.2 - As empresas militares privadas no contexto do exercício da violência legítima e desempenho de funções militares – causas, consequências e caminhos possíveis

A tese das novas guerras desenvolvida por Mary Kaldor (1999) demonstra que com o fim da Guerra Fria, os motivos, objetivos, métodos e o financiamento das guerras foi alterado. As guerras são hoje intraestatais, em vez de interestatais; são impulsionadas pela globalização, com resultados mais fragmentados; o financiamento provém muitas vezes de atividades criminosas; as funções das forças armadas estão cada vez mais privatizadas; os civis tornaram-se o principal alvo e a violência é utilizada para disseminar o medo. As guerras que ocorrem no território dos Estados têm com frequência repercussões regionais e a interferência de atores globais. O declínio da soberania estatal, no contexto da globalização é o fator central que explica estas mudanças. O monopólio da violência está a ser corroído pela privatização dessa mesma violência, em que os principais atores em muitos locais não são os exércitos regulares, mas grupos paramilitares, organizações criminosas, brigadas de voluntários, mercenários estrangeiros, EMP e tropas internacionais (Akkerman, 2009, p. 76) com uma pluralidade de riscos que daí podem advir.

A comunidade internacional depara-se com diversos problemas relacionadas com a expansão dos serviços oferecidos pelas EMP, que envolvem a formação e apoio logístico, bem como a execução de funções mais suscetíveis de terem implicações ao nível do combate, como a proteção armada de pessoas e infraestruturas. Estas empresas têm sido contratadas para atuar em diversas partes do mundo, por uma multiplicidade de atores, que incluem Estados, empresas multinacionais, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e a própria Organização das Nações Unidas (ONU). O uso da força militar privada não é algo novo, o que constitui uma novidade é a variedade dos serviços oferecidos, o grau de dependência dos Estados e a sua dimensão empresarial (Pattison, 2010; Spearin, 2007).

As EMP podem ser definidas como organizações de natureza comercial, constituídas de acordo com as regras que regulam as sociedades comerciais de um Estado, cujo objetivo é o fornecimento de certos serviços de natureza militar a entidades nacionais e não-nacionais, serviços estes que são prestados, em regra, fora do território do Estado em que estão registadas (Leandro, 2005, pp. 25-26).

Estas empresas vieram preencher vazios existentes, principalmente, em três tipos de situações de instabilidade: em zonas de conflito armado de baixa intensidade (guerras assimétricas), onde os exércitos não estão totalmente estabelecidos, ou em situações pós-conflito, com um elevado nível de insegurança; em conflitos armados, quando as organizações internacionais não intervêm, e em áreas problemáticas em países em desenvolvimento, onde o Estado está ausente e onde operam empresas transnacionais com grandes interesses económicos (Sassòli, M. et al., 2001, pp. 15-17, case n.º 20).

A externalização de uma série de funções básicas que tradicionalmente eram realizadas pelos exércitos nacionais ou pelas forças policiais, conhecida como a privatização de cima para baixo, obscureceu os limites entre os serviços públicos do Estado e os serviços do setor privado, criando uma perigosa “zona cinzenta” (Cockayne, 2006, p. 480).

Nas zonas de conflito armado operam funcionários de EMP, contratados como civis, mas armados como militares, existindo incertezas sobre se o seu estatuto é de um combatente ou de um civil. O desenvolvimento destas empresas produziu um novo tipo de seguranças e soldados privados, que operam em zonas de guerra e áreas de risco elevado, num certo limbo jurídico, em termos de responsabilização individual por violações do DIH e direitos humanos, pelas suas condutas e dos Estados que as contratam. Esses cidadãos de países terceiros, não são membros das forças armadas de uma parte do conflito e, não foram, oficialmente enviados pelos seus respetivos Estados (idem), o que acresce mais riscos em relação ao uso indevido da força, muitas vezes não regulada nos países nos quais desenvolvem as suas atividades, nem nos países nos quais estas empresas estão registadas, pois, a sua atividade decorre fora desse território.

Como salienta Francisco Leandro (2005, p. 23) o tema das EMP é um dos mais controversos na atualidade, em matéria do uso da força, durante a condução de operações militares legítimas. A primeira dificuldade é de natureza terminológica, pois expressões como mercenários, voluntários, alistados e exércitos não-nacionais, empresas industriais de defesa, empresas de segurança privada e EMP parecem demasiado próximas. Em segundo lugar, a sua presença em locais de conflito, o seu estatuto, propósitos, as suas ligações comerciais que resultam da sua estrutura de empresa, o modo de atuar, o tipo de atividades que desenvolvem, o modo de recrutamento, as dificuldades de controlo da sua ação e o carácter predominantemente lucrativo dos seus serviços são suscetíveis de corromper a própria legitimidade das operações militares.

O termo EMP passou recentemente, de acordo com Doug Brooks (2010, p. 1), a ser substituído por “empresas privadas de segurança militar”. Estas empresas trabalham e apoiam as forças armadas e as operações militares, sendo certo, na opinião do autor, que as operações de paz e estabilização do Afeganistão ao Darfur, não teriam sido possíveis sem o apoio do setor privado. No entanto, esta indústria não procura substituir ou associar-se aos militares, pelo que,

em sua opinião, utilizar a terminologia “militar” ofusca o papel benéfico que a indústria tem nas áreas de conflito e pós-conflito. Estes contratados são empresas que realizam serviços ou ações relativamente limitadas em operações no exterior, pelo que considera o termo neutro, descritivo e preciso, argumentando igualmente que a nomenclatura militar dificulta as discussões de Direito Internacional em relação à proteção e atuação destas empresas.

Este autor salienta que 85 a 95% das prestações de serviços não envolvem porte de armas ou ações de combate, pelo que não se pretende dar a ideia de que os funcionários destas empresas são combatentes legítimos sob o Direito Internacional, existindo a necessidade de reconhecer explicitamente que são civis. Considera que, mesmo que alguns funcionários possam estar armados, a fim de realizar as suas funções autorizadas, as suas ações continuam a ser defensivas e de proteção, semelhantes às dos profissionais de segurança.

O sistema de Estados territoriais, reconhecido e constituído pelo Direito Internacional é tão importante para a nossa vivência, que é difícil imaginar como a violência poderia ser organizada de outra forma. Do mesmo modo, a lei que conhecemos – uma lei de e entre Estados – é tão importante que dificilmente podemos conceber o Direito sem Estados. Contudo, a organização global da violência legítima parece estar a mudar, no sentido em que agentes privados que operam através de redes globais rivalizam com os Estados na sua capacidade global para mobilizar e projetar força. Em alguns casos, esses atores podem mesmo atrair aspetos da legitimidade que permitem que a violência privada organizada se assemelhe à lei (Cockayne, 2006, pp. 459-460).

A verdade é que o crescimento da indústria militar privada, não foi acompanhado do desenvolvimento de uma regulamentação efetiva. Muitos autores, que estudam este tipo de indústria argumentam mesmo que esta vive num vazio jurídico (Schreier, 2005, p. 3).

De acordo com Sara Percy (2006, pp. 7-8), a ausência de uma regulamentação efetiva para uma indústria que trabalha em zonas de guerra, que tem capacidade para usar força letal e, que contribui significativamente para o esforço de guerra de muitos Estados é extremamente perigosa.

Sem regulamentação, o número de empresas que disponibilizam serviços potencialmente letais pode crescer sem controlo, uma vez que não existem normas impositivas que indiquem para quem é que estas empresas podem trabalhar e que tipo de serviços estas podem prestar. O DIH destina-se primordialmente aos atores estatais e as leis nacionais ainda não se adaptaram a este tipo de indústria e à natureza dos seus serviços.

O atual relacionamento entre o DIH e as EMP é peculiar. Este ramo do Direito constitui um instrumento potencial de controlo destas empresas e, simultaneamente, contém lacunas à sua regulamentação. As EMP devem, como outros atores, respeitar as normas do DIH no campo de batalha. Porém, o estatuto jurídico destas empresas, de acordo com o mesmo conjunto de normas, não é claro. Fazer com que as EMP adiram ao DIH constitui, inquestionavelmente, um elemento fundamental de qualquer regime de regulamentação, contudo, não é suficiente para abranger a atividade destas empresas (idem, pp. 45-47).

O combate (uso ofensivo da força) sob o DIH determina que os civis não podem legalmente participar no combate. Todavia, durante a década de 90, algumas EMP como a Executive

Outcomes ou a Sandline participaram em ações de combate ao serviço dos governos da Serra Leoa e Angola. A condenação generalizada dessas atividades levou à rejeição de um papel de combate explícito pela maioria das empresas, até porque “o seu envolvimento em combate direto e noutras tarefas diretamente associadas ao combate [...] podem configurar atos de agressão armada indireta” (Saraiva, 2009, p. 402).

Alguns autores sugerem que as empresas que se dedicam a atividades ofensivas têm aprendido a evitar a exibição pública, dando uma aparência de não participação em atividades de combate (Leander, 2005). Diversas empresas argumentam que trabalham apenas para governos ou clientes conceituados, não obstante, sabe-se que o mercado para o qual prestam serviços é mais amplo (Nevers, 2008, pp. 178).

Esta ausência de regulamentação significa que os funcionários das EMP são, muitas vezes, menos responsabilizados pelos seus atos do que as forças armadas. Registaram-se inúmeros casos em que os crimes cometidos por funcionários destas empresas ficaram impunes, devido à ausência de mecanismos legais (Percy, 2006, p. 8). Por exemplo, na Bósnia no fim dos anos 90, a DynCorp foi alvo de um escândalo por alguns dos seus funcionários estarem envolvidos numa rede de prostituição (Avant, 2005, p. 234).

Como salienta Cedric Ryngaert (2008, p. 1040) as EMP não atuam por conta própria, trabalham sempre para um cliente. Este cliente – parte contratante – deveria fazer depender a assinatura de um contrato de prestação de serviços, da inclusão de uma cláusula de direitos humanos ou a adoção destas normas no código de conduta da empresa. Mesmo que uma empresa estabeleça um contrato com um cliente, que não institua padrões elevados de comportamento, esta, por si mesma, deveria comprometer-se com o seu cumprimento, pois a ausência de respeito pelos direitos humanos e DIH terá como consequência a perda de contratos futuros.

O contrato também poderia conter obrigações, para assegurar que todos os funcionários são identificáveis, pelo menos por meio de cartões de identidade e proibir a subcontratação ou torná-la dependente de aprovação prévia, respeitando as normas anticorrupção e de transparência, de modo a evitar atividades que resultem em conflito de interesses. Dado que a seleção dos agentes no terreno é fundamental, o contrato poderia prever expressamente que a empresa averiguaria todos os seus funcionários e não contrataria pessoas com antecedentes criminais, ou envolvimento em abusos de direitos humanos ou do DIH. A empresa poderia também ser obrigada a facultar uma lista de todos os funcionários para verificação dos antecedentes criminais (idem).

Outro elemento chave para assegurar a conduta adequada no terreno é o treino dos funcionários. A monitorização e supervisão realizadas pela empresa e pela entidade adjudicante e/ou outras entidades, são cruciais para promover a responsabilização destas empresas (Cottier, 2006, pp. 643-644).

O Direito Internacional poderá constituir o instrumento mais eficaz para regular estas empresas sendo, todavia, necessária a criação de um novo enquadramento jurídico que abranja este setor de atividade (Percy, 2006, p. 41). No entanto, qualquer regulamentação internacional irá requerer a criação de mecanismos internacionais para regular a sua atividade.

Singer (2004, p. 546) sugere um sistema de análise dos contratos celebrados, a criação de uma equipa de observadores independentes e o estabelecimento de sanções em caso de infração. A criação de um sistema deste tipo seria dispendioso e teria de ser cuidadosamente elaborado, para evitar duplicação com a legislação nacional. Também teria de se chegar a acordo sobre a entidade reguladora. Como é reconhecido pelo autor, há divergências, quanto ao tipo de sanções que poderiam ser aplicadas à indústria. Singer afirma que a punição exercida pelo mercado não seria suficiente e propõe que o Tribunal Penal Internacional (TPI) ou um tribunal ad hoc poderiam exercer esta função (idem, p. 543).

Numa tentativa de clarificação da atividade destas empresas e sua responsabilização foi elaborado o “Documento Montreux” (ICRC, 2009) em 2008, um documento intergovernamental destinado a promover o respeito do DIH e dos direitos humanos, que embora não seja juridicamente vinculativo, contém uma compilação de obrigações legais internacionais relevantes e de boas práticas, no que concerne ao recurso às Empresas Militares Privadas e de Segurança (EMPS), abrangendo tanto as empresas, como os Estados que as contratam e ainda os Estados onde as empresas operam. Mais recentemente, e no mesmo sentido, foi apresentada a “Proposta de Convenção sobre EMPS”, pelo Conselho de Direitos Humanos (A/HRC/15/25, 2010), propondo um sistema de monitorização semelhante ao existente para as convenções sobre direitos humanos, embora com algumas inovações importantes.

É de salientar, que as violações ocorrem geralmente no exterior, em que as reivindicações dos litigantes relativas a violações extraterritoriais levantam uma série de questões concetuais e práticas. Uma questão diz respeito à soberania do Estado no qual as violações tenham ocorrido: se um Estado exerce a sua jurisdição sobre eventos que ocorreram noutro Estado. Concretizando, como as EMP muitas vezes desempenham um papel vital na reconstrução pós-conflito em países como o Iraque e o Afeganistão, esses países podem ter interesse em bloquear os litígios em tribunais estrangeiros, receando comprometer os planos de reconstrução (Rynngaert, 2008, pp. 1040).

As preocupações com a soberania são maiores se a lei internacional autorizar, ou mesmo obrigar, ao exercício da jurisdição sobre determinadas infrações. Este é o caso das infrações graves às Convenções de Genebra (CG), em que se deve processar ou extraditar os presumíveis autores dos delitos. É de salientar, que o principal obstáculo jurisdicional à constatação da competência extraterritorial é nacional, pois, embora permitidos pela legislação internacional, os Estados podem não ter conferido aos seus tribunais a competência necessária sobre as violações extraterritoriais para impedir a impunidade. No entanto, muitos Estados preveem a competência da personalidade ativa, ou seja, a competência com base na nacionalidade do infrator para certos crimes.

James Pattison (2010, p. 5) afirma que as EMP não devem substituir os agentes legítimos da intervenção (Nações Unidas, organizações regionais ou os Estados), porém, argumenta que as empresas privadas são uma maneira potencialmente legítima de complementar a ação destes atores, apesar de reconhecer que uma subcontratação completa pode ser problemática.

Outra objeção à contratação de EMP está relacionada com a ausência de responsabilidade relativa a questões de controlo democrático por parte do Estado, que ocorre com as forças armadas, mas que não existe no caso destas empresas, uma vez que os cidadãos têm alguma capacidade de fiscalização sobre como as forças do seu Estado são usadas. Thomas Christiano argumenta que a tomada de decisão em condições de grande transparência é necessária nos dois casos, garantindo-se, desta forma, um uso mais ponderado da força militar (Pattison, 2010, pp. 13-14). O grande problema relaciona-se com o facto, de os governos poderem utilizar as EMP para contornar muitas das restrições constitucionais e parlamentares sobre a decisão de enviar tropas, sem debate público. Ao utilizar EMP têm mais capacidade para iniciar uma guerra encoberta, ou para ampliar a participação do Estado. O uso destas empresas pode tornar as operações militares mais aceitáveis para os cidadãos, uma vez que as baixas dos trabalhadores das empresas contratadas raramente são noticiadas, ou fazem as manchetes dos jornais (idem, 2008, pp. 153-154). Isto ocorre porque há falta de transparência sobre o uso destas empresas. Dados sobre a indústria, tais como a sua dimensão, os lucros e o número de baixas são muitas vezes impossíveis de saber, ou são obscurecidos pelo segredo com que os Estados fazem os contratos com estas empresas (Percy, 2006, p. 21). Daqui se depreende que, com a externalização da força militar, o Estado perde controlo sobre como a força é utilizada. É difícil monitorizar o comportamento das EMP e tomar decisões em conformidade, por exemplo, em relação às linhas de comando e controlo, uma vez que estas empresas são, em última análise, responsáveis perante os seus acionistas, em vez do Estado.

Por um lado, as EMP mantêm o objetivo de fornecer serviços, supostamente não-combatentes, tendo em vista o lucro, embora sob uma perspetiva empresarial e não individual como no passado. Por outro, os contratos que os Estados celebram não têm apenas o objetivo estadual de reforço ou complemento do potencial de combate dos seus exércitos regulares, mas apresentam ainda o propósito de preservação dos seus recursos humanos e financeiros e, em alguns casos, da sua imagem e credibilidade (Leandro, 2005, p. 22).

Thomas Bruneau (2011) chama a atenção para a questão de se afirmar que a contratação de EMP tem menores custos. Na opinião do autor, estes custos vão depender sempre do que o Estado pretender fazer, pois existem riscos ao não se investir nas forças armadas e depender de terceiros para certas funções.

Os Estados devem ser responsáveis, pelas ações dos seus soldados e de todos os que trabalhem para si em situações de conflito. Neste sentido, os EUA em 2006 ampliaram a autoridade do Código de Justiça Militar que regula o comportamento das forças armadas, de modo a incluir outros funcionários que trabalham no exterior, passando a poder ser julgados ao abrigo da Lei da Jurisdição Militar Extraterritorial (MEJA), alterada em 2004 após o escândalo em Abu Ghraib (Nevers, 2008, p. 177). Porém, a verdade é que os resultados efetivos em termos de responsabilização não se têm feito sentir.

Um dos principais desafios práticos para o exercício da jurisdição sobre os abusos das EMP é a dificuldade na obtenção de provas no exterior. Outro consiste no problema de detetar

abusos por parte dessas empresas. Se os abusos não poderem ser detetados, ou se os seus autores não poderem ser identificados, obviamente, nenhum processo civil ou criminal pode ser intentado (Rynngaert, 2008, pp. 1045-1046).

Como relembra Pattison (2008, p. 145), o uso da força militar pode infligir sofrimento. Pode não ser correto afirmar que os indivíduos sejam motivados por ganhos financeiros, de tal forma que estejam dispostos a provocar sofrimento ou ajudar outros a praticar estes atos, mas também pode significar que os funcionários privados estão mais dispostos a praticar estas ações e a abandonar os seus postos (*idem*, 2010, p. 12).

Os soldados regulares estão sob a autoridade das forças armadas e, como tal, têm de obedecer à decisão dos seus superiores. Dados os problemas de comando e controlo gerados pelo uso de EMP, as motivações do contratante privado são relevantes (*idem*, pp. 12-13). Os contratos celebrados com estas empresas são muitas vezes ambíguos e proporcionam um elevado grau de liberdade no teatro de operações, não existindo muitos mecanismos de fiscalização (Schreier e Caparini, 2005).

A ascensão desta indústria gerou solicitações, de modo a procurar solucionar os problemas do século XXI, em relação à segurança humana e situações de instabilidade e insegurança. Se muitas das funções estatais, desde a manutenção de prisões até ao bem-estar social, foram privatizadas, segue o raciocínio, por que não transformar a manutenção da paz também num mercado privado? A possibilidade de recorrer a empresas privadas nestas situações tem sido amplamente debatida por governos e legisladores, existindo quem defenda a sua utilização desde que esteja devidamente regulada (Pattison, 2010, p. 7).

Nesta situação a ausência de regulação das EMP constitui uma preocupação acrescida por conduzir à impunidade, podendo violar os princípios do *jus in bello*, sem receio de sanções, principalmente, os princípios relativos à imunidade de não-combatentes e à proporcionalidade (pelo uso excessivo da força). No Iraque, por exemplo, diversos funcionários de EMP estiveram envolvidos em violações de direitos humanos, não tendo sido devidamente responsabilizados (Singer, 2005, pp. 127).

O problema da conduta das EMP é agravado pelas práticas de recrutamento de algumas empresas. A indústria militar privada proporciona emprego e oportunidades para aqueles que saíram das forças armadas, mas também para cidadãos locais, podendo estes não ter as qualificações e capacidades necessárias ao desempenho das atividades requeridas (Pattison, 2010, p. 17), além de que aumentar o número de nacionais de países terceiros pode ser problemático devido ao (re)aparecimento do mercenarismo (Nevers, 2008, p. 176).

Na realidade, os altos salários no setor privado são muitas vezes responsáveis pela saída de soldados regulares. No entanto, podemos esperar que as considerações financeiras tenham maior importância na tomada de decisão dos funcionários das EMP do que nas forças armadas, que são motivadas por outras considerações como o dever nacional (Pattison, 2008, pp. 145-146).

Quando um Estado recorre a estas empresas usa um agente privado no auxílio da prossecução dos seus objetivos. No entanto, estas podem possuir objetivos que diferem daqueles do Estado contratante por, como salientado, serem responsáveis perante os seus

acionistas. Na realidade, um Estado pode autorizar uma empresa privada a realizar uma determinada ação, mas na prática ter pouco ou nenhum controlo sobre as suas atividades (idem, pp. 148-149).

Ao restringir quais os atores que podem usar a força, o princípio da autoridade legítima torna possível estabelecer instrumentos jurídicos e políticos que regulam a guerra. A utilização das EMP pode estar de acordo com este princípio, uma vez que são autorizadas a usar a força por entidades legítimas. No entanto, mina uma das justificações fundamentais do princípio da autoridade legítima, a limitação da frequência e do horror da guerra, por a privatização da força militar apresentar um conjunto de atores não-estatais que não se enquadram nos sistemas de regulação. Apesar do Estado que contrata EMP estar sujeito à lei internacional que proíbe certos tipos de comportamento (como a guerra agressiva), o uso destas empresas significa que é mais difícil fazer cumprir tais proibições. Além disso, a privatização da força militar amplia o número de atores capazes de usar a força militar, podendo aumentar as capacidades dos Estados, de outra forma militarmente incapazes, mas também auxiliar atores não-estatais (idem, p. 151), dando origem a atos ilegais como golpes de Estados e favorecendo a criminalidade organizada, da qual muitas vezes beneficiam.

Esta mudança do papel dos empresários militares, na organização global da violência legítima tem-se refletido em alterações do Direito Internacional que rege a condução das hostilidades. James Cockayne (2006, pp. 472-473) sugere que os Estados parecem ter encontrado formas de absorver o impacto da violência comercial organizada na sua responsabilidade pública, deixando margem para a atuação das EMP, desde que essas parcerias não desafiem os interesses sistémicos. Ao traçar a trajetória do desenvolvimento destas regras podemos observar mudanças nas conceções desses interesses, o que pode oferecer uma janela de oportunidade para a reorganização gradual, não só da violência, mas da legitimidade no seio da sociedade internacional. Este facto, permite constatar alterações no equilíbrio entre a autoridade pública e privada na sociedade internacional, em que os Estados têm utilizado o Direito Internacional para controlar, limitar e cooptar, mas não para erradicar o empreendedorismo militar, subordinando-o e alinhando-o com o sistema estatal. A sociedade internacional deixou aos Estados a responsabilidade da organização da violência e estes decidiram não proibir a atividade comercial militar, tendo negociado um conjunto complexo de normas voluntárias, de forma a permitir que as EMP não escapem totalmente ao controlo do sistema estatal.

Em geral o DIH não impede os Estados de contratarem EMP para realizar determinadas atividades. No entanto, é claro que quando o fazem continuam a ser responsáveis pelo cumprimento das suas obrigações nos termos da lei (Gillard, 2006, p. 549).

Grande parte da atividade comercial militar que as EMP desenvolvem enquadra-se no que é permitido pelo DIH, pelo que os Estados e estas empresas exploram deliberadamente as brechas legais. Não se tem assistido tanto a um vazio legal, mas a uma “manta de retalhos” em termos de regulação internacional, que deixa aos Estados ampla margem para a contratação de EMP (Cockayne, 2006, pp. 476-477).

Contudo, deve ser lembrado, que quando a guerra é privatizada, o poder deixa de ser exercido de cima para baixo, passando a ser horizontal e sujeito a influência e interferências. As EMP podem conspirar com (ou contra) os seus clientes, participando na prática de infrações, ou sendo complacentes com as mesmas, apesar de terem poder para as impedir (Ryngaert, 2008, p. 1046).

De entre os diversos problemas, é ainda de destacar que algumas violações não constituem crimes sobre os quais o Estado possa exercer a jurisdição extraterritorial, podendo alguns julgamentos criminais de funcionários civis sob a lei militar revelar-se ilegais e as empresas não serem responsabilizadas criminalmente, além de, por vezes, o Estado não estar particularmente interessado em iniciar processos contra empresas que contribuem para o esforço de guerra (idem, p. 1047) e o cumprimento dos objetivos propostos.

Neste sentido, podemos concluir, que existe um retorno do privado à organização global da violência legítima. Os Estados têm estabelecido, aprofundado e exportado os seus monopólios sobre a violência legítima, em que as atividades privadas sustentam o poder público coercitivo. A legislação favorece ainda o empreendedorismo militar, oferecendo mecanismos legais para proteger os frutos do comércio da regulação estatal intrusiva (Cockayne, 2006, pp. 479-480), o que parece por vezes esquecido são os riscos.

1.3 - As empresas militares privadas face ao contexto atual

Na atualidade existem quatro transformações fundamentais que estão a modificar a natureza dos conflitos armados. Em primeiro lugar, o processo de globalização, que constitui uma complexa teia de modernização e interdependências, que tem impacto sobre o fluxo de bens, serviços e pessoas. Em segundo lugar, verifica-se uma mudança em curso nas tecnologias de guerra. Em terceiro, há uma mudança na política do conflito em si mesmo. O aparecimento de poderosos atores globais não-estatais de vários tipos e a concorrência entre estes e os Estados está a alterar o cenário político internacional. Finalmente, o caráter do conflito e da guerra está em transformação (IDE, 2005, p. 5).

De acordo com Chetan Bhatt (2012, pp. 818-819), o significado da guerra e a sua dimensão organizacional e espacial transformaram-se de forma complexa, o que teve diversas consequências. Por exemplo, a robótica militar (e outras inovações tecnológicas que fazem parte da chamada Revolução dos Assuntos Militares – RAM) não só revolucionou a guerra, mas pode modificar muito do nosso entendimento sobre a guerra moderna, o que constitui o campo de batalha, o estatuto formal dos civis e as principais questões em termos de comando, controlo e responsabilização. As novas tecnologias irão levantar ainda mais questões, no que respeita às funções desempenhadas pelas EMP, acrescentando os riscos da atuação destas empresas.

Como relembra Thomas Bruneau (2011) há quem defenda que os militares já não serão necessários no século XXI e que as EMP fariam parte de mais uma etapa da RAM, numa altura em que se entra numa época de estabilização, em termos de evolução das novas tecnologias da informação e comunicação. Esta posição parece-nos não ter em consideração a realidade e os riscos existentes, comprovados tanto no passado como no presente, ilustrados pelo

aumento do número de conflitos armados de caráter não-internacional, que colocam em risco a paz e a segurança internacionais.

Tem-se dito que a guerra é demasiado importante para ser entregue aos generais, mas é, certamente, muito mais importante que não seja delegada em funcionários privados. Muitos estudiosos da indústria privada têm destacado o problema de determinar as funções públicas e privadas adequadas à utilização da força, salientando o perigo que a externalização pode ter nesta área particularmente crítica. Os governos têm a responsabilidade de avaliar se querem manter ou evitar a dependência das EMP, também para reafirmar o seu compromisso com o DIH (Nevers, 2008, pp. 185-186).

Há quem defenda que se as atividades militares não podem ser realizadas pelo Estado, talvez não devam ser realizadas de todo. No entanto, é necessária legislação nacional e internacional que permita esclarecer o estatuto e as atividades das EMP. Os esforços para estabelecer regulamentações internacionais, não foram frutíferos até ao momento, pela clivagem entre aqueles que procuram banir as EMP, enfatizando a sua semelhança aos mercenários, e os que veem a presença das empresas como um *fait accompli* e uma necessidade em termos de atuação (*idem*).

De acordo com Bruneau (2011), o que condiciona e estimula o outsourcing são os limites à dimensão da força; a não existência de algumas capacidades; a maior flexibilidade na contratação; o facto de ser possível alimentar uma força de forma mais rápida, sem constrangimentos burocráticos; a maior necessidade de efetivos pelas situações de instabilidade, que não estão em consonância com as políticas de redução dos contingentes; a não conscrição obrigatória e a prática do voluntariado; um sistema que requer menores custos, uma vez que os funcionários destas empresas não representam despesas adicionais além das contratuais, em termos de seguros ou subsídios e, o facto de permitirem prolongar a presença dos Estados/organizações na fase de reconstrução pós-conflito, sem constrangimentos legais, ou nacionais, em termos orçamentais e de escrutínio social.

Porém, o seu envolvimento sem enquadramento normativo está a retirar legitimidade às operações militares e aos exércitos nacionais que com elas estabelecem contratos. As atividades assim desenvolvidas, sem a marca de atributos tão essenciais como a disciplina e hierarquia, sem o controlo próprio dos exércitos modernos, atribui à contratação uma vulnerabilidade que mina o prestígio e credibilidade. Ao constatarmos que as EMP não existem para o Direito Internacional e que a preservação dos recursos humanos e materiais dos exércitos nacionais e regulares está a ser feita à custa do setor privado, podemos afirmar que o licenciamento destas empresas corresponde a uma necessidade de mercado, a um imperativo das democracias e é o melhor método de controlar os possíveis excessos de atuação, afastando a dúvida que relaciona estas empresas a atividades mercenárias (Leandro, 2005, p. 227).

É, deste modo, vital o desenvolvimento de legislação mais eficiente. Apesar de existir regulamentação informal, nacional e internacional esta é deficiente e contém, como analisámos, diversas lacunas. Esta regulamentação torna-se necessária por cinco razões: as empresas desafiam o controlo político, militar e social do Estado; as normas que regulam a sua atividade não são claras (referimo-nos ao comando e controlo das suas atividades e às

atividades dos seus funcionários, tal como em relação aos clientes que beneficiam dos seus serviços poderem constituir uma ameaça ao próprio Estado); este tipo de indústria não é transparente (dimensão, lucros, baixas, contratos, armamento e tipo de uso da força); não são suficientemente responsabilizadas pelas suas ações e o crescimento deste tipo de atividade deve ser monitorizado para proteger o interesse público (Percy, 2006, p. 15).

O monopólio da violência é desafiado pela tendência para a sua privatização devido à internacionalização das guerras e à necessidade de lhes dar resposta, com vista à manutenção da paz e segurança internacionais, o que provocou um acréscimo das necessidades em termos de recursos humanos e materiais, de que os Estados, na sua maioria, são deficitários. A globalização e a fragmentação têm transformado as condições para o monopólio da violência. No entanto, em nossa opinião, o caminho para a paz nas sociedades passa pela restauração do monopólio público da força, uma vez que como relembra Marina Ottaway (2004, p. 3), as manifestações mais importantes da fragilidade do Estado são a insegurança interna e a crescente incapacidade de controlar o território e exercer o monopólio do uso da força.

Os Estados frágeis sofrem défices de legitimidade e não são capazes de fornecer bens públicos, pelo que têm tendência para contratar atores não-estatais que permitam garantir a sua autoridade (Williams, 2008, pp. 4-15) e fornecer esses mesmos bens. Estas considerações levam-nos a refletir sobre o que poderá acontecer se todos os Estados seguirem estes modelos de privatização do uso da força, em vez de investirem em forças armadas profissionais e responsáveis.

As EMP representam um problema estratégico e prático quando utilizadas, porque onde a sua autoridade é semelhante à do Estado, pode rapidamente traduzir-se em usurpação desse papel, o que pode ser comprovado em locais onde a autoridade do Estado é já dependente da proteção de EMP, senhores da guerra e redes de criminalidade organizada (Cockayne, 2006, pp. 460-461).

As EMP podem tornar-se entidades paralelas e perigosas ao utilizar a força e desempenharem funções militares, em especial se não tiverem formação ou doutrina, um aparelho militar que não é militar, não tendo a formação e todas as regras de atuação para estarem em teatros de operações como o Afeganistão, o Iraque, a Líbia ou eventualmente a Síria, em especial se continuarem a desempenhar funções no processo de reconstrução.

Os Estados e os cidadãos têm de decidir até onde é que se deve privatizar e definir quais as funções que devem ser privatizadas. Sem tal regulamentação, a indústria irá evoluir sem controlo e monitorização. Os Estados podem e devem usar a legislação para condicionar este crescimento (Percy, 2006, p. 23), a qual não deve, em nossa opinião, permitir o uso da força armada. Como salienta Francisco Leandro (2005, p. 226), de entre as diversas soluções possíveis para a responsabilização dos agentes das EMP pela prática de atos de natureza criminal está o licenciamento nacional; a interdição de participação em ações de combate; o registo e fiscalização dos contratos celebrados com os seus funcionários, da presença e das atividades num dado teatro de operações; bem como a autorregulação. A incorporação das EMP no regime de prestação de serviços públicos é crucial para garantir que a reorganização da violência legítima não se transforme numa guerra perpétua, uma competição contínua e violenta por lucros globais sob a aparência da legitimidade e do Direito.

Também Michael Cottier (2006, pp. 639-640) considera que os Estados têm claramente um papel a desempenhar, seja individualmente, a nível regional ou internacional. O Direito Internacional estabelece obrigações de devida diligência aos Estados. A contratação de segurança privada e de EMP por Estados para operações no exterior deve respeitar as suas obrigações legais internacionais e não pode evadir-se das mesmas por serem atividades subcontratadas, nas quais se inclui a obrigação de garantir o respeito do DIH e dos direitos humanos. Os Estados devem tomar as medidas adequadas ou exercer a devida diligência para prevenir, punir, investigar ou reparar os danos causados pelos atos de EMP, ou pelos agentes por si contratados, em cumprimentos dos seus compromissos internacionais.

2- Considerações finais

A regulamentação e monitorização das EMP são de extrema importância nos nossos dias, em especial, dado o aumento do número de conflitos armados, uma vez que permite controlar o modo como estas empresas podem ou não exercer o uso da força e as atividades que podem desempenhar.

Desde Vestefália que o controlo do uso da força tem sido feito pelo Estado, pelo que podemos concluir que é da incumbência do Estado regular e controlar o uso da força, em seu benefício e do dos seus cidadãos, de modo a evitar infrações e abusos de direitos humanos e do DIH. Os governos e os cidadãos têm a responsabilidade de decidir se querem manter ou evitar a dependência das EMP, até como forma de reafirmar o seu compromisso com a proteção dos direitos humanos, tanto em tempo de paz como em tempo de guerra.

Dados os recentes acontecimentos em várias partes do mundo, de que o Iraque constitui apenas um exemplo, é premente a elaboração de legislação nacional e internacional mais detalhada, que permita esclarecer o estatuto e as atividades das EMP, tendo em atenção os fatores que condicionam e estimulam a privatização do uso da força, por forma a resolver os problemas e incapacidades existentes, para que não seja retirada legitimidade e credibilidade às operações militares, aos Estados e/ou organizações intervenientes e às forças armadas nos teatros de operações. Sem tal regulamentação, a indústria irá evoluir sem controlo e monitorização com os riscos que daí podem advir.

A crescente subcontratação das funções militares, leva-nos a refletir sobre o que poderá acontecer se todos os Estados seguirem estes modelos de privatização do uso da força, em vez de investirem em forças armadas profissionais. Uma das principais funções conferidas ao Estado e que levou à sua constituição foi exatamente a detenção do monopólio da força legítima, através da instituição de regras e limites à sua utilização, pelo que nos parece que esta função não deve ser partilhada com entidades privadas, por levantar problemas estratégicos e práticos quando utilizadas. Nos locais onde a sua autoridade é semelhante à do Estado pode acontecer uma usurpação do papel do Estado, particularmente em Estados frágeis ou colapsados, onde a luta pelo controlo dos recursos é uma constante e a criminalidade organizada tende a aumentar.

De qualquer forma, a contratação de segurança privada e de EMP deve respeitar as obrigações legais nacionais e internacionais e não pode evadir-se das mesmas, nas quais se inclui a obrigação de garantir o respeito do DIH e dos direitos humanos, devendo os infratores ser punidos, uma vez que a parte contratante é responsável pela atuação da parte contratada, sempre que esta esteja a agir em seu nome.

Assim, perante as questões de saber se o Estado deveria deixar de deter o monopólio do uso da força e se deveria privatizar as funções de defesa, em nosso entender parece-nos que a resposta deve ser negativa. Saber se as EMP substituíram as forças armadas parece-nos também irrealista, por não corresponder com rigor à realidade. Em nossa opinião, as EMP apenas deveriam realizar funções que não o combate e de acordo com estritas normas de conduta, devendo desempenhar preferencialmente funções de consultadoria e formação, como na atualidade as realizadas por civis, uma vez que se trata de civis e não de militares.

Bibliografia

- A/HRC/15/25, 2010. *Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, que contém em anexo a Draft of a possible Convention on Private Military and Security Companies (PMSCs) for consideration and action by the Human Rights Council*, July 5, 19-43.
- Akkerman, Tjitske, 2009. New wars, new morality?. *Ata Politica*, 44, 74-86.
- Avant, Deborah, 2005. *The market for force: the consequences of privatizing security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bhatt, Chetan, 2012. Human rights and the transformations of war. *Sociology – the journal of the British Sociological Association*, 46 (5), 811-826.
- Brooks, Doug, 2010. Are contractors military? – Terminology matters, especially in international regulations and law. *Journal of International Peace Operations*, 5 (5), 1-3.
- Bruneau, Thomas, 2011. *Patriot's for profit: contractors and the military in U.S. national security*. Stanford: Stanford University Press.
- Cockayne, James, 2006. The global reorganization of legitimate violence: military entrepreneurs and the private face of international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, 88 (883), 459-490.
- Cottier, Michael, 2006. Elements for contracting and regulating private security and military companies. *International Review of the Red Cross*, 88 (863), 637-663.
- Dos Santos, Victor Marques, 2001. A privatização da violência legítima. *Nação e Defesa*, 98, 87-113.
- Gillard, Emanuela-Chiara, 2006. Business goes to war: private military/security companies and international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, 88 (863), 525-572.

- ICRC, 2009. *The Montreux document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*. Geneva.
- IDE – Institute of Defense and Strategy, February 2-23, 2005. *Revolution in military affairs – Processes, problems and prospects*. Report of a Conference organized by the Institute of Defense and Strategy in Singapore.
- Kaldor, Mary, 1999. *New & old wars: organized violence in a global era*. Stanford: Stanford University Press.
- Leander, A., 2005. The power to construct international security: On the significance of private military companies, *Millennium* 33, 803-826.
- Leandro, Francisco, 2005. Os não-combatentes que combatem. *Jornal do Exército*, 544, 22-28.
- Nevers, Renée De, 2008. Private security companies and the laws of war. *Security and Dialogue*, 40 (2), 169-190.
- Ottaway, Marina and Stefan, Mair, 2004. *States at risk and failed states putting security first*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Pattinson, James, 2008. Just war theory and the privatization of military force. *Ethics & International Affairs*, 22 (2), 143-162.
- Pattinson, James, 2010. Outsourcing the responsibility to protect: humanitarian intervention and private military and security companies. *International Theory*, 2 (1), 1-31.
- Percy, Sara, 2006. Regulating the private security industry. *Adelphi Paper*, 384, 57-74.
- Ryngaert, Cedric, 2008. Litigating abuses committed by private military companies. *The European Journal of International Law*, 19 (5), 1035-1053;
- Saraiva, Maria Francisca, 2009. *Poder Militar e Agressão Armada em Ambiente Pós-Bipolar: Análise Jurídico-Estratégica das “Guerras High Tech” e das “Novas Guerras” nos Discursos e Práticas Sobre Agressão e Legítima Defesa*. Tese de doutoramento. Lisboa: ISCSP.
- Sassòli, Marco; Bouvier, Antoine A. and Quintin, Anne, 2011. *How does law protect in war? – Cases, documents and teaching materials on contemporary practice in International Humanitarian Law*. 3rd ed. Geneva: International Committee of the Red Cross.
- Schreier, Fred and Caprini, Marina, 2005. *Privatizing security: law, practice and governance of private military and security companies*. Geneva: DCAF.
- Singer, P., 2001/2002. Corporate warriors. *International Security*, 26 (3), 186-220.
- Singer, P., 2004. Profits and the vacuum of law: Private military firms. *Columbia Journal of Transnational Law*, 42 (2), 521-549.
- Singer, P., 2005. Outsourcing war. *Foreign Affairs*, 84 (2), 19-132.
- Spearin, Christopher, 2007. *Humanitarian non-governmental organizations and international private security companies: The humanitarian challenges of molding a marketplace*. Geneva: DCAF (Policy Paper n. ° 15).

- Vaz, Nuno Mira, 2002. *Civilização das forças armadas nas sociedades demoliberais*. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional.
- Williams, Philippe, 2008. *Violent non-state actors and national and international security*. London: International Relations and Security Network.
- Yoo, John C., 2011. *Fixing failed states*. Berkeley: University of California.

A PENÍNSULA IBÉRICA. MIGRAÇÕES E CONTEXTOS SECURITÁRIOS

THE IBERIAN PENINSULA. MIGRATIONS AND SECURITARIAN CONTEXTS

FERREIRA, Susana de Sousa

Mestre em Ciências Políticas e Relações Internacionais
Investigadora do IPRI – UNL e do CEPES – UP
Lisboa, Portugal
srsferreira@gmail.com

RODRIGUES, Teresa Ferreira

Professora Associada
Departamento de Estudos Políticos – FCSH-UNL
Investigadora e membro do Conselho Científico do
IPRI – UNL
Lisboa, Portugal
trodrigues@fcs.unl.pt

Título abreviado: A PI. Migrações e Contextos Securitários

Resumo

A globalização sugere uma compressão de tempo e também de espaço, sujeito a processos de desterritorialização e desnacionalização. Este artigo discute o link migrações-segurança. Fala também das incertezas suscitadas pelos moldes em que assenta a mobilidade humana, aplicando-as ao caso concreto de Portugal e Espanha, países de tradição emigratória, que se transformam em países recetores num momento de alteração profunda dos fluxos migratórios à escala mundial. Divide-se em duas partes. A primeira sintetiza informação sobre dinâmicas migratórias atuais e perfis migratórios. A segunda avalia os desafios que as futuras dinâmicas migratórias suscitam aos responsáveis ibéricos.

Palavras-chave: Península Ibérica, Migrações, Segurança, Dinâmicas Demográficas.

Abstract

Globalization suggests a compression of time and space, subject to processes of unterritorialization and denationalization. This paper assesses the link migrations-security, as well as the uncertainties arising from the molds on which human mobility lay, applying them to Portugal and Spain. Countries with an emigration tradition that became host countries in a time of

profound change in migration flows worldwide. It is divided into two parts. The first summarizes information on recent migration dynamics and Iberian migratory profiles. The second assesses the most relevant challenges that future migration will present to Iberian policy-makers.

Keywords: Iberian Peninsula, Migrations, Security, Demographic Dynamics.

*O século XXI tem vindo a ser chamado o “século das pessoas em movimento”,
enunciado feliz que exprime o impacto da pressão migratória
no processo de globalização que vivemos.*

Isabel Mota (2010)

Introdução

A globalização sugere uma compressão de tempo e também de espaço, sujeito a processos de desterritorialização e desnacionalização. Nas últimas décadas transformou-se a ideia de espaço e o modo como as populações humanas o percebem e utilizam. Na sociedade de risco global os movimentos migratórios tendem a assumir-se como um dos vetores decisórios no que aos equilíbrios de poder diz respeito (Rodrigues, 2011b). Neste artigo abordaremos as questões e incertezas que decorrem dos moldes em que assenta a mobilidade humana no início do século XXI, tomando como exemplo os dois Estados ibéricos, com histórias migratórias idênticas, embora com características específicas, atuais e no médio prazo.

A mobilidade humana atual cria oportunidades e gera receios quanto aos moldes de relação entre o indivíduo, as organizações e os Estados (Rodrigues e Ferreira, 2012). Num mundo em que as fronteiras são cada vez mais ténues e difusas e em que os avanços tecnológicos (nomeadamente ao nível das comunicações e dos transportes) permitem quebrar as barreiras físicas e estreitar as relações entre povos, as migrações internacionais são consensualmente consideradas como um fator relevante mas, porque pouco conhecido e porque se lhe reconhece um grau elevado de instabilidade, vistas com desconfiança e associadas a riscos de segurança. Assim se explica o modo como o nexus imigração-segurança se tornou prioritário na agenda política mundial. O grande desafio consiste em encontrar pontos de equilíbrio neste binómio, evitando os discursos radicais, sem que tal preocupação faça esquecer os desafios colocados pelos movimentos migratórios, inéditos em termos de volume, motivações, perfis e destinos.

O estreitamento do planeta obriga a que se reequacione a relação entre populações, espaços e segurança. A grande questão decorre do facto da geografia da maioria dos recursos naturais vitais não coincidir com a geografia da população, com o agravar da pressão crescente sobre alguns deles, sob a forma de consumo e degradação. Estamos perante uma nova realidade mundial em que se agudiza o hiato entre ricos e pobres, potenciados por processos de exclusão, os quais podem tornar-se focos de risco de segurança humana à escala global. Com efeito, o sistema internacional continua a ser um espaço de assimetrias e convergências de índole política, económica, social e populacional (Rodrigues, 2010, p. 15).

A população representa um desafio e uma oportunidade do século XXI, nomeadamente no caso europeu. Com efeito, a Europa é a maior perdedora no xadrez político marcado por

diferentes dinâmicas de aumento demográfico, causado pela sua manifesta incapacidade para assegurar a manutenção do volume de efetivos com base nos saldos naturais¹. Neste contexto negativo, a dependência face aos saldos migratórios tende a tornar-se total. Os cenários médios divulgados pelas Nações Unidas (United Nations, 2010) estimam que no ano de 2050 existirão apenas 719 milhões de residentes na Europa, contra os atuais 739 milhões, valor que configura uma redução de cerca de três pontos percentuais, mesmo mantendo como pressuposto a manutenção de saldos migratórios positivos.

As migrações afiguram-se assim como a chave para o crescimento demográfico europeu. No entanto, a mobilidade populacional, de modo especial a transfronteiriça, questiona a segurança dos próprios migrantes, das sociedades de acolhimento e dos Estados. Receios de uma imigração em larga-escala e desregulada, medo de que os imigrantes possam ameaçar a cultura da sociedade dominante ou ainda que sejam uma ameaça política ou um risco para a segurança do país de acolhimento resultam numa associação da imigração a situações de ameaça e insegurança (Ferreira, 2013, pp. 2-3).

Novas noções de segurança traduzem-se em novas respostas para os Estados. À tradicional defesa do território e garantia da independência política associa-se o dever de assegurar a identidade cultural, a independência económica e a estabilidade social (Rodrigues, 2010, p. 16). Alia-se ainda a estes conceitos o paradigma da segurança humana, que coloca o indivíduo no centro da análise.

No quadro da Europa comunitária Portugal e Espanha não são alheios a esta realidade. Países tradicionalmente de emigração, passaram a ser na década de 90 países recetores de imigrantes. Contudo, as características e perfis migratórios das comunidades presentes em cada um dos Estados ibéricos são diferenciados e o mesmo sucede com as vagas migratórias que têm cada um destes países como destino. Em Portugal os principais locais de origem são os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e da Europa de Leste (Ucrânia, Rússia, Moldávia). Em Espanha a imigração tem maioritariamente origem na América Latina, na Europa de Leste e na África magrebina (United Nations, 2010).

O futuro destas realidades complexifica-se no que respeita à sua evolução, num momento conjuntural marcado por crises de índole económica, social e até certo ponto política, que afetam ambos os Estados ibéricos e têm impactos diretos no volume e estratégias migratórias.

As incertezas sobre o futuro são muitas e a sua evolução uma incógnita, designadamente na sequência da crise hoje instalada e atendendo ao perfil de imigrante económico que predomina em ambos os países. No entanto, pese embora esse facto e os fatores de incerteza, vários organismos internacionais, com destaque para as Nações Unidas e o Population Reference Bureau, em termos mundiais, e o Eurostat para a União Europeia, continuam a disponibilizar indicadores estatísticos com a estimativa sobre volumes e tendências de médio prazo dessa imigração, que se afiguram como um ponto de partida interessante enquanto exercício reflexivo.

Neste sentido, é nosso intuito apresentar as primeiras informações e conclusões de um estudo mais amplo sobre a importância e os desafios que colocam os movimentos migratórios na Península

¹ Diferença entre nascimentos e óbitos. Esta incapacidade decorre do efeito combinado de níveis baixos de fecundidade e de descendências médias que desde os anos 80 têm progressivamente deixado de garantir a substituição das gerações, bem como do acréscimo gradual da duração média de vida dos seus residentes.

Ibérica, tomando como ponto de partida a década de 90 e tendo como horizonte temporal 2030. Para tanto iremos (a) avaliar a importância das dinâmicas migratórias recentes para a Península Ibérica; (b) caracterizar o imigrante tipo, com recurso a indicadores demográficos e informações complementares de carácter socioeconómico; e (c) enunciar os desafios e oportunidades que se apresentam ao futuro das dinâmicas migratórias no espaço ibérico.

Impõem-se, antes de apresentar dados totais e tendências, dois breves apontamentos de índole metodológica e de avaliação sobre a qualidade dos dados disponíveis sobre esta matéria. O primeiro relaciona-se com os critérios de recolha e agregação da informação. Com efeito, apesar da evolução e o esforço para garantir a máxima comparabilidade possível entre as séries estatísticas de todos os Estados-membros, verificamos que elas continuam a existir, frequentemente causadas pelas diferenças de critério assumidas pelos organismos oficiais de cada país. Assim, de modo a garantir a máxima comparabilidade possível entre os dados referentes à população total e ao número de estrangeiros em Portugal e em Espanha optamos, sempre que existentes, por utilizar as estatísticas disponibilizadas pelos Institutos Nacionais de Estatística (INE) nacionais.

1. Novas migrações...

Historicamente a Europa foi um continente de emigrantes, característica que apenas se alterou já entrado o século XX (Bardet e Dupaquier, 1999, pp. 463-484). Nas últimas décadas do século passado o continente assiste a um aumento significativo dos fluxos migratórios em termos quantitativos e também qualitativos, quer internos, privilegiando o sentido leste oeste, quer externos, variados no que concerne aos seus destinos, fluxos e perfis. A Europa é hoje o espaço mais atrativo do Mundo, destino de cerca de 33% do total de migrantes internacionais. Porém, o novo mapa das migrações europeias é caracterizado por diferentes motivações e modalidades, que explicam a existência de distintos perfis migratórios, cuja variedade tende progressivamente a aumentar.

No contexto europeu os países do Sul apresentam um percurso original, dado que só a partir de finais dos anos 80, e sobretudo na década imediata, se tornaram países atrativos para as migrações internacionais, o que se explica pelo desenvolvimento económico aí ocorrido. Portugal e Espanha pertencem a este grupo, juntamente com Itália e Grécia.

Com efeito, as sociedades ibéricas conheceram grandes transformações nos últimos quarenta anos, de modo especial após a sua adesão em 1986 à União Europeia, então Comunidade Económica Europeia (CEE). As alterações de regime político e a integração no projeto europeu trouxeram consigo mudanças sociais, económicas e também demográficas e a conseqüente modernização social. O desenvolvimento económico ocorrido entre 1986 e 2000 contribuiu para a subida dos padrões de consumo e de bem-estar das famílias (Rodrigues e Moreira, 2011, p. 30). Alterou-se a vida dos cidadãos portugueses e espanhóis, tal como os seus padrões comportamentais. A modernização e o progresso da economia e sociedade peninsulares foram os principais atrativos para as vagas de imigrantes, que começaram a afluir à Península Ibérica a partir da década de 1990. Mas embora nas últimas décadas as

sociedades ibéricas tenham sofrido alterações sociais e demográficas consideráveis, estas não foram originais em relação aos restantes Estados da Europa do Sul.

Como sublinham Rodrigues e Moreira (2011, p. 33),

[à] semelhança do que sucede um pouco por toda a Europa, também no que toca aos comportamentos colectivos face à vida e à morte da população residente em Portugal as mudanças têm sido significativas, numa realidade pautada por saldos naturais tendencialmente nulos ou negativos e uma população residente composta por poucas crianças, muitos idosos e com ciclos de vida progressivamente longos e estáveis. Por seu turno, emigração, imigração, e migrações internas registaram grandes alterações de volume e características, tornando-se as variáveis-chave nas futuras dinâmicas.

O mesmo sucede no caso espanhol: “ (...) España se ha transformado de forma radical y ha terminado por converger con las principales tendencias y corrientes que hoy son normales en los países de nuestro entorno geopolítico y cultural” (Requeña, 2011, p. 49).

Portugal e Espanha, países com dimensões geográficas e populacionais bastante distintas e com características políticas, sociais, culturais e históricas próprias, apresentam assim dinâmicas de crescimento demográfico convergentes entre si e com os demais parceiros europeus: estruturas etárias muito envelhecidas, tendência de estabilização ou redução do número total de residentes, dependência face às migrações, num contexto de baixos níveis de fecundidade e um aumento gradual da esperança média de vida (Rodrigues e Moreira, 2011, p. 58). Numa Península Ibérica tendencialmente envelhecida e a atravessar um período de crise económica (europeia e mundial), importa perceber as atuais dinâmicas migratórias e os desafios que elas apresentam ao seu futuro.

Os resultados sobre o futuro demográfico peninsular são pouco animadores, a avaliar pelas projeções oficiais (Tabela I). No caso português estima-se uma redução de efetivos a partir de 2025, assumindo-se que em 2050 os volumes totais de população serão inferiores aos registados em 1990. As projeções já divulgadas mostram uma tendência de inversão acentuada na migração líquida a partir do quinquénio 2010-2015, podendo Portugal atingir valores quase nulos entre 2020-2025 (Tabela II). Os saldos migratórios voltaram a ser negativos desde 2010, pondo fim a um período de tendência positiva iniciado em 1993. No caso espanhol os cenários são menos pessimistas, prevendo-se nas próximas décadas a manutenção de saldos positivos e um aumento, embora pouco expressivo, do total de residentes. Tal como sucede na grande maioria dos restantes países europeus, os fluxos imigratórios, atualmente já responsáveis por parte significativa do crescimento populacional ainda existente², tornam-se essenciais para garantir alguma dinâmica populacional e influenciam decisivamente o futuro dos dois países ibéricos.

² Entre 70 a 100% na maior parte do continente europeu.

Tabela I: Portugal e Espanha. População residente (1990-2050)

Ano	População residente	
	Portugal	Espanha
1990	9 925	38 889
1995	10 125	39 427
2000	10 336	40 288
2005	10 544	43 395
2010	10 676	46 077
2015	10 702	47 532
2020	10 623	48 661
2025	10 476	49 501
2030	10 309	49 998
2035	10 127	50 479
2040	9 918	50 938
2045	9 668	51 268
2050	9 379	51 354

Fonte: Elaboração própria a partir de United Nations, 2010.

Tabela II: Portugal e Espanha. Taxas de migração líquida, 1990-2050 (%)

Período	Portugal		Espanha	
	Migração líquida (milhares)	Taxa de migração líquida	Migração líquida (milhares)	Taxa de migração líquida
1990-1995	30	3,0	64	1,6
1995-2000	35	3,4	159	4,0
2000-2005	36	3,4	566	13,5
2005-2010	30	2,8	450	10,1
2010-2015	20	1,9	203	4,3
2015-2020	15	1,4	197	4,1
2020-2025	10	0,9	188	3,8
2025-2030	10	1,0	144	2,9
2030-2035	10	1,0	143	2,8
2035-2040	10	1,0	142	2,8
2040-2045	10	1,0	142	2,8
2045-2050	10	1,1	141	2,8

Fonte: Elaboração própria a partir de United Nations, 2010.

A análise dos dados respeitantes às séries estatísticas sobre imigração torna evidente que nos confrontamos com valores percentuais e relativos muito diferentes, que só parcialmente refletem as distintas dimensões populacionais dos dois Estados. De acordo com o último recenseamento geral da população (2011) residiam em Portugal 394.496 estrangeiros³ (Instituto Nacional de Estatística, 2012a), o que representava 3,7% do total de habitantes. No país vizinho foram no mesmo ano recenseados 5.252.473 imigrantes, correspondentes a 11,2% do total de residentes, o triplo do valor português (Instituto Nacional de Estatística, 2012). Ainda assim os resultados obtidos em Portugal refletem um aumento estimado em cerca de 70% desde o início do século XXI, o qual é responsável por 92% do aumento total da população, uma vez que nesse mesmo período o saldo natural⁴ na primeira década da centúria foi quase nulo (Rodrigues, 2012a, pp. 205-230). No mesmo período intercensitário (2001-2011) entraram mais de 3 milhões e meio de estrangeiros em Espanha, os quais explicam o forte aumento populacional verificado no país (Instituto Nacional de Estatística, 2012, p. 1).

A atual crise económica e financeira mundial penalizou os países menos atrativos, como Portugal, também mais periféricos, em termos geográficos e sobretudo económicos. Mas se, tal como no resto da Europa, os fluxos imigratórios se tornam essenciais para garantir o aumento populacional e o futuro dos dois países, paradoxalmente a crise mundial levou também à adoção de políticas migratórias europeias e nacionais mais restritivas, com vista à proteção dos postos de trabalho para os cidadãos residentes.

Embora distintas nas suas características, escala e áreas de recrutamento, as duas últimas décadas foram marcadas por grandes alterações a nível de volume de fluxos e de perfis da imigração peninsular.

No caso português, até ao início dos anos 1990 as entradas mais significativas eram explicadas pelos laços políticos, culturais e linguísticos e eram compostas maioritariamente por cidadãos do sexo masculino em idade ativa, trabalhadores não qualificados de origem africana. Este grupo era secundado a grande distância por indivíduos oriundos da “Europa mais rica” (Pires, 2010, p. 48). No momento em que o país se torna um destino atrativo, alarga-se também o espectro de recrutamento a países sem ligações históricas a Portugal. Como efeito combinado destas novas linhas de imigração reduziu-se na última década a importância relativa dos cidadãos oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), que em 2001 representavam 44% do total de imigrantes oficiais a residir no país (Instituto Nacional de Estatística, 2012a, p. 5), mas que hoje não ultrapassam os 20% (SEF, 2013, p. 16).

No início da década de 1990 a imigração de países da Europa de Leste (como a Ucrânia e Moldávia) era ainda praticamente inexistente. A queda do Muro de Berlim e colapso do sistema soviético criou novos fluxos migratórios no espaço europeu, nomeadamente dos países satélite da ex-União Soviética (URSS). Portugal vivia nesse momento um período de prosperidade económica, consubstanciado na construção de grandes infraestruturas, para o que se requeria

³ No mesmo período o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) contabiliza 436.822 estrangeiros (Ataide e Dias, 2011, p. 7).

⁴ O saldo natural ou fisiológico resulta da diferença entre o número total de nascimentos e óbitos ocorridos em determinado período temporal. Em conjunto com o saldo migratório, resultante da diferença entre imigrantes e emigrantes, explicam o crescimento da população em dado universo territorial.

muita mão-de-obra não qualificada, o que constituiu uma janela de oportunidade para os cidadãos de leste. A adesão ao Acordo Schengen também contribuiu para este acréscimo, ao facilitar a liberdade de circulação dentro do espaço europeu. Em 1993 Portugal regista o primeiro de uma longa série de anos de saldo migratório positivo, só interrompido em 2010.

Na viragem para o século XXI aumenta substancialmente o número de cidadãos de origem asiática e acentua-se o volume de brasileiros, cuja entrada e permanência no país é facilitada pela assinatura de acordos bilaterais. Entre 1990 e 2010 o número médio de estrangeiros residentes em Portugal vai sofrendo aumentos contínuos, mas a partir de 2010 estes voltam a reduzir-se. Para além da resposta à recessão económica e financeira sentida no país, o acesso de muitos cidadãos estrangeiros à nacionalidade portuguesa e a alteração das dinâmicas migratórias nos países de origem (nomeadamente Brasil e Angola) constituem fatores explicativos para as mudanças observadas (Ataíde e Dias, 2011, p. 16).

Em Espanha a população estrangeira também aumentou consideravelmente nos últimos anos. Falamos de fluxos migratórios com origens mais variadas e com uma distribuição assimétrica no país, à semelhança do que sucede em Portugal e por razões idênticas, a primeira das quais a expansão do mercado de trabalho interno. No início dos anos 1990 cerca de metade dos imigrantes espanhóis procedia de países desenvolvidos, sobretudo da Europa comunitária e da América do Norte. Mas hoje, pese embora o facto da população daí procedente ter ainda um peso significativo, “otros colectivos de países correspondientes al denominado Tercer Mundo o países del Sur han pasado a ocupar las primeras posiciones del ranking por importancia numérica” (Rodríguez e Viedma, 2004).

A principal comunidade estrangeira continua a ter origem europeia e é liderada por perto de 800 mil cidadãos romenos (15,1% do total de imigrantes). Mas Espanha tornou-se nas duas últimas décadas um dos países centrais do eixo migratório mediterrânico sul-norte (Pereda, et. al, 2008, pp. 97-98), o que explica a subida de 212% do número de residentes de nacionalidade marroquina. Estes passam de 248 para 774 mil entre 2001 e 2011 e hoje constituem a segunda maior comunidade estrangeira no país (14,7%). À semelhança de Portugal, também no país vizinho o ano de 2010 marca o final de um período de crescimento dos fluxos de entrada devido à crise económica e financeira.

Em termos de distribuição geográfica é notória a preferência da população estrangeira pelos grandes centros urbanos e pelas zonas mais dinâmicas em termos de emprego menos qualificado, de indústria e/ou de turismo. Em Portugal, a Grande Lisboa concentra mais de metade dos estrangeiros no país (51,6%), seguida das regiões Norte, Centro e Algarve. A tendência de concentração na Área Metropolitana de Lisboa é especialmente evidente no caso dos naturais dos PALOP, nomeadamente cabo-verdianos, angolanos e guineenses. Mas apesar de, como referido, a maioria da população estrangeira se concentrar em torno da capital, a sua presença é mais significativa no Algarve, onde corresponde a cerca de 12% do total de residentes (na Grande Lisboa essa percentagem fixa-se em 8%). Outras zonas com percentagens elevadas são a Península de Setúbal e o Alentejo Litoral (6%) e a região Oeste (4%) (Instituto Nacional de Estatística, 2012b, p. 4).

Em Espanha a informação disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística prova a concentração das principais comunidades de imigrantes na Catalunha e na Comunidade de Madrid⁵, embora a população estrangeira se disperse por todo o território. Na Catalunha reside 21,5% do total, sobretudo europeus e sul-americanos, na Comunidade de Madrid 18%, na Comunidade Valenciana 14% e na Andaluzia 13%.

A caracterização do imigrante tipo nos espaços considerados permite conhecer a realidade migratória e ajuda sobretudo a melhor compreender e atuar sobre o fenómeno. Representa desta forma um exercício útil, de carácter preventivo e simultaneamente de apoio à decisão. O INE português disponibiliza um conjunto de dados sistematizados (Censos de 2011), que facilmente permitem traçar este perfil, mas a tarefa de sistematização é mais difícil no caso espanhol, já que os dados disponibilizados pelo INE são escassos, o que nos forçou a recorrer à Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2007, facto que introduz um desfazamento temporal na caracterização dos dois países, embora tal facto não tenha implicações de carácter qualitativo.

Encontramos três perfis de imigrantes na Península:

- 1. Imigrantes oriundos dos países desenvolvidos** (UE, EUA, Canadá, Norte da Europa): altamente qualificados ou com qualificações médias; ocupam essencialmente cargos em áreas acreditadas (nomeadamente no ensino, medicina e saúde e cargos administrativos e de topo);
- 2. Imigrantes originários dos restantes países europeus e países da América do Sul e Latina:** com qualificações médias (ensino secundário); desempenham funções na área dos serviços (comércio a retalho, restauração, turismo), chegando por vezes a ocupar lugares de chefia;
- 3. Imigrantes oriundos dos países africanos e asiáticos:** possuem qualificações baixas (ensino básico) e trabalham nas áreas dos serviços (nomeadamente limpezas e comércio a retalho), construção civil e agricultura.

A população estrangeira é maioritariamente constituída por mulheres, o que coincide com as tendências mais recentes das migrações internacionais, a chamada feminização das migrações. Em Portugal elas representam 52,3% do total, já no caso espanhol a diferença é menos significativa, cerca de 1000 efetivos. No caso português, a percentagem de mulheres é superior sobretudo na comunidade brasileira (57,9%), mas não nas comunidades da Guiné-Bissau, Ucrânia e Roménia (Instituto Nacional de Estatística, 2012b, p. 7). Em Espanha, a diferença de género é mais significativa junto da comunidade romena (as mulheres representam 52%) e no extremo oposto surge a comunidade marroquina, onde a percentagem relativa de homens ultrapassa os 55%⁶.

Os migrantes contribuem em ambos os países para o rejuvenescimento das estruturas etárias e manutenção do volume de população ativa, porque possuem uma estrutura etária mais jovem que a média nacional. A maioria da população estrangeira tem entre 15 e 44

⁵ Site do INE: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/p259/e01/10/&file=02001.px&type=pcaxis&L=0>, [Consult. 02 abr. 2013].

⁶ Site INE: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>, [Consult. 02 abr. 2013].

anos de idade. Em Portugal como em Espanha os migrantes de origem europeia apresentam os valores etários médios mais altos (britânicos, espanhóis e franceses em Portugal e suíços e noruegueses em Espanha). Os mais jovens têm em alguns casos idades médias muito baixas (os provenientes da África e da América do Sul com idades médias inferiores a 30 anos em Espanha, segundo o Instituto Nacional de Estadística (2012, p. 18). Em Portugal as comunidades mais jovens pertencem ao romenos, moldavos, são-tomenses e brasileiros (Instituto Nacional de Estatística, 2012b, p. 10).

Espanha recebe uma imigração mais qualificada que Portugal. Ainda assim, neste último a população estrangeira em idade ativa possui níveis de escolaridade em média mais elevados que os nacionais (o ensino secundário é o mais comum, com 32,7%, face aos 19,9% dos portugueses). Mas os portugueses têm percentagens de ensino superior ligeiramente mais elevadas que os estrangeiros (16,4% e 14,4%, respetivamente) (Instituto Nacional de Estatística, 2012b, p. 12). Na população imigrante espanhola predominam os detentores de níveis de ensino secundário e a proporção de estrangeiros com estudos de segundo ciclo e superior é mais elevada que a média nacional (INE, 2008, pp. 30-31).

Estas diferenças refletem-se na condição dos imigrantes face à atividade económica, num mercado de trabalho progressivamente exigente. As baixas qualificações ou a sua falta de reconhecimento vedam o acesso de muitos imigrantes a um emprego estável e à capacidade de consumo de bens e serviços, o que pode gerar situações de exclusão (Rodrigues, 2010, p. 62).

Em Portugal mais de 60% da população estrangeira é ativa, com destaque para as comunidades ucraniana (71%), brasileira (69%), romena (67%), moldava e chinesa (65%) (Instituto Nacional de Estatística, 2012b, p. 14). As atividades económicas mais representativas são a restauração (13%), a promoção imobiliária e construção de edifícios e o comércio a retalho⁷ (12%) (Instituto Nacional de Estadística, 2012, pp. 17-18).

Em Espanha⁸ 54% dos imigrantes encontram-se em idade ativa, na sua maioria (48%) afetos ao setor dos serviços. Destacam-se três grandes perfis profissionais: 1) os cidadãos oriundos de países desenvolvidos, mais de um terço dos quais ocupa cargos diretivos e profissionais; 2) os imigrantes africanos, andinos e do resto da Europa (não pertencentes à UE), que maioritariamente desempenha trabalhos manuais não qualificados; e 3) os imigrantes dos países latino-americanos não andinos, com uma posição intermédia: a proporção de trabalhadores não qualificados supera a do primeiro grupo, mas a percentagem de trabalhadores qualificados é superior ao segundo (INE, 2008, pp. 104-105).

No entanto, e tal como sucede na maioria dos países europeus, também no espaço ibérico existe um desfasamento entre as qualificações dos imigrantes em termos de educação/formação e os seus postos laborais. Esse facto explica-se pelas dificuldades de legalização (que leva os imigrantes a recorrerem ao trabalho informal), a concentração da procura de mão-de-obra em determinados setores (nomeadamente indústria, agricultura e turismo), e

⁷ Cerca de 69% da comunidade chinesa está ligada a este setor.

⁸ Os dados disponibilizados pelo INE relativamente a este indicador correspondem ao ano de 2010 (Site INE: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/a062/a1998/&file=pcaxis>, [Consult. 04 abr. 2013].

as dificuldades em obter equivalências académicas e/ou o reconhecimento de qualificações. Embora certos lugares de topo e de chefia pertençam a imigrantes altamente qualificados, tal corresponde ainda a uma minoria.

Os números do desemprego são um indicador da estabilidade das comunidades migrantes. As taxas de desemprego em Portugal e Espanha atingiam no final de 2012 níveis históricos e sabemos que tendencialmente os estrangeiros são os mais afetados, uma vez que muitos se encontram em situações precárias face ao emprego, que os torna mais vulneráveis em situações de crise.

Mas embora as dinâmicas migratórias para os dois países ibéricos sejam distintas, existem muitas semelhanças no perfil do imigrante residente na Península Ibérica (Tabela III).

Tabela III: Portugal e Espanha. Quadro comparativo dos perfis migratórios

Indicadores	Portugal	Espanha
Nacionalidade	<ul style="list-style-type: none"> - Principais países de origem: países de língua oficial portuguesa; Europa de Leste; europa (UE). - Principais nacionalidades: Brasil; Cabo Verde; Ucrânia e Angola. 	<ul style="list-style-type: none"> - Principais países de origem: europeus; Norte de África; países da América Latina. - Principais nacionalidades: Roménia; Marrocos; Equador; Reino Unido.
Relação de masculinidade	<ul style="list-style-type: none"> - Feminização das migrações; - 52,3% da população estrangeira constituída por mulheres; - Comunidade brasileira com percentagem relativa de mulheres superior; - Na comunidade ucraniana a percentagem relativa de homens é superior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tendência de feminização das migrações; - Diferencial entre homens e mulheres é de pouco mais de 1300 efetivos, predominando as mulheres; - Comunidade romena com percentagem relativa de mulheres superior; - Na comunidade marroquina a percentagem relativa de homens é superior.
Grupo etário	<ul style="list-style-type: none"> - Maioria tem entre 15 e 44 anos de idade 	<ul style="list-style-type: none"> - Maioria tem entre 15 e 44 anos de idade
Nível de ensino	<ul style="list-style-type: none"> - Maioria tem o ensino secundário; - Cidadãos dos PALOP têm as qualificações mais baixas; - Cidadãos espanhóis, britânicos e ucranianos têm as qualificações mais altas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maioria tem o ensino secundário; - Cidadãos dos países desenvolvidos e dos restantes países da América Latina têm o nível de estudos mais elevado; - Cidadãos africanos têm nível de estudos mais baixos.

<p>Situação face ao trabalho</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 60% da população em idade ativa; - Desempregados: 25,6%; - Principais setores de atividade: serviços e construção civil - Comunidade chinesa: comércio a retalho e restauração; - Comunidade brasileira: restauração; - Comunidade espanhola: educação, saúde e medicina. 	<ul style="list-style-type: none"> - 54% da população em idade ativa; - Desempregados: 13,6% (beneficiários do subsídio de desemprego); - Perfis profissionais: <ol style="list-style-type: none"> 1. estrangeiros de países desenvolvidos: ocupam cargos diretivos e profissionais; 2. imigrantes africanos, andinos e do resto da Europa: trabalhos manuais não qualificados; 3. imigrantes dos países latino-americanos (não andinos): proporção de trabalhadores não qualificados é superior em relação ao grupo dos países desenvolvidos e o número de trabalhadores altamente qualificados é superior ao grupo dos países africanos e andinos.
<p>Atividades económicas</p>	<p>Ramos de atividade: restauração, promoção imobiliária e construção de edifícios, e comércio a retalho.</p>	<p>Principal setor: serviços</p>
<p>Distribuição geográfica</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Concentração nas zonas urbanas e na costa litoral. - Regiões: grande Lisboa, Norte, Centro e Algarve 	<ul style="list-style-type: none"> - Concentração nas grandes capitais das comunidades autónomas, ilhas e levante espanhol. - Regiões: Catalunha, Comunidade de Madrid, Comunidade Valenciana e Andaluzia

Fonte: Elaboração própria a partir da bibliografia citada.

2. ...e os contextos securitários⁹

Identificados os principais perfis migratórios ibéricos, impõe-se analisar de que forma estes representam riscos à segurança nos países de acolhimento. A segurança alargou-se a novos domínios, a partir dos quais se podem conceber as migrações como uma ameaça à soberania do Estado, e à segurança da sociedade enquanto grupo, pelos desafios identitários que coloca à sociedade (Bigo, 2002).

As migrações são frequentemente associadas a outras ameaças transnacionais, como o terrorismo, a criminalidade organizada ou o tráfico de seres humanos, “resultado da criação

⁹ A discussão sobre o nexus segurança e migrações foi transposta de um texto publicado por uma das autoras em 2009 (Rodrigues, 2010).

de um nexus de ameaças, onde os diferentes atores partilham os seus medos na criação de uma ‘sociedade perigosa’ (Ferreira, 2013, p. 1). O migrante é muitas vezes percecionado como ameaça potencial ao Estado e à sociedade, designado como o ‘outro’ que não pertence ao grupo maioritário. As diferenças entre ameaças reais e construídas variam de acordo com o estatuto que o cidadão estrangeiro possui no país de entrada, e segundo se trate de um refugiado ou requerente de asilo, de um imigrante legal, de um imigrante ilegal ou até de um terrorista.

A definição das políticas de imigração nacionais de cada Estado depende muito do seu passado histórico e do contexto social, político e económico em que se insere. Ora, para uns, o imigrante apresenta-se como risco societal e ameaça à cultura dominante, pelo que é dada ao Estado a responsabilidade de regular estas matérias. Já noutros casos em que são reconhecidos os direitos dos imigrantes, a sociedade assume o papel regulador da integração (Diamanti, 2000, pp. 73-95). A análise do link imigração-segurança permite-nos compreender os contextos em que as migrações se apresentam como ameaça. O pendor securitário que lhes é atribuído está dependente do grau de integração dos imigrantes, pelo que as futuras políticas de integração deverão ter em linha de conta este binómio.

As consequências da imigração na sociedade resultam dos perfis migratórios existentes e das características da sociedade de acolhimento. A recente integração das políticas de imigração nas políticas comunitárias procura resolver algumas das dificuldades dessa relação, bem como clarificar os papéis dos diferentes órgãos e níveis de poder decisório. No entanto, se o Tratado de Lisboa, ao eliminar a estrutura de pilares e sugerir a uniformização dos processos, parece robustecer uma linha favorável a dinâmicas de carácter supranacionalista, já o Pacto Europeu de Imigração e Asilo acentua o papel dos Estados-membros na configuração das políticas migratórias. A política de imigração europeia encontra-se atualmente numa encruzilhada (Ferreira, 2010, p. 85). Assim, será ainda cedo para que possamos falar de um espaço europeu de valores e atitudes comuns face à imigração e às questões de cidadania.

As migrações internacionais apresentam-se no século XXI como uma das principais preocupações, tendo como causa próxima o aumento dos clandestinos e das ameaças transnacionais, mas que têm a sua origem no medo perante a hipótese de mudança de referência identitária por parte das sociedades de acolhimento. Mesmo que muito desse medo seja apenas sugerido e nunca efetivado.

Nos últimos anos a UE procurou desenvolver uma política de imigração comum verdadeiramente compreensiva, que tem como principais linhas de atuação: a) as matérias de imigração legal, que abrangem o reagrupamento familiar, o estatuto de residente de longa duração, os estudantes e as migrações laborais; b) as questões de imigração ilegal, com o controle dos fluxos migratórios ilegais, o reforço da penalização aos empregadores de mão-de-obra ilegal, acabar com o auxílio à imigração ilegal e desenvolver uma política de retorno e readmissão numa perspetiva humana e integrada; c) cooperação na área da integração dos nacionais de países terceiros, maximizando as oportunidades das migrações legais e potenciando os seus contributos económicos, sociais e culturais; e d) parcerias com países

terceiros, através do estabelecimento do diálogo e parcerias estratégicas com os países de origem e de trânsito¹⁰.

A Europa passa gradualmente de políticas de imigração tripartidas e geridas a nível interno, designadamente através da assinatura de acordos bilaterais, para o desenho de uma política comum. A adoção pelo Conselho Europeu do Pacto Europeu de Imigração e Asilo reflete esse desejo de afirmação de princípios comuns atrás enunciados, reconhecendo a existência de uma grande variedade de situações e diferentes perspectivas no seio da UE. O Tratado de Lisboa, expoente desse desejo de convergência de atuação, acresce a estes princípios, no seu Título I, Artigo 6, que:

1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados (...).

O tema migratório é transversal ao longo do texto, sendo objeto de desenvolvimento nomeadamente nos Título IV – «A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais» e Título V – «O espaço de liberdade, segurança e justiça» (Esteves, 2008, pp. 101-125). Como linhas fortes há que destacar três tipos de atuação:

- 1) Prosperidade e imigração (imigração legal e integração);
- 2) Segurança e imigração (gestão integrada de fronteiras e imigração irregular);
- 3) Solidariedade e imigração (coordenação entre Estados-membros e cooperação com países terceiros – UE/África, por exemplo).

Entre todos os princípios destaca-se a integração holística do imigrante e respetivas famílias, já expressa na Agenda Comum para a Integração de 2005, em 2007 no Manual Europeu sobre Integração e que é responsável pela eleição de 2008 como Ano Europeu do Diálogo Intercultural (EUAFR, 2009). A integração é essencial para o sucesso da imigração. Tal passa pela aplicação de medidas transversais e transetoriais, abrangendo um largo conjunto de áreas: conhecimentos linguísticos, mercado de trabalho, educação, segurança social, e participação cívica ativa. Este é um processo dinâmico que envolve imigrantes e sociedade de acolhimento e no qual se devem preservar as identidades de cada um.

O 11 de setembro impulsionou as questões migratórias na agenda política internacional e desde então estas passaram a matéria de high politics nas relações internacionais, dado o seu carácter global e transnacional (Ferreira, 2010, p. 1). Contudo, também por esse motivo, a UE tem encontrado dificuldades em consubstanciar uma verdadeira política de imigração, dada a natureza contraditória destas matérias. Se por um lado estamos perante fluxos migratórios de natureza transnacional, por outro a sua regulação é feita no âmbito nacional e está dependente da perceção de cada Estado. Fatores internos poderão também justificar a relação entre migrações e segurança, nomeadamente através de discursos xenófobos e racistas que, apesar de minoritários, tendem a aumentar de tom.

¹⁰ Para uma descrição detalhada de cada uma destas linhas vide Ciardelli, 2009 e Parecer do Comité das Regiões, 2008.

Os migrantes enquanto potenciais agentes de risco afetam a segurança do Estado direta ou indiretamente. Os fluxos migratórios influenciam comportamentos, deste modo os migrantes são eles próprios agentes de transformação global. Consideremos o seu importante contributo para a renovação demográfica europeia, bem como para o desenvolvimento socioeconómico dos Estados.

Ao nível da União Europeia, as matérias de controlos fronteiriços e regulação de fluxos encontram-se sob os auspícios das matérias de Justiça e Assuntos Internos. Estas são questões das quais os Estados têm relutância em abdicar da sua soberania, nomeadamente ao nível da gestão dos fluxos, pelo que são objeto de regulação nacional. Deste modo, é essencial o papel da UE na definição dos princípios orientadores das políticas nacionais, de modo a criar uma política verdadeiramente inclusiva e respeitadora dos direitos humanos, através da partilha de princípios comuns não discriminatórios.

No atual mundo globalizado, a livre circulação de pessoas, bens e serviços desafia os conceitos de segurança coletiva e individual e apresenta novos reptos aos managers of unease – responsáveis pela segurança coletiva. O desafio passa, em nosso entender, por desvincular as matérias de imigração da segurança, conciliando o uso da lei com a promoção da segurança humana. Nesta era de incertezas, devemos repensar e reavaliar as dinâmicas migratórias e os riscos a elas associados para fazer face aos desafios atuais (Kissinger, 2004).

A realidade peninsular oferece um exemplo dessa complexidade de gestão. Atualmente integrada nas políticas comuns da União, a política de imigração europeia consiste essencialmente num conjunto de normativos que procuram harmonizar as políticas nacionais dos Estados-membros (Ferreira, 2010, p. 52). O facto da imigração para a Península Ibérica ser em termos históricos uma realidade recente está plasmado na cronologia a que obedece a evolução do enquadramento legal das migrações. Os dois Estados só no início da década de 1980 desenvolveram políticas de imigração nacionais, condição essencial para a sua inserção no projeto europeu.

O quadro legal português e espanhol respeitante ao controlo de fronteiras, de fluxos migratórios (e inerentemente das questões de segurança nacional) e de integração dos imigrantes tem sofrido múltiplas reformas. Estas últimas visam integrar os normativos europeus e encontrar respostas eficazes para a evolução dos seus fluxos migratórios específicos. Para tal é necessário regular entradas e permanências, a saída e afastamento dos cidadãos dos territórios nacionais, a integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento e ainda a obtenção da nacionalidade (Oliveira, 2009). Importa referir ainda que o conceito de cidadania europeia faz com que as políticas imigratórias se apliquem apenas a nacionais de países terceiros (países não pertencentes à UE), pelo que existe um regime extraordinário para regular a livre circulação dos cidadãos europeus.

Aproxima os dois países o facto de ambos terem desenvolvido políticas migratórias restritivas e seletivas nas entradas. Como esperado, essas políticas restritivas contribuíram para o aumento do total de cidadãos estrangeiros em situação irregular, embora seja impossível quantificar com rigor esse grupo. Verifica-se ainda uma resposta tardia dos governos face às

mudanças regulares nas dinâmicas voláteis dos fluxos migratórios, o que leva frequentemente à criação de “bolsas de ilegais”. Torna-se necessário um melhor conhecimento das dinâmicas migratórias e das carências do mercado para que se possa definir “o perfil do/da imigrante cuja vinda se quer promover e do fluxo migratório que se permitirá entrar” (Baganha, 2005, p. 43).

A percepção de riscos e ameaças nos países ibéricos é distinta, em função dos contextos securitários em que se inserem. A Estratégia de Segurança Espanhola (EES) reconhece os fluxos migratórios não controlados como uma das ameaças que o país enfrenta: “El impacto de los movimientos excesivos y no controlados sobre España, como sociedad de destino o como frontera externa de entrada a la EU, tiene implicaciones para la seguridad, algunas muy preocupantes” (Gobierno de España, 2011, pp. 70-71). Que implicações podem ter as migrações ilegais para a segurança nacional? A EES (2011, p. 70) identifica as seguintes: (a) conflitualidade social por parte de grupos racistas ou xenófobos, sobretudo em épocas de crise económica; (b) criação de guetos urbanos, que ameaçam a coesão social e pode in extremis criar espaços de marginalização que fomentam a insegurança, a violência e até o fundamentalismo ideológico e religioso; (c) exploração económica dos imigrantes por organizações criminosas; (d) recurso à imigração ilegal por determinados setores da economia e criação de uma economia paralela; (e) radicalização extremista e identitária em casos de não ou má integração; e (f) presença de cidadãos de outros países, sobre as quais há pouca ou nenhuma informação, sem que se possa controlar o seu número real e respetivas atividades desenvolvidas.

Já o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) português não considera a imigração como uma ameaça per se. Encontramos apenas uma breve referência indireta no âmbito da resposta às ameaças e riscos, quando se refere que “deve ainda atribuir especial atenção à vigilância e controlo das acessibilidades marítimas, aérea e terrestre ao território nacional” (Governo de Portugal, 2013, p. 33).

A existência de uma grande variedade de perfis migratórios implica diferenças culturais, étnico-religiosas, linguísticas e de valores, não só entre as comunidades imigrantes e a sociedade de acolhimento como entre as diferentes comunidades, que podem ser potenciadores de tensão social e deste modo estimulam estas mesmas ameaças, embora numa escala diferente. Acresce a isso as clivagens ao nível das qualificações e ocupação profissional que geram insatisfação junto dos imigrantes. Assistimos à concentração dos imigrantes em determinadas zonas geográficas, o que questiona a capacidade das sociedades de acolhimento na gestão da diversidade. Para além disso, observamos a “importação de comportamentos de risco (criminalidade diversa, sobretudo pequeno furto), empolada pelos media e causa de algum incómodo” (Rodrigues, 2010, p. 90) nas sociedades de acolhimento.

Ao nível externo, cumpre lembrar a posição geográfica da Península Ibérica, na confluência de várias regiões de interesse e de tensões: Europa, Mediterrâneo, Atlântico e África. Ela apresenta-se como um ponto estratégico de entrada na Europa (tanto por via marítima, essencialmente através de Espanha, como terrestre). Sabemos que Portugal e Espanha são frequentemente usados como base de apoio logístico por redes internacionais de tráfico de droga, prostituição e outros.

Os Estados ibéricos devem atuar enquanto atores estratégicos de segurança “no contexto dos deveres e direitos que lhe advêm dos espaços e alianças estratégicas a que pertence[m]” (Rodrigues e Xavier, 2013, p. 63). Que espaços de atuação são estes? No caso português Rodrigues e Xavier (2013, pp. 63-65) identificam quatro “palcos” de atuação, que incluem “comunidades de emigrantes portugueses e países de origem de comunidades de imigrantes em Portugal, atendendo prioritariamente à diversidade dos cenários e evolução demográfica previstos para cada um”. Assim temos:

- Espaço euro-atlântico – compreende a articulação entre a UE, NATO e América do Norte. Compostos maioritariamente por populações envelhecidas, em alguns casos a regredir em termos populacionais, com falta de adultos ativos e dependente face às migrações internacionais. Este grupo inclui países com níveis de desenvolvimento económico e humanos superiores e corresponde à região mais atrativa em termos migratórios.
- Espanha e Mediterrâneo Ocidental – existem assimetrias de desenvolvimento entre as duas margens do Mediterrâneo. Apesar da gradual convergência, manter-se-á a pressão migratória sul-norte, embora parte dessa migração não seja magrebina (o Magrebe é apenas de trânsito). A estrutura etária muito jovem destas populações gera alguma preocupação. A tensão social alia-se à instabilidade de alguns dos regimes políticos. Espanha, país vizinho, é um parceiro essencial para Portugal, no âmbito europeu e pela sua ligação à América Latina.
- Atlântico Sul e Lusofonia – abrange um conjunto de países jovens que apresentam uma dinâmica de crescimento muito positiva. Dadas as raízes históricas e afinidades linguísticas, estes constituem uma potencial mais-valia. São economias em crescimento, o que reduz a pressão migratória para Portugal.
- Índico e Pacífico – palco mais débil e volátil, as relações com esta região baseiam-se essencialmente nas trocas económicas.
- No caso espanhol podemos identificar também quatro espaços de atuação que, apesar de um pouco distintos, confluem em vários aspetos com os identificados para Portugal. Em comum registamos aquele que é o principal palco de atuação dos países ibéricos, o espaço euro-atlântico, a que se segue o Ibero-Americano, o Mediterrâneo e África e, por último, a Rússia e a Ásia. Debruçar-nos-emos sobre o espaço Ibero-Americano e a Rússia e Ásia, dado que os restantes palcos já foram falados anteriormente:
- Espaço Ibero-Americano – partilha uma história comum e afinidade linguística. Região emergente com potências económicas e políticas, que desempenham um papel cada vez mais relevante na cena internacional. Os fluxos migratórios entre Espanha e a América Latina dão-se em ambos os sentidos. A imigração ilegal destes países e o tráfico de seres humanos apresentam-se ainda como fatores de risco.
- Rússia e Ásia – a Rússia, pelo seu peso no mundo, os seus recursos energéticos e as importantes relações comerciais que tem com a UE deve consolidar-se como um importante parceiro estratégico. O mesmo em relação à Ásia, dado o seu crescente desenvolvimento económico e político, embora considerando os focos de tensão aí existentes.

Estes são os espaços estratégicos determinantes para os países ibéricos. Ambos deverão potenciar os seus espaços de atuação numa ótica de desenvolvimento interno e internacional, bem como de resolução dos desafios que enfrentam, nomeadamente a sua crescente dependência face às migrações e o incontornável envelhecimento das estruturas etárias dos residentes (Rodrigues e Xavier, 2013, p. 65).

O futuro das dinâmicas migratórias depende da estabilidade económica e social dos países de destino. A crise financeira e económica mundial e europeia, que afeta de modo especial Espanha e Portugal¹¹, é sinónimo de instabilidade e incertezas, o que potencia também insegurança. Se as incertezas no processo migratório já são uma constante, em períodos de crise estas tendem a aumentar.

3. Migrações na Península Ibérica – que futuro?

Independentemente do seu estatuto legal, os imigrantes são sempre o elo mais fraco face à situação laboral. Muitas vezes sujeitam-se a trabalhos com condições menos dignas e mais precárias, pelo que em situações de recessão são normalmente os primeiros a ser despedidos. Acresce a isso, o trabalho informal, onde a mão-de-obra é mais barata, mas que não garante quaisquer direitos aos trabalhadores.

Para uma melhor compreensão do futuro das dinâmicas migratórias na Península Ibérica, numa perspetiva de médio-prazo (até 2030), optámos pelo recurso a uma combinação de modelos que permitem uma análise prospetiva mesmo que rudimentar. O modelo PESTEL¹² avalia a envolvente externa, através da análise de um conjunto de fatores e permite caracterizar o ambiente interno e externo no qual se insere o nosso objeto de estudo. Partindo das características identificadas no exercício anterior elaborámos uma matriz SWOT¹³, que a partir da identificação das forças e fraquezas internas permite aferir as oportunidades e ameaças decorrentes das dinâmicas migratórias que se apresentam à Península Ibérica no seu todo.

O exercício PESTEL permite-nos o enquadramento das dinâmicas migratórias na Península Ibérica (Figura I). Dos cinco fatores analisados sublinhamos a importância da caracterização económica e social na análise dos riscos e ameaças. Assistimos a uma forte degradação do ambiente económico mundial e europeu, que se reflete nas economias ibéricas, com impactos significativos no mercado de trabalho, (com os números do desemprego a atingirem níveis históricos), no acentuar das tensões sociais, arriscando a existência do Estado social.

¹¹ Portugal foi o terceiro país europeu a pedir o resgate financeiro, em 2011; e em 2012, Espanha viu-se obrigada a pedir apoio europeu para financiar a banca.

¹² PESTEL acrónimo de *Political, Economic, Social, Technological, Environmental* and *Legal* Issues. Ver Pestel Analysis em <http://pestel-analysis.com/>, [Consult. 17 abr. 2013].

¹³ SWOT acrónimo de *Strengths, Weaknesses, Opportunities* and *Threats*.

Figura I: Modelo PESTEL aplicado à península ibérica



Fonte: Elaboração própria.

A nível social destacamos o contributo dos imigrantes para a dinamização demográfica. Importa, contudo, ter em atenção os riscos decorrentes da grande diversidade cultural e étnica, que podem levar à guetização de determinadas comunidades e a atitudes de racismo e xenofobia. Daí a importância da adoção de políticas de integração verdadeiras. Além disso sabemos que embora contribuam para o sistema social, são os estrangeiros os primeiros afetados em situações de instabilidade. Muitos deles não acedem aos direitos que lhes assistem, por falta de informação e desconhecimento ou por abusos patronais.

Os fatores ambientais influenciam também as dinâmicas migratórias. Estudos recentes da Greenpeace caracterizam o Mediterrâneo como a região mais sensível a alterações climáticas, sendo as áreas mais vulneráveis a Península Ibérica e o Sul e Leste do Mediterrâneo. Ora, as

alterações climáticas têm entre outras consequências as migrações forçadas, que poderão vir a afetar as dinâmicas migratórias na Península Ibérica.

Partindo da caracterização dos vários níveis de fatores externos e internos e dos fluxos e perfis dos imigrantes ibéricos conseguimos identificar forças e fraquezas, oportunidades e ameaças da população estrangeira em Portugal e Espanha, essenciais para a compreensão das atuais dinâmicas migratórias e tendências futuras (Figura II).

Figura II: Portugal e Espanha. O Contributo da População Estrangeira



Fonte: Elaboração própria a partir de Rodrigues, 2010, p. 80.

As forças identificadas têm um pendor positivo e focam o contributo da população imigrante para o aumento da população em idade ativa e da produtividade, a que acresce o enriquecimento sociocultural. Entre as fraquezas identificadas encontramos os problemas de integração e as dificuldades no mercado laboral. Das oportunidades encontradas, destaca-se, uma vez mais, o dinamismo demográfico da população e a importância dos imigrantes para o desenvolvimento económico e científico. Das fraquezas decorrem as ameaças. Aos diferentes perfis de estrangeiros presentes na Península Ibérica estão associados vários riscos, decorrentes da sua diversidade e da possibilidade de instabilidade social devido à crise económica e financeira.

A imigração, frequentemente percebida como uma ameaça transnacional pelo seu carácter internacional torna necessária uma aposta na manutenção dessa mesma segurança, sustentada em acordos de cooperação com países terceiros, com enfoque nas questões de imigração ilegal, criminalidade organizada (como tráfico de seres humanos) e terrorismo. O sucesso destas iniciativas depende da capacidade de articulação entre os diferentes atores, designadamente Forças de Segurança, Forças Armadas e decisores políticos (Rodrigues, 2010, p. 89).

Temos vindo a assistir, desde o final da primeira década do século XXI, a uma diminuição do stock de residentes estrangeiros em Portugal e a um desaceleramento do número de entradas em Espanha. Tal parece configurar-se como tendência de futuro. Os países ibéricos, depois de duas décadas de intenso crescimento migratório, vivem agora um período de estagnação e/ou diminuição dos fluxos migratórios. Importa assim repensar as políticas, instrumentos e medidas a adotar para fazer face a esta nova realidade. As políticas nacionais, até aqui mais centradas na gestão e controlo dos fluxos, deverão agora dar maior enfoque às questões da integração (potencial foco de tensão e insegurança) das comunidades imigrantes. As medidas a adotar deverão considerar os diferentes perfis migratórios existentes, bem como a distribuição geográfica da população estrangeira no território. Tal deverá envolver uma ação concertada entre poder central e poder local, e entre instituições governamentais e a sociedade civil, numa perspetiva de proximidade e promoção da uma cidadania ativa.

Portugal tem-se destacado a nível mundial nos índices de integração da população estrangeira, segundo o MIPEX, nomeadamente nas questões de reagrupamento familiar e acesso à nacionalidade. Também em Espanha as questões do reagrupamento familiar merecem lugar de destaque, as políticas de integração em Espanha são consideradas “slightly favourable” e a nível europeu surgem logo depois de Portugal, ao nível dos novos países de imigração (MIPEX, 2013). Contudo, ambos os países têm ainda um longo caminho a percorrer para a plena integração dos imigrantes e redução dos riscos a estes associados. A aposta em políticas de integração, cidadania, proximidade e combate à criminalidade contribuirá para a perceção de segurança nacional.

Bibliografia

- Ataíde, J e Dias, P, coord., 2012. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo - 2011*. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Baganha, MI, 2005. Política de imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 73, dezembro, 29-44.
- Bigo, D, 2009. *Security and Immigration: Toward a critique of the governmentality of unease, Alternatives: Global, Local, Political*. [Em linha] 27, 2002, 2-6. Disponível em: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3225/is_1_27/ai_n28906099/pg_1?tag=artBody;col1, [Consult. 10 jun. 2009].
- Buzan, B *et al.*, 1998. *Security - A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Castles, S e Miller, MJ, 2009. *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World*. 4ª ed. Hampshire e New York: Palgrave Macmillan.
- Ciardelli, P *et al.*, 2009. Immigration: laws, policies, social/economic and cultural aspects, integration, internal security, social conflicts. *WGroup 1 – Report: International Seminar on Safety for Mediterranean - C4/ 2009*. Roma: Centro Alti Studi per la Difesa.
- Cravinho, J., 2009. Desenvolvimento em Segurança. *Nunca de Antes: Anuário do Instituto de Defesa Nacional*, Curso de Defesa Nacional 09, [Em linha] Lisboa: IDN. Disponível em: http://www.idn.gov.pt/CURSOSidn/auditores/documentos/TextosApoio/Seguranca_Developimento_Africa_ProfDoutorJoaoCravinho.pdf, [Consult. 30 jun. 2009].
- Diamanti, I, 2000. Immigration et citoyenneté en Europe. *Critique Internationale*, 8. Paris: Presse de SciencesPO, julho, 73-95.
- EUAFR, 2009. *EU-MIDIS at a glance, Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey, 2009*. European Union Agency for Fundamental Rights. [Em linha]. Disponível em: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_GLANCE_EN.pdf, [Consult. 18 jun. 2009].
- Ferreira, SS, 2010. *A Política de Imigração Europeia: Instrumento da luta anti-terrorista?*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Lisboa: FCSH.
- Ferreira, SS, 2012. *Challenges to the Mediterranean security – the impact of the Arab Spring in the migratory dynamics*. Comunicação apresentada na I NOVA Graduate Conference, Lisboa.
- Ferreira, SS, 2013. Imigração. Uma ameaça securitária para a Europa. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. [Em linha]. Disponível em: <http://database.jornaldefesa.pt/geopolitica/JDRI%20022%20210113%20imigra%C3%A7%C3%A3o.pdf>, [Consult. 08 set. 2013].

- Gobierno de España, 2011. Estrategia Española de Seguridad. Una Responsabilidad de todos. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- Governo de Portugal, 2013. Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Lisboa: Governo de Portugal.
- INE, 2008. *Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI – 2007)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Grupo de Estudios de Población y Sociedad, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Instituto Nacional de Estadística, 1992. *Censos 1991*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>, [Consult. 08 set. 2013].
- Instituto Nacional de Estadística, 2012. Censos de Población y Viviendas 2011. *Notas de Prensa*, 14 diciembre.
- Instituto Nacional de Estadística, 1996. *Censos 91 – Resultados Definitivos*. setembro.
- Instituto Nacional de Estadística, 2012a. A População estrangeira em Portugal 2011. *Destaque – informação à comunicação social*, 17 de dezembro.
- Instituto Nacional de Estadística, 2012b. A população estrangeira em Portugal. *Destaque ad-hoc*, 17 de dezembro.
- Kissinger, A, 2004. International migration as a non-traditional security threat and the UE responses to this phenomenon. *Central European Forum for Migration Research, Working Paper 2*, Varsóvia, 1-3.
- MAI, 2009. *Relatório Anual de Segurança Interna. Ano de 2008*. [Em linha]. Lisboa, 59-60. Disponível em: http://www.mai.gov.pt/data/actualidades_e_destaquas/2008%20actualidades%20e%20destaquas/docs%202009/%7BC7AC5B4E-8B0D-40B4-B9EE-33180D012751%7D_RASI%202008_26032009-Versao%20AR.pdf, [Consult. 10 mai. 2009].
- Merlant, JC, 2008-2009. Le Marché de Travail Immigré. *L'Atlas des Migrations. Les Routes de l'Humanité*.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012. *Anuário de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2011*. [Em linha] Disponível em: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2011/index.htm>, [Consult. 03 abr. 2013].
- MIPEX, 2013. [Em linha]. Disponível em: <http://www.mipex.eu/spain>, [Consult. 18 abr. 2013].
- Moreda, VP e Rowland, R, 1997. La péninsule Ibérique, *Histoire des Populations de l'Europe* (dir. Bardet, JP e Dupâquier, J). Paris: Fayard, I, 463-484.
- Mota, I, 2010. In: Pires, R P. *Portugal: Atlas das Migrações Internacionais*. Lisboa: Tinta da China.
- Nações Unidas, 2004. Social Dimensions of International Migration. *Coordination Meeting on International Migration*, 3^o ed. Nova Iorque.
- Nações Unidas, 2006. *Globalization and interdependence: international migration and development*.

- Oliveira, P, 2009. *O Imigrante Tipo em Portugal: Definições Conceptuais e Metodologias de Abordagem*. Dissertação de Mestrado em CPRI. Lisboa: FCSH-UNL.
- Parecer do Comité das Regiões, 2008. Uma perspectiva global da migração: o desenvolvimento de uma política europeia de imigração laboral e a sua inserção na relação com os países terceiros. *Jornal Oficial da União Europeia*, C257/04, 06 out. 2008.
- Pereda, C et al., 2008. Dimensiones de la inmigración en España. Impactos y desafíos. *Papeles* nº 103, Periscopio.
- Pires, RP, 2010. *Portugal: Atlas das Migrações Internacionais*. Lisboa: Tinta da China MMX.
- Reitz, JG, et al., 2008. Race, Religion, and the Social Integration of New Immigrant Minorities in Canada. *International Migration Review*, Sidney (March 4). Disponível em: <http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/RaceReligionFinal.pdf>, [Consult. 05 jun. 2009].
- Requeña, M, 2011. España en la Unión Europea: cambios sociales y dinámicas demográficas. In: Rodrigues, TF e Pérez, RG. *Portugal e Espanha – Crise e Convergência na União Europeia*. Parede: Tribuna da História.
- Rodrigues, TF e Ferreira, SS, 2012. O Binómio Esquerda-Direita nas Políticas de Segurança e Defesa, in Correia, Victor (org.), *A Distinção Política “Esquerda-Direita”: a problemática da sua validade e actualidade*. Lisboa: Fonte da Palavra, 157-168.
- Rodrigues, TF e Moreira, MJG, 2011. Portugal e a União Europeia: Mudanças Sociais e Dinâmicas Demográficas. In: Rodrigues, TF e Pérez, RG. *Portugal e Espanha – Crise e Convergência na União Europeia*. Parede: Tribuna da História.
- Rodrigues, TF e Xavier, AI, 2013. Reconcetualizar a segurança e a defesa nacional: o futuro e a importância do fator demográfico. [Em linha]. *Revista de Ciências Militares*, 1(1), maio, 49-70. Disponível em: http://www.iesm.mdn.gov.pt/s/Cisdi/revista/Artigos/Revista_1_Artigo_2.pdf, [Consult. 01 out. 2013].
- Rodrigues, TF, 2010. Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal. *IDN Cadernos* Nº 2.
- Rodrigues, TF, 2011a. Das realidades quantificáveis às percepções. Imigração e segurança em Portugal. *Identidade Nacional Entre o discurso e a prática* (coord. Maria de Fátima Amante), Lisboa: Fronteira do Caos Ed., 125-140.
- Rodrigues, TF, 2011b. Globalização, População e Ambiente. [Em linha] Lisboa: Instituto de Altos Estudos, Instituto de Estudos Académicos para Seniores, Academia das Ciências. Disponível em: Rodrigues, TF, 2012a. O Futuro (in)Certo das Dinâmicas Demográficas em Portugal. In: Lopes, A, et al., coord. *Contributos para Um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Atena, Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 28, 205-230.
- Rodrigues, TF, 2012b. The New Face of Immigration. In: *Per Concordiam. Journal of European Security and Defense Issues*, Marshall-Center, Garmisch-Partenkirchen, “Migration. Balancing Tolerance and Security”, 3(2), 26-31.

- Rodríguez, AF e Viedma, MEU, 2004. Características de la Población Extranjera en España. *Scripta Nova – Revista Eletrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VIII(160), 1 de março.
- SEF, 2013. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2012. [Em linha]. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em: <http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf>. [Consult. 01 out. 2013].
- UNPD, 2010. *World Population Prospects, the 2010 Revision*. [Em linha]. Disponível em: <http://esa.un.org/wpp/Other-Information/wall-chart.htm>. [Consult. 01 out. 2013].
- Waever, O, et al., 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Nova Iorque: Saint Martin's Press, 45-48.

REFLEXÕES E ARTIGOS DE OPINIÃO

CLAUSEWITZ: A ARTE DE FAZER E PARAR A GUERRA

Duarte Serrano

Mestrando

Universidade Nova de Lisboa

Lisboa/Portugal

lancaster.serrano@gmail.com

Na sua obra “Da Guerra” Carl von Clausewitz¹ explica os motivos que levam os homens a lutar entre si – sentimentos hostis e intenções hostis. Por mais civilizados que sejam a guerra brota, pois, por quanto o conflito faz parte da natureza humana. Se as guerras são menos cruéis e destrutivas entre nações civilizadas do que entre nações selvagens é porque as primeiras têm relações entre si [diplomacia²] e porque a sua condição assim o obriga. Qualquer beligerante que se recuse a recorrer a certo tipo de brutalidade deve recear que o adversário possa ganhar algumas vantagens sobre si. A invenção da arma de fogo, assim como os seus constantes melhoramentos, nota, na evolução da civilização de forma prática não alterou ou desviou o impulso de destruir o inimigo, que é central na ideia de guerra³. Porém, essa força que conduz os homens à guerra existe antes da mesma começar, a guerra não é um acto de força e não tem uma lógica no limite da aplicação da força. A vontade de dominar e criar uma hierarquia pode-se encontrar mesmo no reino animal, entre as galinhas e/ou macacos. Estas hierarquias sociais são criadas sob uma base de habilidade para a dominação⁴. O poder (político) é também uma relação psicológica entre quem o exerce e sobre quem é exercido, por isso, os estados a nível interno têm toda uma estrutura que lhes permite ordenar a sua acção, sejam democracias ou ditaduras, usando mecanismos de violência física tais como a polícia, tribunais, prisão ou mesmo a pena capital⁵.

De acordo com a “primeira imagem” a guerra acontece devido à natureza humana, a sua eliminação só é possível pela “iluminação” dos homens. A causa básica da natureza da guerra é o intento de hostilidade, não o sentimento de hostilidade. O desejo de destruir o inimigo, inerente ao conceito de guerra, não foi reprimido pela evolução da forma como se faz a guerra ou pelo progresso da civilização. Para Clausewitz a preparação para um derradeiro evento

¹ A obra de referência por nós usada é: Carl von Clausewitz, *On War* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989).

² Definimos diplomacia como um instrumento da política externa e não a política externa em si como tendem a fazer muitos autores. Assim, a diplomacia será “o conjunto dos meios e actividades específicas que um estado consagra ao serviço da sua política externa.” Jacques Chazelle, *La Diplomacie* (Paris: Presses Universitaires de France, 1962), p. 9. In José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura* (Lisboa : Bizâncio, 2005), p. 80.

³ Clausewitz, *On War*, p. 76.

⁴ Warder Allee, *Animal Life and Social Growth* (Baltimore: Williams and Wilkens, 1932).

⁵ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: MacGraw-Hill, 2006), pp. 30-31.

que possa decidir tudo leva à guerra absoluta. No século XXI as armas modernas têm o risco de conduzir a esta situação, o que nunca aconteceu no passado⁶. A sua famosa fórmula – “a guerra não é meramente um acto político, mas também um real instrumento político – uma continuação da política comercial, a realização da mesma por outros meios”⁷, o que Clausewitz quer dizer é que a guerra não é um fim em si mesmo, o triunfo militar não é um objectivo em si mesmo, não se trata de uma filosofia belicosa mas a observação de que o comércio entre os estados não cessa o dia em que a força das armas venha a falar mais alto, a fase da beligerância tem o seu lugar – a guerra é uma acção política, emana da situação política e resulta de motivos políticos⁸. Para Schmitt a batalha militar não é a “continuação da política por outros meios,” o famoso termo até se deve a uma má citação. A guerra tem a sua própria estratégia e tática, no entanto pressupõe-se que a decisão política já foi tomada no sentido de determinar quem é o inimigo⁹. Na guerra, o conceito de combate, amigo, inimigo recebe o seu real significado, a guerra é a negação existencial do inimigo, como disse Schmitt: “A world in which the possibility of war is utterly eliminated, a completely pacified globe, would be a world without the distinction of friend and enemy and hence a world without politics”¹⁰.

Como Robert Jervis notou “Minds can be changed, new leaders can come to power, values can shift, new opportunities and dangers can arise”¹¹. Cooperar não significa não estar preparado, os amigos de hoje podem ser os inimigos de amanhã e vice-versa – uma potência hegemónica ainda que animada por motivos benignos não tem necessariamente de agir de acordo com os seus aliados, ainda que sejam democracias. A ideia de uma percepção positiva, ausente de perigo, baseada na organização interna de uma unidade acarreta custos. Porque afirmar serem suficientes as ligações económicas que suplantam a balança de poderes e regulam de forma alternativa [pacífica] a competição entre as unidades, no qual basta o

⁶ Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations* (Florida: Robert E. Krieger, 1981), p. 22.

⁷ Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, p. 23.

⁸ A paz perpétua é uma ideia do filósofo Immanuel Kant, consiste na expansão democrática visto que as repúblicas, no entender de Kant, podiam assegurar a democracia e assim a paz inter-democrática. Veja-se: H.B Nisbet, *Kant's Political Writings* (Cambridge University Press, 1970), pp. 93-130. Alguns impérios conseguiram manter a paz nas suas esferas de influência, a Pax Romana; Paz Britânica. Todavia com excepções, não nos podemos esquecer de Spartacus sendo que este foi antes da queda da república, ou mesmo Gandhi. Nenhuma paz pode subsistir para sempre pelo facto de nenhum império ser eterno. Podemos também aludir sobre Alexander Hamilton: “Esparta, Atenas, Roma e Cartago eram todas elas repúblicas; duas delas, Atenas e Cartago de tipo comercial. No entanto, envolveram-se em guerras, ofensivas e defensivas, tantas vezes quantas as monarquias vizinhas de mesma época. No governo da Grã-Bretanha os representantes do povo compõem uma parte do poder legislativo. O comércio tem sido ao longo de séculos o objectivo predominante deste país. Poucas nações, porém, se têm envolvido mais vezes em guerras”. Veja-se em: Alexander Hamilton, *The Federalist* (New York: Modern Library, 1941), pp. 30-31.

⁹ A Guerra é para Clausewitz um mero instrumento da política, esta não é um instrumento convencional em si mas a *ultima ratio* no amigo-e-inimigo grupo. A guerra tem uma gramática própria (i.e., técnicas militares especiais, leis), mas a política permanece como o seu “cérebro.” O motivo pelo qual isto se sucede é exclusivamente para evitar, como dizia Clausewitz: “If war belongs to politics, it will thereby assumes it’s character. The more grandiose and powerful it becomes, so will also the war, and this may be carried to the point at which war reaches its absolute form...” in Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, (Chicago: University Press, 2007), p. 34.

¹⁰ Schmitt, *The Concept of the Political*, p. 35. “Hobbes has drawn these simple consequences of political thought without confusion and more clearly than anyone else. He has emphasized time and again that the sovereignty of law means only the sovereignty of men who draw up and administer this law. The rule of a higher order, according Hobbes, is an empty phrase if it does not signify politically that certain men of this higher order rule over men of a lower order”. In Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, p. 67. A realidade internacional é, podemos considerar que os estados não estão sujeitos às regras das convenções sociais, marcada pelo medo do adversário – é sujeita a uma hierarquia pela qual só é possível sobreviver usando uma máxima Schmittiana: O protego ergo obligo é o cogito ergo sum dos estados.

¹¹ Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (January 1978), p. 105.

consenso da “acomodação” democrática, de uma comunidade de interesses guiada pelo ethos do “respeito mútuo” e no “abdicar do uso da força” nas suas interacções, sujeita todo o equilíbrio na representação ideal em vez da balança de poder¹². O equilíbrio existe no corpo humano, à medida que os órgãos crescem a estrutura corporal acompanha o seu crescimento, quando o corpo sofre uma disrupção do seu equilíbrio o organismo em vez de entrar em ruptura procura a compensação; seja retomando os níveis do equilíbrio anterior ou com outra forma de equilíbrio ulterior que tem em conta o distúrbio ocorrido¹³. Assim como no corpo humano órgão algum pode ganhar ascendência sobre todo o corpo, no SI o equilíbrio só é possível quando as suas partes constitutivas interagem entre si sem se anularem mutuamente. O equilíbrio é conseguido através de padrões de competição, dito de outro modo, se a nação A quer dominar a nação C, a nação B pode interpor-se para a incorporar ou para impedir a jogada da nação A, os padrões repetem-se, contudo, com jogadores e jogadas diferentes. A independência de C é apenas uma mera função da relação de poder entre A e B¹⁴.

A guerra absoluta é como um cancro, corrói a estabilidade do sistema, e pode em última análise – isto numa era nuclear – pôr em causa a sobrevivência das unidades políticas como as conhecemos, tanto a guerra como a paz são instrumentos do primado da política externa [objectivos que se pretendem alcançar]. A distinção entre a diplomacia e a estratégia é inteiramente uma, estes dois termos são aspectos complementares da arte da política, a arte de conduzir as relações com outros estados que visa a prossecução do interesse nacional. Até a guerra começar, a estratégia; na condução das operações militares não funciona, os meios militares são parte integral do método diplomático¹⁵. A dualidade na arte de convencer e na arte de coagir reflecte uma dualidade essencial de que a guerra é um teste de vontade, na guerra absoluta, no qual a violência extrema leva ao desarmamento ou à destruição de ambos os adversários, em última análise o elemento psicológico desaparece¹⁶. Clausewitz expõe que o elemento psicológico ilustra-se pela fórmula: ele não será conquistado porque não admite a

¹² Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs,” Part I, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3 (Summer 1983), pp. 205-232. Para uma visão oposta à de Doyle ver: Layne, “Kant or Cant: The Myth of Democratic Peace,” pp. 292-294.

¹³ Morgenthau, *Politics Among Nations*, p. 180. Walter B. Cannon fala sobre a relação entre o corpo e a política, como ambos estão interligados, uma espécie de eterno retorno, ao qual os estados não podem fugir e do qual são [vítimas] que faz da história o seu cobrador, podemos ler: “A display of conservatism excites a radical revolt and that in turn of it followed by a return of conservatism. Loose government and its consequences bring the reformers into power, but their tight reins soon provoke restiveness and the desire for release. The noble enthusiasms and sacrifices of war are succeeded by moral apathy and orgies of self-indulgence. Hardly any strong tendency in a nation continues to the stage of disaster; before that extreme is reached corrective forces arise which check the tendency and they commonly prevail to such an excessive degree as themselves to cause a reaction. A study of the nature of these social swings and their reversal might lead to a valuable understanding and possibly to means of more narrowly limiting the disturbances. At this point, however, we merely note that the disturbances are roughly limited, and that this limitation suggests, perhaps, the early stages of social homeostasis.” In Walter B. Cannon, *The Wisdom of Body* (New York: W.W Norton, 1932, pp. 293-294.

¹⁴ Morgenthau, *Politics Among Nations*, pp. 185-186.

¹⁵ Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, p. 24.

¹⁶ Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, p. 25. De certa forma, o factor psicológico, nunca está ausente, principalmente; restando apenas a vontade de ambos os lados de se não auto-destruírem. Aqui também podemos dizer que existe uma barreira psicológica de coacção, visto que, ambos os lados têm de ter a certeza de que nenhuma das partes se dispõe a usar os mecanismos ao seu dispor. A Guerra-Fria é o melhor exemplo desta evolução na natureza da guerra. Ainda assim, esta não pode ser chamada de guerra em si, porque não passou “a minha vermelha” ao ponto de escalar na destruição mútua assegurada.

derrota. Assim se explica o facto de Napoleão ter perdido, mesmo tendo ganho, a guerra contra a Rússia – se o Czar Alexandre tivesse admitido a derrota Napoleão teria ganho – Moscovo estava perdida o que estabelecia uma derrota virtual. Também durante a II Guerra Mundial a instabilidade da moral nacional se pode observar. No momento em que Hitler se suicidou a guerra estava perdida, já o estava antes, tanto que os alemães lutaram praticamente até ao seu suicídio. A resiliência da moral alemã sobre as mais desfavoráveis circunstâncias exemplifica a imprevisibilidade de tais reacções colectivas. Sobre muito menos severas circunstâncias colapsou a moral nacional alemã em 1918¹⁷. A isto devesse o facto de o fulgor revolucionário não ter existido na I Guerra Mundial, ou seja, o regime nazi pretendia elevar o homem ariano a um papel de quase deificação. Depois da revolução francesa a guerra passou a ter outra dimensão, o povo passa a contar para a guerra, a massificação – mobilização das massas – que são uma potência mais absoluta do que a do monarca, nas palavras de Spinoza.

O estado age quando as pessoas que o compõem agem, Waltz usa um curioso exemplo, quando a água ferve a panela também ferve. Ambas são unas e como tal impossíveis de separar, a unidade que a guerra produz surte efeitos no dever comum para o estado, a guerra promove a unidade interna. A proposição é de que reformando o estado é possível limitar a guerra, removendo os “defeitos” a paz perpétua torna-se uma realidade¹⁸. Para Waltz, “sistema político-internacional” só é estável quando anárquico e se mantêm inalteradas as variações consequenciais no número de partes que constituem o sistema. O SI só pode ser considerado multipolar quando existem, pelo menos, quatro partes. Sendo que num sistema composto por três partes seria simples que duas das partes se unissem num esforço para destruir a terceira parte, recolhendo os despojos entre si. Waltz nota também que o SI antes de 1945 era multipolar composto por cinco ou mais estados-nação, por isso, só a partir de cinco se pode concluir que a estabilidade é mais duradoura, impossibilitando que as quatro partes se aliem o que traria instabilidade. O sistema funcionaria numa espécie de $[2+2=2]$, ou seja, os estados alinham em pares ficando presos a alianças. Em caso de dissolução uma das partes ficaria vulnerável a um ataque das restantes, do sistema ou mesmo de todas, aqui joga a motivação dos envolvidos e o risco que estes estão dispostos a correr¹⁹. Na guerra é raro existirem três actores, no fundo é {eu e o outro}, que se combatem entre si. São geralmente dois, temos o caso dos não-alinhados durante a guerra fria ainda que seja um precedente anómalo e sem consequências para a estrutura sistémica.

A competição dirige aos extremos os adversários, cada lado aumenta a sua preparação para o intento hostil, a guerra só é ganha quando o adversário é submetido à nossa vontade. O que existe é um movimento recíproco, um acto de força, que em teoria pode levar aos extremos – ambos os lados vão aumentar o nível de envolvimento – o ajuste dos meios ao dispor para que ultrapasse os do oponente. Uma das principais, senão a principal, causas da guerra é a anarquia internacional agravada pelo dilema de segurança. As proeminentes teorias sobre a guerra

¹⁷ Morgenthau, *Politics Among Nations*, p. 148.

¹⁸ Kenneth N. Waltz, *Man the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 2001), pp. 80-83.

¹⁹ Kenneth N. Waltz, *Theory of international Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979), pp. 161-163.

baseiam-se na assunção de que o estatuto social não é um dos factores mais importantes para os estados, a procura instrumental de fins tangíveis como a segurança física e a prosperidade material ocupam assim um lugar de destaque, precedendo qualquer outra motivação²⁰. A busca de poder é universal, os estados têm tanta necessidade de obter mais poder como um recém-nascido leite materno. Faz parte da sua idiossincrasia, e se em momentos derradeiros para a sua existência a segurança pode sobrepor-se ao poder, não deve ser esquecido que é a ausência de poder, quando mitigado por condicionantes várias ou ilusórias, que leva a uma procura por segurança²¹. A política é indissociável do estado²², o que um estado ganha é o que outro perde. A procura de poder e segurança só agrava a insegurança, o que estimula a competição, o crescimento desigual entre estados é em si também um motivo de insegurança. O sistema nacional (SN) não é de self-help já o SI é, mas alguns dos motivos que podem deteriorar a legitimidade de um estado a nível interno são os mesmos que provocam alterações sistémicas. O estado contemporâneo tem o papel de proteger a sua comunidade de outras comunidades, indivíduos de indivíduos, e indivíduos das acções predatórias das autoridades; evitando o abuso de poder. Se o estado não consegue provir a segurança dos seus nacionais, ou se, o estado se transforma numa fonte de ameaça à vida quotidiana, tenderá a exercer cada vez menos a sua autoridade por via pacífica, restando a coerção. A violência tende a escalar para conflitos devido ao facto de uma minoria, altamente estratificada, não querer abdicar do seu poder sujeitando-se ao mesmo jogo, mas para o qual mudaram as regras²³.

A Guerra absoluta é a guerra em que a lógica de combate subordina toda a acção dos duelistas, é isenta de intenções, mero jogo de soma zero (vida ou de morte). A teoria dos jogos assenta numa forma abstracta de raciocínio, próprio de uma combinação matemática. Nas ciências sociais a teoria dos jogos, especifica quais os resultados dos jogadores que se envolvem, objectivos e formas de jogar²⁴. Os participantes tentam maximizar os seus ganhos e minimizar as suas perdas, cada jogador tenta maximizar o ganho mínimo garantido (princípio Minimax) e minimizar a perda máxima garantida. Se os “duelistas” seguirem esta estratégia é possível convergir para um ponto de estabilidade, num elevado número de jogadas um dos “duelistas” sairá vitorioso, para isso basta que uma das partes prescindia de uma jogada

²⁰ Para contrastar duas diferentes perspectivas ver: R. Ned Lebow, *A Cultural Theory of International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008); Barry O'Neill, Honor, *Symbols and War* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999). Sobre o estatuto social ver: John Harsanyi, *Essays on Ethics, Social Behavior, and Scientific Explanation* (Dordrecht, Holland: D. Reidel, 1976), Stephen Peter Rosen, *War and Human Nature* (Princeton: Princeton University Press, 2005), Robert H. Frank, *Choosing the Right Pond: Human Behavior and the Quest for Status* (New York: Oxford University Press, 1985); Robert H. Frank, *Luxury Fever: Why Money Fails to Satisfy in an Era of Excess* (New York: Free Press, 1999); Robert Wright, *The Moral Animal: Evolutionary Psychology and Everyday Life* (New York: Pantheon, 1994).

²¹ Stefan Halper and Jonathan Clarke, *America Alone: The Neo-Conservatives and The Global Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 144-145.

²² The decisive question ... concerns the relationship of ... state and politics. A doctrine which began to take shape in the sixteenth and seventeenth centuries, a doctrine inaugurated by Machiavelli, Jean Bodin, and Thomas Hobbes, endowed the state with important monopoly: the European state became the sole subject of politics. Both state and politics were linked just as indivisibly as polis and politics in Aristotle”, Carl Schmitt, *Le categorie del Politico*; ed. Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera (Bologna: Società editrice il Mulino, 1972), pp. 23-24.

²³ Kalevi J. Holsti, *The State, War, and the State of War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 108-109.

²⁴ Sobre esta temática veja-se: John Von Neumann and Oscar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior* (Princeton: N.J.: Princeton University Press, 1944); Steven J. Brams and Marc D. Kilgour, *Game Theory and National Security* (New York: Basil Blackwell, 1988).

apoiada²⁵. A estratégia Minimax só pode ser usada para um largo número de jogadas e não num jogo que contemple apenas uma só jogada, até porque uma só jogada tem por vista um rasgo de sorte e não a habilidade do jogador. Podemos através dos feitos políticos de Bismarck explicar esta teoria. O Estadista não comandava nenhum soldado, não tinha maioria parlamentar nem a dominava, sem o apoio de um vasto movimento, sem qualquer experiência de governo ou uma reputação de que se pudesse valer – desarmou politicamente os seus adversários recorrendo à dissimulação, e a uma inexistência de princípios morais que só iriam atrapalhar os objectivos a que se tinha proposto – jogou os seus pares uns contra os outros, com uma auto-confiança perfeita, usando a raiva, ansiedade e mesmo a irracionalidade²⁶. Ao longo do tempo é possível que as unidades políticas cooperem, mesmo que não seja de uma forma tácita, pela interpretação de sinais e escolhas feitas. O jogador pode através da análise de uma série de jogadas familiarizar-se com as acções de forma a obliterar a ambiguidade.

No entanto a estratégia Minimax só pode ser usada contra um adversário que se presume estar a fazer um jogo racional, caso o adversário esteja disposto a correr riscos ou a agir de forma emocional então é aconselhável optar por outra estratégia. O intercâmbio humano do qual deriva a guerra pode levar a um jogo de soma negativa, a ideia consiste em dois carros que vão em direcção um contra o outro sem se desviarem, em caso de embate as perdas são totais. Se um dos jogadores porventura se desviar, sobrevive, mas é considerado fraco perdendo por isso prestígio perante o grupo, um exemplo a que podemos discorrer é o da crise dos mísseis de Cuba no qual Khrushchev fez um jogo ariscado e perdeu. O dilema do prisioneiro é outro jogo do qual devemos aludir. Devido à natureza humana como a descreve Hobbes, os indivíduos são dominados por uma estratégia de “abandono da acção comum em favor da realização das suas acções individuais competitivas e conflituais”²⁷. Dois indivíduos são levados sob custódia policial e acusados de um crime, devido ao facto de nenhum dos dois estar em contacto ambos ficam sem saber o que se passa em cada uma das salas. Se ficarem ambos em silêncio a pena máxima que podem apanhar é de sessenta dias, se por outro lado um dos dois falar vê a pena ser comutada para um ano e o outro terá uma pena de dez anos. Caso ambos confessem a pena será de cinco a oito anos de prisão e, liberdade condicional ao fim de cinco anos. Em suma a avaliação foca-se em saber se se deve confiar na outra parte correndo o risco de apanhar uma pena de dez anos, ou, optar por um ano visto que é uma escolha segura. Porém, a melhor opção para ambas as partes seria permanecer em silêncio²⁸.

²⁵ O padrão de interacção dos estados constitutivos do SI é oligárquico, se for unipolar será monárquico. Sendo que o todo do sistema é maior do que a soma das partes, logo, o sistema tem capacidade para condicionar todas as unidades que o constituem. As unidades têm em vista a competição para o qual jogam num tabuleiro de xadrez, a compensação dos espaços é muito importante, visto que é a partir deles que se bloqueiam as jogadas do adversário, é crucial depender de técnicas de defesa capazes. Para Waltz a teoria da balança do poder é microteoria no sentido económico, o sistema tal como em economia é feito das acções e interacções das suas unidades que emulam as estratégias dos seus adversários. O sistema não funcionaria se os estados perdessem o interesse na sua Auto-preservação, a balança de poder existe porque os estados se comportam de forma a possibilitar a sua existência, os que por algum motivo perdessem a vontade de existir de forma soberana seriam amalgamados. O medo estimula os estados. *Waltz, Theory of International Politics*, pp. 118-119.

²⁶ Jonathan Steinberg, *Bismarck: A Life* (New York: Oxford University Press, 2011), p. 184.

²⁷ Artur Stein, “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World,” *International Organization*, Vol. 36, N. 2 (Spring 1982), pp. 299-324.

²⁸ R. Tucker and P. Wolfe (eds), “Contributions to the Theory of Games,” *Annals of Mathematic Studies* Vol. III. N. 30 (1957);

Em suma concluímos na frase de Clausewitz, “war is to harmonize entirely with the political views and policy, to accommodate itself to the means available for war”²⁹. Porém, na sua lógica de pensamento a “policy” não pode determinar os objectivos à parte dos meios ao seu dispor, e, o elemento político não pode entrar com rigor nos detalhes da guerra. Para Clausewitz as relações internacionais são trocas e comunicações, por isso configura-se que a terra e a água representem dois elementos em qualquer conflito global. Na actualidade com a evolução das comunicações fala-se em “guerra informática ou ciber terrorismo,” esta assume-se como um desafio para o século XXI e talvez um perigo maior do que o terrorismo convencional (assimétrico).

As guerras criam relações entre indivíduos e colectivos, mas de uma maneira diferente da do comércio. A teoria de Clausewitz assume a existência da guerra e procura formular hipóteses questionado como pode a guerra ser travada. De que forma o nuclear e o termonuclear podem alterar a relação entre a diplomacia e a estratégia? Isto obriga-nos a corrigir a sua fórmula (war is a continuation of policy by other means). A dialéctica da guerra e da paz resultou na guerra fria, uma combinação permanente de deterrence, persuasão e subversão para uma homogeneidade do Sistema Internacional. À luz da visão de Mackinder a rivalidade entre EUA e URSS não foi mais do que o eterno diálogo entre terra e mar, entre impérios continentais e marítimos. O ar assume também um factor determinante, que para a época de Clausewitz não podia assumir devido à sua inexistência, assim como a conquista do espaço – o que atenuou a dicotomia terra – mar³⁰. O revisionismo sistémico pode em alguns casos ocorrer, nomeadamente quando as potências encaram que os benefícios esperados de alterar o sistema excedem os custos esperados de não o alterar³¹.

Conclusão

Clausewitz observa que a estratégia não tem base na teoria, como tem a táctica, porque os problemas enfrentados pelos estrategistas são mais complexos e não oferecem a regularidade que os tácticos enfrentam, estes confrontam-se com a realidade não tendo nem podendo teorizar, falta de tempo e porque a realidade quando confrontados com ela exige uma resposta e não uma abstracção; causal dos problemas envolvidos³². Os estados sempre travaram a guerra com armas acumuladas em tempo de paz. Assim, a “dialéctica do antagonismo” só pode ser dissipada se existir uma solidariedade entre o que se faz em tempo de paz e durante a guerra; entre a preparação militar e a diplomacia. A consequência desta reciprocidade é agravada pela capacidade de destruição que as armas qualitativamente atingiram³³.

Se a guerra se tornar irracional para os duelistas, ao ponto em que as perdas excedam os ganhos de todos os beligerantes, não se pode dizer que é uma continuação da política,

Anatol Rapoport and A. M. Chammah, *Prisoner's Dilemma: A Study of Conflict and cooperation* (An Arbor: University of Michigan Press, 1965); Anatol Rapoport, *Two Person Game Theory* (An Arbor: University of Michigan Press, 1966).

²⁹ Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, p. 25.

³⁰ Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, p. 369.

³¹ Robert Gilpin, *War and Change in World politics* (New York: Cambridge University Press, 1981), pp. 156-185.

³² Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, p. 575.

³³ Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, p. 650.

porque deixa de existir política. Todavia, o custo de ganhar uma guerra não é susceptível a uma avaliação rigorosa, porque se podem calcular os ganhos e perdas em substância de vidas humanas e recursos materiais. A irracionalidade da guerra no que respeita a gastos e ganhos é um sentimento vago no qual a economia é substituída pela política³⁴. Tal como Lasswell o define: “the simplest version of the garrison-state hypothesis is that the arena of world politics is moving toward the domination of specialty in violence”³⁵.

A história até à I Guerra Mundial traduziu-se por uma tendência de progresso, liderada por homens que tinham como principais motivos a produtividade económica. Mas o curso da história voltou-se, uma vez mais, para o soldado. Porque, como vimos, já não se tratava de perder ou ganhar, mas não ser aniquilado. E a única forma aparente de deter o inimigo é através da dissuasão pela aquisição de poder bélico, poder retaliatório e capacidade de resposta em caso de ataque³⁶. Para Lasswell o “garrison-state” não é um ideal mas uma tendência que se pode tornar “desastrosa,” porém, à medida que a tecnologia ao dispor evolui e a necessidade de uma nova administração conduz à desmilitarização, o papel do soldado fica esvaziado do seu contexto, “a truly civil garrison where anyone resembling the traditional soldier or policeman is as out of date as horse cavalry”³⁷. Já Huntington tem uma visão diferente, “the garrison-state requires the centralization of power in the hands of the few,” “history must come to a stop in one way or another... the alternatives are... the unattainable or the unbearable”³⁸. Por muito que a natureza da Guerra mude, existirão sempre perigos internos e externos, que ameaçam todas as nações. Podem acontecer repentinamente ou ao longo de gerações, e mesmo, com a natureza da guerra a ser posta em causa, onde militares que antes manejavam a espada, depois a pistola e agora um joystick, perdem o sentido de ser; em que o heroísmo e o espírito de guerreiro se desvanecem, Clausewitz, ainda que numa versão muito diferente de como hoje se faz a guerra, é sempre um valioso utensílio para os militares e políticos. Não para compreenderem o que são, mas mais para compreenderem o que não querem ser³⁹.

³⁴ Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, p. 439.

³⁵ Harold D. Lasswell, “The garrison-state hypothesis today,” in Samuel Huntington, (ed.). *Changing Patterns of Military Politics* (New York: The Free Press of Glencoe, Inc., 1962), 51.

³⁶ Eliezer Be’Eri, *Army Officers in Arab Politics and Society* (New York: Frederick A. Praeger, 1970), pp. 276-277. O que para Clausewitz era a “reserva estratégica” é também aqui entendida como a necessidade de um plano pré e pós ataque que vise novos ataques do inimigo.

³⁷ Lasswell, “The garrison-state hypothesis today,” p. 66.

³⁸ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1995), p. 348-350

³⁹ Mark Mazower, “The West needs a replacement for the warrior spirit,” *Financial Times*, September 7/September 8, 2013. A. 7

BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA RESOLUÇÃO 1973 (2011) E DA CONCRETIZAÇÃO DA TEORIA DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P)

Nuno Manuel Antunes Pires

Tenente-coronel Jurista

CISCI/IESM

Lisboa/Portugal

Pires.nma@iesm.pt

*“People killing, people dying
Children hurt and you hear them crying
Will practice what you preach”¹
Black Eyed Peas, 2003*

I

Parece evidente que, desde o final da II Guerra Mundial, na generalidade dos Estados do arco civilizacional de que Portugal é parte, nomeadamente nos Estados de Direito Democrático que comungam da mesma matriz histórica, judaico-cristã ocidental e descontando o caso das guerras² de fim de império das potências coloniais europeias³, a utilização do instrumento militar tem vindo a restringir-se, em regra, a situações materiais suscetíveis de subsunção nas hipóteses consagradas no número 5 do artigo 275.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) (Tribunal Constitucional de Portugal, 1976): satisfação dos compromissos internacionais dos Estados no âmbito militar e participação em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que façam parte.

¹ Tema *Where Is the Love?*, do álbum *Elephunk* - <http://www.youtube.com/watch?v=WpYeekQkAdc>, <http://rapgenius.com/Black-eyed-peas-where-is-the-love-lyrics#note-262913> e <http://www.allmusic.com/song/where-is-the-love-mt0013381960> – mais de 80 milhões de visualizações no sítio eletrónico Youtube.

² O termo “guerra” tem vindo a desaparecer da literatura especializada nas diversas vertentes da conflitualidade armada internacional, sobretudo pela dificuldade de densificação jurídica do conceito face à crescente complexificação do fenómeno resultante, por exemplo, da multiplicação dos atores “de facto” da cena internacional e do avassalador progresso das tecnologias bélicas - *‘War’? Legal Semantics and the Move to Violence*, Frédéric Mégret - <http://www.ejil.org/pdfs/13/2/477.pdf>.

³ No caso Português consultar: <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=guerracolonia> e <http://www.guerracolonia.org/intro>.

Não obstante o facto de, nos referidos Estados, a principal missão das Forças Armadas continuar a ser, obviamente, a defesa militar da respetiva integridade territorial e populacional⁴, a verdade é que a quase totalidade das missões que, desde meados do século passado, têm vindo a ser desempenhadas pelas suas forças militares em contexto internacional, tende enquadrar-se nas espécies^{6,7} mencionadas no parágrafo anterior.

Considerando que a natureza política e (sobretudo) jurídica do título que fundamenta a participação das Forças Armadas desses Estados nos assinalados cenários de conflitualidade internacional assume uma importância nuclear na determinação das fórmulas específicas de atuação militar a adotar, importa observar criticamente e compreender os aspetos fulcrais da sua constituição.

II

Concretizando a antiga aspiração de criação e implementação de instrumentos político-jurídicos e estruturas supranacionais aptas a assegurar a paz internacional, exemplarmente expressado por Immanuel Kant já em 1795^{8,9}, tendo em atenção o fracasso da Sociedade das Nações (The League of Nations, s.d. e UNOG, s.d.) e sobre os escombros das grandes guerras do século XX e do seu legado de destruição e de morte, a comunidade dos povos logrou constituir a Organização das Nações Unidas (ONU) através da subscrição do seu tratado fundador em 24 de outubro de 1945, na cidade norte-americana de São Francisco (Gabinete de Documentação e Direito Comparado, 2013a).

Como se refere no Preâmbulo da Carta das Nações Unidas (CNU), o propósito que animou a constituição da ONU foi o de defender e implementar a paz, o de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade”. O número 1 do seu artigo 1.º reproduz, com sentido normativo estrito, o objetivo essencial da CNU: “manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer rutura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito

⁴ “As Forças Armadas incumbe a defesa militar da República” - número 1 do artigo 275.º da CRP.

⁵ “Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional” - número 1 do artigo 8 da Constituição Espanhola.

⁶ Citado no número 5 do artigo 275.º da CRP.

⁷ “Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria” - número 2 do artigo 15 da *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional* - <http://www.defensa.gob.es/Galerias/organizacion/organigrama/05-5-LeyOrganicaDefensa-Nacional.pdf>.

⁸ Ver “A Paz Perpétua: Um Projecto Filosófico” - http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf.

⁹ Do notável conjunto de documentos, inscritos no património ético da Humanidade, que, por proclamarem o valor central pessoa humana e a reprovação à guerra, contribuíram para a concretização da criação da ONU, referem-se, por exemplo: a *Declaração da Independência dos Estados Unidos da América*, de 1776 (http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html), a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789 (<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>), e o *Pacto Kellogg-Briand*, de 1928 (<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/imt/kbpact.htm>) - ver ainda http://janusonline.pt/2008/2008_2_8.html.

internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz”.

Mas o Preâmbulo da CNU, essencial para qualquer exercício hermenêutico desse texto fundamental¹⁰ do Direito Internacional, menciona também os demais elementos constitutivos do seu específico quadro axiológico: a Pessoa Humana (considerada individualmente, mas sobretudo na sua dimensão social, enquanto elemento basilar do Estado), a Justiça (enquanto *conditio sine qua non* de equilíbrio do projeto social humano, que se expressa e também se constrói através do Direito) e a Liberdade (aspiração maior do Homem e cujo grau de concretização traduz, inexoravelmente, o momento civilizacional das diferentes sociedades).

À distância de respeitáveis 68 anos, não espanta que em 1945 a figura do Estado¹¹ tenha assumido uma posição de absoluta centralidade na CNU e que se consagrasse a tese tradicional de soberania^{12 13 14} como critério de definição dessa entidade de Direito Internacional e, bem assim, como base dogmática¹⁵ da generalidade dos mecanismos e das metodologias de defesa e implementação da Paz estabelecidos nesse tratado fundador da ONU.

O entendimento clássico de soberania sobre o qual assentou a arquitetura orgânica e funcional da ONU é, inequivocamente, como que refere Jónatas Machado (2003, p. 154), o “modelo de Vestefália, alicerçado na noção de controlo interno e atuação externa”. O Estado Soberano (Gouveia, 2012, p. 518) é entendido como a singular entidade-base do Direito Internacional, resultado da síntese de exclusivos elementos de cariz populacional (um determinado povo), territorial (um dado território) e funcional (uma específica organização política). Esta conceção de soberania, que não admite poder maior do que o do Estado na respetiva ordem interna, nem poder superior na ordem externa, supõe e advoga o posicionamento hermético dessa entidade relativamente a outras do Sistema Internacional, postulando que qualquer interação legítima entre elas deve sempre ser intermediada pela vontade suprema das partes.

¹⁰ Porventura até de natureza constitucional ou para-constitucional no que se refere ao designado sistema internacional.

¹¹ O artigo 3.º da CNU determina que “os membros originários das Nações Unidas serão os Estados que, tendo participado na Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional, realizada em São Francisco, ou, tendo assinado previamente a Declaração das Nações Unidas, de 1 de Janeiro de 1942, assinaram a presente Carta e a ratificaram, de acordo com o artigo 110, dispondo-se no seu artigo 4.º que a admissão como membro das Nações Unidas fica aberta a todos os outros Estados amantes da paz que aceitem as obrigações contidas na presente carta e que, a juízo da Organização, estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações”.

¹² O número 1 do artigo 2.º da CNU determina que “a Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”.

¹³ “No Renascimento, estrutura-se o Ocidente dos Estados: cada um deles é uma entidade dotada de um poder que não reconhece igual na ordem interna nem superior na ordem externa, poder chamado soberania. Este modelo alcançou uma projeção mundial e está vigente desde a Florença do século XV até às mais recentes independências do Terceiro Mundo” (Moreira 2002, p. 342).

¹⁴ Acerca do conceito tradicional de soberania, ver, por exemplo, a entrada “Sovereignty”, na Stanford Encyclopedia Of Philosophy - <http://plato.stanford.edu/entries/sovereignty/#1>.

¹⁵ Acerca da consagração do Princípio da Não-Intervenção (Domínio Reservado dos Estados) na CNU ver Pereira (2009, p. 356).

Como é bom de notar, o conceito de soberania assim considerado e que reclama uma “autoridade final e absoluta sobre um determinado território”^{16 17} (Held, 2003, p. 162), colocou as maiores dificuldades à atuação da ONU¹⁸, mormente nos designados conflitos domésticos (mesmo em situações de flagrante desastre humanitário), resultando em iniciativas tragicamente hesitantes e ambíguas nos cenários de implementação dos mecanismos previstos nos Capítulos VI¹⁹ e VII²⁰ da CNU. E isso, precisamente por força do argumento, recorrentemente expressado, segundo o qual tais factuais constituíam o *nec plus ultra* da respetiva jurisdição, convencionalmente sufragada. Os dramas humanos dos genocídios ocorridos entre 1992 e 1995 na Bósnia e Herzegovina (Pinto, 2007, p. 13), em 1994 no Ruanda e entre 1996 e 1999 no Kosovo (NATO, 1999), constituem pungentes exemplos das assinaladas dificuldades²¹ (Pereira, 2009, p. 669) e estão na base de uma verdadeira *viragem copernicana* em alguns aspetos essenciais do entendimento das Relações Internacionais²².

III

Em resposta às narradas dificuldades que o conceito clássico de soberania colocou à operacionalização dos mecanismos de salvaguarda da paz previstos na CNU, especialmente dos que constam do seu Capítulo VII, foram sendo crescentemente propostos, sobretudo após a queda do Muro de Berlim²³ e à luz duma aceção lata da ideia de Intervenção Humanitária^{24 25 26}, outros entendimentos desse conceito²⁷, tanto apoiados em interpretações

¹⁶ “Assim, a soberania era geralmente definida como um poder supremo e ilimitado. Este conceito encontra no século XIX uma clamorosa consagração na ciência jurídica alemã que, sob a influência de Hegel, ligava estreitamente a noção de soberania à onipotência do Estado. Jellinek definia-a como “a competência da competência”, entendendo por isso que constituía o poder originário, ilimitado e incondicionado do Estado de determinar a sua própria competência” (Dinh, Daillier e Pelet, 1999, p. 384).

¹⁷ Poder que, impressivamente, se costuma designar por *Ius imperium* e que se traduz na faculdade exclusiva do Estado de exercer o poder de autoridade no seu território e sobre os seus cidadãos que o habitam.

¹⁸ “Com efeito, a elaboração do Direito Internacional Humanitário foi profundamente marcada pelo problema crucial da soberania do Estado” (Bettati, 1997, p. 10).

¹⁹ “Solução Pacífica de Controvérsias”, artigos 33.º e seguintes da CNU.

²⁰ “Acção em caso de ameaça à paz, rutura da paz e ato de agressão”, artigos 39.º e seguintes da CNU.

²¹ Acerca da atuação da ONU no caso do genocídio de 1994 no Ruanda, ver <http://www.un.org/news/dh/latest/rwanda.htm> e <http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/rwanda/>.

²² É usual considerar que este trágico acontecimento, juntamente com os conflitos da ex-Jugoslávia, foram os elementos decisivos para a criação do Tribunal Penal Internacional, em 1998 - <http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/Syblr2.htm> e http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/about%20the%20court/Pages/about%20the%20court.aspx.

²³ “Contudo, por comodidade de linguagem, a expressão “direito de ingerência” generalizou-se ao aparecer nas obras de direito internacional para utilização universitária. Desconhecida antes de 1988.” (Bettati, 1997, p. 7).

²⁴ Para Maria de Assunção do Vale Pereira (2009, p. 669), a expressão Intervenção Humanitária designa “aquelas situações em que um ou mais Estados decidem, por sua iniciativa, intervir por via coercitiva – e, mais especificamente, pelo uso da força – no território de outro Estado, sem o consentimento deste, com vista a proteger um grupo de indivíduos que são vítimas dos comportamentos das autoridades desse Estado ou então que esse Estado não tem capacidade – por colapso das suas instituições –, ou interesse em proteger e cujos direitos fundamentais estão a ser violados de uma forma grave e generalizada”.

²⁵ Não obstante a questão geral da Intervenção humanitária não ser propriamente uma novidade, com bem adverte Maria de Assunção do Vale Pereira (2009, pp. 24-25).

²⁶ Nesta aceção lata da ideia de Intervenção Humanitária integra-se também, para efeito da presente exposição, o conceito de Direito de Ingerência (Humanitária), cujas especificidades não cumpre agora abordar.

²⁷ “O Direito Internacional, nesta fase moderna, passou a ser revelador de uma tensão dialética entre as instituições do período clássico, que subsistem, e as instituições do período moderno, que com aquelas convivem, mas que recortam um novo paradigma de limitação da soberania estadual” (Gouveia, 2012, p. 518).

inovadoras da sua matriz tradicional, como verdadeiramente originais no que concerne a aspetos estruturais do mesmo. O traço fundamental dessas novas tentativas de conceção da soberania é o de procurar soluções que possibilitem a sua articulação com a efetiva proteção das populações afetadas por conflitos armados. Tal aspiração terá forçosamente de passar pela concretização de fórmulas que sustentem a possibilidade de legitimamente ultrapassar os constrangimentos à atuação da comunidade internacional nesses conflitos e que resultam do entendimento absoluto da soberania, nomeadamente em situações de manifesta violação de níveis mínimos de garantia dos direitos humanos fundamentais, chamemos-lhes direitos humanos vitais, nomeadamente daqueles, essencialíssimos, previstos no artigo 3.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH)²⁸.

Recorde-se, a este propósito, a lição de Machado (2003, p. 154) na qual se refere que o “direito internacional dos direitos humanos tem vindo a enfatizar a consideração do indivíduo como unidade primária e sujeito por excelência do direito internacional”, fundamentando o entendimento da “soberania como responsabilidade”, em cujo âmbito se inscreve a tarefa primordial do Estado que é a de defender a pessoa humana (os cidadãos) e respetivos direitos básicos (idem, p. 159).

IV

No processo de concretização da compatibilização conceptual entre os aparentemente antagónicos conceitos de soberania e intervenção humanitária (nos planos filosófico, político e jurídico), foi necessário encarar o “quebra-cabeças que ia surgir com este novo direito humanitário em gestação, o qual exigia a ingerência sem por isso denunciar a soberania. Daí, simultaneamente, uma maior dificuldade conceptual e uma aventura intelectual formidável” (Bettati, 1997, p. 10)^{29 30 31}. Do conjunto variado de hipóteses propostas para esse fim, a mais revolucionária e interessante parece ser a que corresponde à designada Teoria da Responsabilidade de Proteger (usualmente identificada na literatura especializada através dos

²⁸ “Todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” - <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh.html>.

²⁹ “External military intervention for human protection purposes has been controversial both when it has happened – as in Somalia, Bosnia and Kosovo – and when it has failed to happen, as in Rwanda. For some the new activism has been a long overdue internationalization of the human conscience; for others it has been an alarming breach of an international state order dependent on the sovereignty of states and the inviolability of their territory. For some, again, the only real issue is ensuring that coercive interventions are effective; for others, questions about legality, process and the possible misuse of precedent loom much larger” (Council on Foreign Relations, 2001).

³⁰ “The dilemma of humanitarian intervention has been overtaken since the terrorist attacks of 11 September 2001 with other preoccupations, but it has not been resolved and it has not gone away. When, if ever, is it appropriate for states, individually or collectively, to take coercive action, and in particular military action, against another state - not for the purpose of self-defence, and not in order to address some larger threat to international peace and security as traditionally understood, but for the purpose of protecting people at risk within that state?” (Evans, 2002).

³¹ Ver ainda: <http://www.cfr.org/humanitarian-intervention/dilemma-humanitarian-intervention/p16524>.

acrónimos RtoP ou R2P)^{32 33}.

O documento doutrinário fundador e fundamental da teoria da R2P³⁴ é o “The Responsibility to Protect Report” (United Nations, 2002), elaborado em 2001 pela International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). A ICISS foi uma entidade constituída sob os auspícios do Governo do Canadá, em resposta aos reiterados apelos à comunidade dos povos efetuados pelo então Secretário-geral da ONU, Kofi Annan³⁵, por ocasião da Assembleia-Geral de 2000, no sentido de alcançar um entendimento universal acerca do modo de garantir a tutela mínima dos citados direitos humanos vitais (isto é, dos direitos à vida, à liberdade e à segurança pessoal previstos no artigo 3.º da DUDH). Para esse trabalho da ICISS foram reunidos eminentíssimos especialistas em Direito Internacional e Ciência Política, oriundos de diversos quadrantes civilizacionais, liderados por Gareth Evans (2012) e Mohamed Sahnoun (2011). As duas mais importantes conclusões da Comissão foram a de que a soberania do Estado determina a sua responsabilidade primária pela proteção da respetiva população e a de que, nos contextos de conflitualidade interna em que os direitos humanos vitais da população sejam objeto de violação extrema e o respetivo Estado não possa ou não queira fazer cessar tal violação, passa a competir à comunidade internacional a tutela e salvaguarda desses direitos³⁶.

Estes corolários da R2P representam uma efetiva superação da conceção tradicional da soberania estadual absoluta, segundo a qual é ao Estado que pertence, exclusivamente, o poder de autoridade no respetivo território. Com efeito, a determinação que agora se expressa, de que cabe à comunidade internacional³⁷ não apenas a faculdade mas, inclusive, a responsabilidade ou obrigação de substituir o Estado na tarefa primordial de defender os direitos humanos vitais da respetiva população, implica necessariamente a conclusão de que é nessa comunidade que reside efetivamente a supracitada “competência da competência”, “o poder originário, ilimitado e incondicionado do Estado de determinar a sua própria competência” a que se referia Jellinek (cit. por Diniz, Daillier e Pelet, 1999, p. 384). Tal hipótese resulta, naturalmente, da evidente partilha de um mesmo alfabeto axiológico global mínimo, construído por referência aos valores básicos da existência humana³⁸ e revelado

³² “The concept of R2P evolved out of dismay at the international community’s failure to prevent mass atrocities in Rwanda and elsewhere in the 1990s. It represents a reconceptualization of the relationship between state sovereignty and human rights, in which sovereignty is viewed ‘not as an absolute term of authority but as a kind of responsibility’ (Garwood-Gowers, 2012, pp. 375-393).

³³ Acerca da génese da Responsibility to Protect (R2P) ver: Pereira (2009, p. 867); Sampson (2011, p. 522); Gierycz (2010, pp. 110-128).

³⁴ Acerca da R2P, ver <http://www.responsibilitytoprotect.org/>, página eletrónica que disponibiliza bastante informação relevante e atualizada, nomeadamente no que se refere a documentos fundamentais.

³⁵ “I recognize both the force and the importance of these arguments. I also accept that the principles of sovereignty and non-interference offer vital protection to small and weak states. But to the critics I would pose this question: if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica - to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?”, The Millennium Assembly of the United Nations, *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*, Report of the Secretary-General - <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000923.pdf>.

³⁶ Ver a indicação sumária dos princípios básicos, dos fundamentos, dos elementos e das prioridades que constituem teoria da R2P (Council on Foreign Relations, 2001).

³⁷ Entendida, aparentemente, mais no sentido de comunidade humana do que como comunidade internacional ou de Estados, como é usual.

³⁸ Trata-se, afinal, como refere Francisco Lucas Pires, em *Uma Constituição Para Portugal*, Coimbra, 1975, p. 5, da “instituição

pelo quotidiano do nosso mundo globalizado. É a expressão, como refere Adriano Moreira (1999, p. 22) a propósito do “mundialismo”, da “consideração do género humano como uma só comunidade mundial, com uma aspiração visível a um direito igual e não imposto por uma área do mundo às outras”.

Esta conceção da comunidade humana como depositária ontológica do poder-dever de garantir em ultima ratio os direitos humanos vitais, manifestamente reveladora da marca ética³⁹ e esperançosa do jusnaturalismo (Machado, 2003, p. 26), parece ainda remeter para a consideração desta obrigação ou responsabilidade de proteger, em função da natureza do seu propósito, como uma obrigação *Erga Omnes*^{40 41} (Ragazzi, 2000) e, mais do que isso⁴², como uma regra de *Ius Cogens*⁴³ (Barbosa, 2009, pp. 39-92 e Baptista, 2003, p. 1005) de conteúdo positivo, isto é, que impõe a adoção de certo tipo de conduta e não se limita a proibir condutas ilícitas. Esta conclusão, que tem suscitado as maiores objeções por parte daqueles que sufragam um entendimento do Direito Internacional de pendor positivista (Machado, 2003, p. 27), tem a faculdade de contribuir para o aprofundamento do debate em torno de alguns dos seus aspetos-chave, por exemplo no que se refere à configuração da orgânica e das competências do Conselho de Segurança da ONU. Neste contexto, seria de questionar, por exemplo, a relevância (e até a admissibilidade) do exercício do designado direito de veto (artigo 27.º da CNU em Gabinete de Documentação e Direito Comparado, 2013a) sempre e quando esse exercício redundasse na violação de uma norma imperativa ou perentória de Direito Internacional (Linderfalk, 2008 e 2009).

Para além da sua vanguardista proposta de fundo, atrás referida, o relatório da ICISS propõe ainda seis critérios⁴⁴ de cuja verificação depende a concretização de qualquer eventual intervenção militar sob os auspícios da teoria da R2P (Council on Foreign Relations, 2001; Evans, 2002; General Welfare Group LLC, s.d.), visando esclarecer as clássicas questões referentes ao onde, quando, porquê, quem, como e com que autoridade. Esses critérios são:

do Homem como centro de gravitação política, reservando aos reais fatores constitutivos do Humano a precedência que as culturas políticas «conservadoras» reservaram ao Estado e à sua Constituição”.

³⁹ “Mas a pergunta poderia continuar de pé: será a gestão da cidade compatível com a aplicação dos critérios éticos? Contra todas as simplificações, a resposta terá de ser: sim, mas... A complexidade da decisão política torna sem dúvida mais difícil o enraizamento dos imperativos morais, mas temos de afirmar que não há incompatibilidade entre ambos. Os valores e os interesses estão muitas vezes em choque. Mas não nos é lícito desistir de os fazer convergir” (Moita, 2009).

⁴⁰ “The concept of *Erga Omnes* was introduced into positive law by the ICJ in the Barcelona traction case of 1970, when determining that erga omnes obligations are the concern of all states” em Erika De Wet (January 15, 2013), *Jus Cogens and Obligations Erga Omnes de Erika*, The Oxford Handbook on Human Rights, Dinah Shelton (Ed) - http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2279563.

⁴¹ Ver decisão do Tribunal Internacional de Justiça - <http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>.

⁴² Acerca da afirmação da natureza *Erga Omnes* das normas de *Ius Cogens*, Erika de Wet (2013), refere: “having determined that jus cogens obligations possess erga omnes status, one needs to reflect on the implications of such overlap”.

⁴³ O *Ius Cogens* tem consagração positiva expressa no artigo 53.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, na qual se determina que “é nulo todo o tratado que, no momento da sua conclusão, seja incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os efeitos da presente Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceite e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu todo como norma cuja derrogação não é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza” (<http://www.gddc.pt/siii/im.asp?id=1588>).

⁴⁴ Para entendimentos pré-R2P dos referidos critérios, ver <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=44292> e tabela 1 em <http://www.victoria.ac.nz/hppi/centres/strategic-studies/publications/strategic-briefing-papers/HI.pdf>.

- a. Limiar da Justa Causa - deve estar em causa a violação generalizada dos citados direitos humanos vitais (artigo 3.º da DHDU, “direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”), nomeadamente em situações de genocídio;
- b. Intenção Adequada - a motivação para intervenção deve ser exclusivamente a de fazer cessar ou evitar o sofrimento humano;
- c. Último Recurso - a solução militar apenas pode ser adotada quando se verifique que todas as opções de natureza pacífica são impraticáveis;
- d. Proporcionalidade - a intervenção militar deve corresponder ao mínimo empenhamento necessário para a garantia dos direitos humanos vitais ofendidos;
- e. Perspetiva Razoável - as consequências previsíveis da intervenção militar não devem representar o agravamento do sofrimento das populações que se visa auxiliar;
- f. Mandato Legítimo - a intervenção militar deve ser operada com base num mandato legítimo, constituído preferencialmente nos termos da CNU, podendo resultar de outras estruturas nos casos em que a atuação do Conselho de Segurança não contribua para evitar ou deter desastres humanitários do tipo assinalado; admite-se, nesses casos extremos, a intervenção militar sob os auspícios da Assembleia Geral da ONU ou de organizações internacionais regionais e mesmo a intervenção militar levada a cabo por coligações ad hoc de Estados ou até por Estados individualmente considerados.

Naturalmente que a consideração de todos estes critérios⁴⁵ é essencial na determinação das fórmulas específicas de atuação militar a adotar (Solis, 2012, p. 490) nesses específicos cenários bélicos, sendo certo que deve ser salientada a importância dos que são indicados nos anteriores pontos d. e e..

V

Cerca de uma década volvida sobre a publicação do relatório da ICISS e, seguramente, contra os prognósticos dos seus acérrimos críticos positivistas, a teoria da R2P obteve consagração jurídica internacional através da Resolução 1973 (2011), do Conselho de Segurança da ONU (de 17 de março), relativa ao conflito da Líbia⁴⁶, na qual são cumpridos todos os critérios referidos anteriormente.

⁴⁵ “In its current form, as distinct from the earlier 2001 conception, R2P consists of three mutually reinforcing pillars derived from the 2005 World Summit Outcome Document, and subsequently outlined in the UN Secretary-General’s 2009 report, Implementing the Responsibility to Protect.” (Garwood-Gowers 2012, pp. 375-393); ver igualmente <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>.

⁴⁶ “Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians”, ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement> e <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya#violence>.

Aliás, particularmente impressionante no que se refere ao enquadramento da intervenção militar internacional de natureza humanitária no conflito da Líbia, em 2011, é o discurso proferido pelo Presidente dos Estados Unidos da América (EUA) no National Defense University de Washington, DC, em 28 de março de 2011. Nessa histórica alocução, o Presidente Obama estabelece, inequivocamente, os fundamentos da intervenção na Líbia ao referir: “To brush aside America’s responsibility as a leader and – more profoundly – our responsibilities to our fellow human beings under such circumstances would have been a betrayal of who we are. Some nations may be able to turn a blind eye to atrocities in other countries. The United States of America is different. And as President, I refused to wait for the images of slaughter and mass graves before taking action” (NDUW, 2011).

Para efeito da intervenção militar, a principal determinação do mandato da Resolução 1973 (2011) foi a implementação de uma No Fly Zone no espaço aéreo líbio (pontos 6 a 12). Essa modalidade de ação, apoiada fundamentalmente na operação da componente aérea (Vicente, 2013, p. 41), por ser especialmente apropriada à concretização dos critérios da Proporcionalidade e da Perspetiva Razoável, atrás sinteticamente referidos e caracterizados, é muito adequada à materialização dos propósitos da R2P. E é assim porque o desenvolvimento tecnológico dos instrumentos da guerra aérea e das correspondentes metodologias de emprego tornaram possível que, de intervenções cirúrgicas num campo de batalha globalizado resultassem efeitos de dimensão estratégica, reduzindo drasticamente a necessidade de intervenções mais musculadas e, bem assim, a proliferação de indesejados danos colaterais⁴⁷.

As operações militares na Líbia viriam a ser desenvolvidas através de duas modalidades distintas. Inicialmente, através de operações nacionais (embora coordenadas, sob comando dos EUA e com início em 19 de Março de 2011): operações Odyssey Dawn⁴⁸ (E.U.A.), Mobile⁴⁹ (Canadá), Harmattan⁵⁰ (França) e Ellamy⁵¹ (Reino Unido). Posteriormente, através da operação “Unified Protector” (Gaub, 2013 e NATO, 2011), sob comando da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO)⁵².

O desenvolvimento da intervenção militar humanitária de 2011 na Líbia (CNN Library, 2013) parece comprovar o sucesso da mesma, atento o facto de, num lapso de tempo que mediou entre os dias 19 de março e 31 de outubro de 2011, se ter normalizado⁵³ um contexto

⁴⁷ A afirmação da Guerra Aérea Remota, de que trata João Vicente, é a contemporânea comprovação desta realidade.

⁴⁸ Ver dossiê do Departamento de Defesa dos E.U.A. (http://www.defense.gov/home/features/2011/0311_libya2/) e ainda Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress, de Jeremiah Gertler, Coordinator Specialist in Military Aviation (<http://www.fas.org/sqp/crs/natsec/R41725.pdf>).

⁴⁹ Ver The Department of National Defence and the Canadian Armed Forces, 2013.

⁵⁰ Ver Ministère de la Défense, 2013a e 2013b.

⁵¹ Ver Royal Air Force, 2013; UK Defence Forum, 2012; Glees, 2011.

⁵² Acerca da utilização do poder aeroespacial na Operação Unified Protector, recomenda-se a obra “A Transformação do Poder Aeroespacial” de João Vicente, Ana Baltazar, João Nogueira, Fernando Leitão e outros, edição conjunta do Instituto de estudos Superiores Militares (IESM), da Força Aérea Portuguesa e da Fronteira do Caos, Editores, no prelo e com lançamento previsto para o dia 11 de Dezembro de 2013. Esta obra é pioneira no género em Portugal e representa o culminar do projeto de investigação intitulado “A transformação do Poder Aeroespacial: as tendências internacionais e o impacto nas capacidades aéreas expedicionárias de Portugal”, integralmente concebido e desenvolvido no Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM.

⁵³ Tanto quanto possível e sem considerar as questões fundamentais da reconstrução material e política do Estado - <http://www.hrw.org/news/2013/10/20/dispatches-two-years-after-gaddafi-lawless-libya>.

de conflitualidade caracterizado pela violação generalizada de direitos humanos vitais. Não obstante não ser ainda seguro o número de vítimas civis resultantes desta intervenção militar, é significativo que organizações não-governamentais como a Human Rights Watch (2012) apenas reivindicuem explicações para 72 mortes não reconhecidas pelas forças internacionais. Números trágicos, como todos os que se referem à perda de vidas humanas mas, ainda assim, muito diminutos no quadro geral dos que se referem ao desastre humanitário em causa.

VI

A concretização jurídica positiva da R2P através da citada Resolução 1973 (2011), abre caminho ao efetivo reforço da tutela básica dos direitos humanos vitais através da assunção de que tal responsabilidade pertence à comunidade humana, superando os constrangimentos resultantes do tradicional entendimento absoluto das prerrogativas de poder conferidas pela soberania aos Estados, sobretudo no âmbito interno. Naturalmente, as Forças Armadas de países como Portugal devem conhecer e perceber estas tendências e, ex mero motu⁵⁴, estar preparadas para intervir adequadamente em missões cujo mandato se fundamente nesta nova visão do mundo⁵⁵.

Bibliografia

- Afonso, Aniceto e Gomes, Carlos Matos, 1997-1998. *Guerra Colonial: Angola, Guiné, Moçambique*. [arquivo eletrónico] Centro de Documentação 25 de Abril. Coimbra: Universidade de Coimbra. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=guerracolonia>, [Consult. 11 nov. 2013].
- Baptista, Eduardo Correia, 1997. *Ius Cogens em Direito Internacional*. Lisboa: Lex.
- Baptista, Eduardo Correia, 2003. *O Poder Público Bélico em Direito Internacional - O Uso da Força pelas Nações Unidas em Especial*. Coleção Teses, Coimbra: Almedina.
- Barbosa, Samuel Rodrigues, 2009. Jus Cogens como Aporia: o Crepúsculo do Direito Internacional Clássico. *Revista Brasileira de Filosofia*, [Em linha] 58, 233. Disponível em: [http://www.jyb-logic.org/papers/Filosofia233_\(2\).pdf](http://www.jyb-logic.org/papers/Filosofia233_(2).pdf), [Consult. 11 nov. 2013].
- Bettati, Mario, 1997. *O Direito de Ingerência - Mutação da Ordem Internacional*. Coleção Direito e Direito do Homem, Lisboa: Instituto Piaget.
- CNN Library, 2013. *Libya Civil War Fast Facts*. 26 de setembro. [Em linha] EUA: CNN. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2013/09/20/world/libya-civil-war-fast-facts/>, [Consult. 11 nov. 2013].
- Council on Foreign Relations, 2001. *International Commission on Intervention and State Sovereignty: Responsibility to Protect Report*. Humanitarian Intervention, [Em linha] Nova Iorque: CFR. Disponível em: <http://www.cfr.org/humanitarian-intervention/>

⁵⁴ “À mais pequena solicitação”, lema da Força Aérea Portuguesa.

⁵⁵ “We only got (One world, one world) That’s all we got (One world, one world)”, Where Is the Love?.

- [international-commission-intervention-state-sovereignty-responsibility-protect-report/p24228](#), [Consult. 11 nov. 2013].
- Dinh, Nguyen Quoc; Daillier, Patrick; Pelet, Alain, 1999. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Evans, Gareth, 2002. *The responsibility to protect*. North Atlantic Treaty Organization (NATO) Review. [Em linha] EUA: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/english/analysis.html#top>, [Consult. 11 nov. 2013].
- Evans, Gareth, 2012. *Summary Biography of Gareth Evans*. [Em linha] Melbourne: GE. Disponível em: <http://www.gevans.org/biography.html>, [Consult. 11 nov. 2013].
- Gabinete de Documentação e Direito Comparado, 2013a. *Carta da Nações Unidas*. [Em linha] Lisboa: GDDC. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html>, [Consult. 06 nov. 2013].
- Gabinete de Documentação e Direito Comparado, 2013b. *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. [Em linha] Lisboa: GDDC. Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIIPAG3_1_3.htm, [Consult. 06 nov. 2013].
- Garwood-Gowers, Andrew, 2012. China and the “Responsibility to Protect”: The Implications of the Libyan Intervention. *Asian Journal of International Law*, 2, (2), julho de 2012, 375-393.
- Gaub, Florence, 2013. *The North Atlantic Treaty Organization and Libya: Reviewing Operation UNIFIED PROTECTOR*. [Em linha] EUA: Strategic Studies Institute e U.S. Army War College Press. Disponível em: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1161>, [Consult. 06 nov. 2013].
- General Welfare Group LLC, s.d. *Responsibility to Protect - Basic Principles and Core Elements*. [Em linha] Oak Brook: Group LLC. Disponível em: <http://r2pcoalition.org/content/view/73/>, [Consult. 10 nov. 2013].
- Gierycz, Dorota, 2010. From Humanitarian Intervention to Responsibility to Protect, *Criminal Justice Ethics*, 29, 2.
- Glees, Anthony, 2011. *The Strategy Behind Operation Ellamy*. [Em linha] UK: E-International Relations. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2011/04/01/the-strategy-behind-operation-ellamy/>, [Consult. 11 nov. 2013].
- Gouveia, Jorge Bacelar, 2012. *Manual de Direito Internacional Público*. 3.^a ed. 2.^a Reimpressão. Coimbra: Almedina.
- Held, David, 2003. *The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed?*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.polity.co.uk/global/pdf/GTReader2eHeld.pdf>, [Consult. 05 nov. 2013].
- Human Right Watch, 2012. *Unacknowledged Deaths*. 14 de maio. [Em linha] Nova Iorque: HRW. Disponível em: <http://www.hrw.org/reports/2012/05/13/unacknowledged-deaths>, [Consult. 05 Nov. 2013].

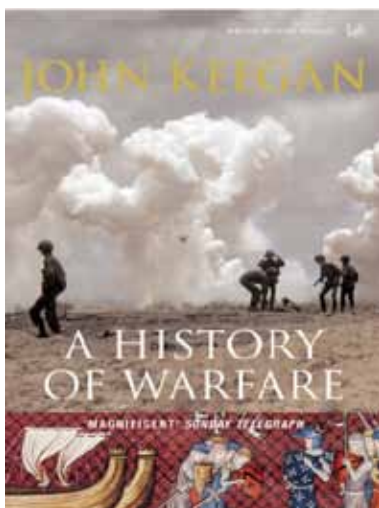
- Kant, Immanuel, 1795. *A Paz Perpétua: Um Projeto Filosófico*. Tradução portuguesa de Artur Morão. [livro eletrónico] Covilhã: LusoSofia. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf. [Consult. 05 nov. 2013].
- Linderfalk, Ulf, 2008. The Effect of *Jus Cogens* Norms: Whoever Opened Pandora's Box, Did You Ever Think About the Consequences?. *The European Journal of International Law*, [Em linha] 18, 5, 853–871. Disponível em: <http://ejil.oxfordjournals.org/content/18/5/853.full.pdf+html>. [Consult. 05 nov. 2013].
- Linderfalk, Ulf, 2009. Normative Conflict and the Fuzziness of the International *ius cogens* Regime. *Heidelberg Journal of International Law*, [Em linha] 69, 961–977. Disponível em: http://www.zaoerv.de/69_2009/69_2009_4_a_961_978.pdf. [Consult. 05 nov. 2013].
- Machado, Jónatas E. M., 2003. *Direito Internacional - do Paradigma Clássico ao Pós 11 de Setembro*. Coimbra: Coimbra.
- Ministère de la Défense, 2013a. *L'opération Harmattan en quelques mots*. [Em linha] França: MD. Disponível em: <http://www.defense.gouv.fr/jeunes/jeuneactu/l-operation-harmattan-en-quelques-mots>. [Consult. 10 nov. 2013].
- Ministère de la Défense, 2013b. *L'opération Harmattan*. [Em linha] França: MD. Disponível em: <http://www.defense.gouv.fr/actualites/operations/l-operation-harmattan>. [Consult. 10 nov. 2013].
- Ministério de Defesa de Espanha, 2005. *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*. [Em linha] Madrid: MDE. Disponível em: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/organizacion/organigrama/05-5-LeyOrganicaDefensa-Nacional.pdf>. [Consult. 06 nov. 2013].
- Moita, Luís, 2009. Ética e política: uma relação problemática. In: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. *Colóquio Ética e Mundo Contemporâneo*, 16 de outubro. [Em linha] Lisboa: ULHT. Disponível em: <http://luismoita.com/images/Textos/tica%20e%20politica%20-%20uni.lusfona.pdf>. [Consult. 11 nov. 2013].
- Moreira, Adriano, 1999. *Teoria das Relações Internacionais*, 3.^a ed. Coimbra: Almedina.
- Moreira, Adriano, 2002. *Teoria das Relações Internacionais*, 4.^a ed. Coimbra: Almedina.
- National Defense University de Washington (NDUW), DC, 2011. *President Obama's Speech on Libya*. 28 de março [Registo vídeo em linha]. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2011/03/28/president-obama-s-speech-libya#transcript>. [Consult. 11 nov. 2013].
- North Atlantic Treaty Organization (NATO), 1999. *NATO's role in relation to the conflict in Kosovo*. 15 de julho. [Em linha] EUA: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/kosovo/history.htm>. [Consult. 12 nov. 2013].
- North Atlantic Treaty Organization (NATO), 2011. *NATO and Libya - Operation Unified Protector*. [Em linha] EUA: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/71679.htm>. [Consult. 12 nov. 2013].

- Pereira, Maria de Assunção do Vale, 2009. *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*. Coimbra: Coimbra.
- Pinto, Maria do Céu, 2007. *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz*. [Em linha] Coimbra: Almedina. Disponível em: <http://www.history.army.mil/brochures/Bosnia-Herzegovina/Bosnia-Herzegovina.htm#Bosnia>, [Consult. 11 nov. 2013].
- Ragazzi, Maurizio, 2000. *The Concept of International Obligations Erga Omnes*. Monographs in International Law. Oxford: Oxford University Press.
- Royal Air Force, 2013. *Libya - Operation ELLAMY*. [Em linha] UK: RAF. Disponível em: <http://www.raf.mod.uk/news/Libya-OpELLAMY.cfm>, [Consult. 10 nov. 2013].
- Sahnoun, Mohamed, 2011. *Mohamed Sahnoun*. Berkley Center for Religion, Peace & World Affairs. [Em linha] Washington, DC: Georgetown University. Disponível em: <http://berkeleycenter.georgetown.edu/interviews/people/mohamed-sahnoun>, [Consult. 11 nov. 2013].
- Sampson, Isaac Terwase, 2011. The Responsibility to Protect and ECOWAS Mechanisms on Peace and Security: Assessing their Convergence and Divergence on Intervention. *Journal of Conflict and Security Law*, 16 (3), 507-540.
- Senado de Espanha, 2013. *Constituição Espanhola*. [Em linha] Madrid. Disponível em: <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#titprelim>, [Consult. 06 nov. 2013].
- Solis, Gary D., 2012. *The Law of Armed Conflict - International Humanitarian Law in War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Department of National Defence and the Canadian Armed Forces, 2013. *Operations Abroad Past – Mobile*. [Em linha] Canada: DNDCAF. Disponível em: <http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-past/op-mobile.page?>, [Consult. 11 nov. 2013].
- The League of Nations, s.d. *History of the League of Nations – a network to facilitate research*. [Em linha] Oxford: University of Oxford. Disponível em: <http://www.leagueofnationshistory.org/homepage.shtml>, [Consult. 10 nov. 2013].
- The United Nations Office at Geneva (UNOG), s.d. *League of Nations Archives*. [Em linha] Geneva: UNOG Library. Disponível em: [http://www.unog.ch/80256EE60057D930/\(htmlPages/775F57EE7B39FC0D80256EF8005048A6?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE60057D930/(htmlPages/775F57EE7B39FC0D80256EF8005048A6?OpenDocument), [Consult. 10 nov. 2013].
- Tribunal Constitucional de Portugal, 1976. *Constituição da República Portuguesa*. [Em linha] Lisboa: TCP. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/crp.html#art275>, [Consult. 06 nov. 2013].
- UK Defence Forum, 2012. *OP ELLAMY round up- The UK's contribution to freeing Libya*. [Em linha] UK: Defence Viewpoints. Disponível em: <http://www.defenceviewpoints.co.uk/military-operations/op-ellamy-the-uks-contribution-to-freeing-libya>, [Consult. 12 nov. 2013].

United Nations, 2002. *Letter dated 26 July 2002 from the Permanent Representative of Canada to the UN addressed to the Secretary-General (A/57/303 de 14 de agosto)*. [Em linha] Nova Iorque: Organização das Nações Unidas. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/57/303, [Consult. 12 nov. 2013].

Vicente, João, 2013. *Guerra Aérea Remota – a Revolução do Poder Aéreo e as oportunidades para Portugal*. IESM. Lisboa: Fronteira do Caos ed.

RECENSÕES LITERÁRIAS/SUGESTÕES DE LEITURA



A History of Warfare

Pedro Manuel Carriço Pinheiro
Major de Administração Militar
Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, Portugal
pinheiro.pmc@iesm.pt

1. Dados da bibliografia da obra

O livro “*A History of warfare*”, da autoria de John Keegan percorre a história da humanidade através dos conflitos que caracterizaram as diferentes épocas e sociedades, desde a idade da pedra. Está organizado em cinco capítulos distribuídos por 432 páginas onde o autor inicialmente apresenta o tema da guerra na história da humanidade e posteriormente analisa quatro fases relevantes dessa história – a fase da pedra, a da carne, a do ferro e a do fogo – terminando com as conclusões gerais da obra. Foi publicado em Londres no Reino Unido pela editora Pimlico em 2004.

2. Dados biográficos do autor

John Keegan, nascido em 15 de maio de 1934 e falecido em 2 de agosto de 2012 foi um dos historiadores militares de maior relevância e prestígio internacional (Anon., 2013).

Abordando temas tão vastos como as duas Grandes Guerras ou a Guerra do Iraque, contribuiu para a divulgação e renovação da história militar, assim como para a imensa popularidade de que este género goza atualmente.

Docente da Academia Militar de Sandhurst durante várias décadas, foi também professor convidado na Universidade de Princeton e no Vassar College, nos Estados Unidos da América.

Na década de 80 abandonou a carreira universitária para se tornar correspondente (e depois editor) dos assuntos de Defesa do jornal Daily Telegraph o que lhe permitiu acompanhar de perto alguns dos conflitos do último século, tendo, após a Guerra do Golfo (1991), recebido a Ordem do Império Britânico e, em 2000, sido distinguido, pela rainha Isabel II, com o título de cavaleiro do Império Britânico.

Casado e com quatro filhos, nos últimos anos de vida esteve confinado a uma cadeira de rodas fruto da amputação de uma perna. Porém, continuou, durante algum tempo, a ser levado ao Daily Telegraph, onde fazia questão de ir às quartas-feiras para escrever os seus artigos, responder às mensagens e tomar parte na conferência semanal de escritores.

Possuidor de uma capacidade para descrever a guerra do ponto de vista do soldado que se encontra na frente de batalha, Sir John Keegan faleceu aos 78 anos deixando uma considerável bibliografia na área da história militar.

3. A ideia que fica do texto

O texto apresenta os resultados de um estudo sobre a história da guerra e os impactos culturais de cada sociedade na sua forma de condução, propondo-se o autor a seguir o curso da cultura humana e a demonstrar que esta se encaminha para um futuro pacífico.

Sistematizando de forma lógica, simples e concisa, o autor inicia o seu trabalho contrapondo Clausewitz e a sua máxima de que “A guerra é uma simples continuação da política por outros meios” (Clausewitz, 1976) com a ideia de que a guerra envolve muito mais do que a política: é uma expressão da cultura dos próprios povos, sendo a sua forma de fazer a guerra a imagem dessa mesma cultura.

É neste contexto que o autor desenvolve todo o seu texto, percorrendo a evolução da guerra ao longo da história da humanidade, e termina afirmando que não há definição universal para o que é a guerra ou para o porque é que os homens a praticam.

4. Resumo do texto

O primeiro capítulo começa pela afirmação perentória, por parte do autor, de que “A GUERRA NÃO É¹ a continuação da política por outros meios.” (Keegan, 2004).

A partir desta afirmação é-nos apresentada, no decurso deste capítulo, toda a argumentação que suporta a negação desta máxima a começar pelo argumento linguístico, afirmando o autor, que a tradução do original alemão para o inglês desvirtua a ideia original, considerando que a ideia de Clausewitz é que a guerra é a continuação das relações políticas com a mistura de outros meios (Keegan, 2004).

De qualquer das formas, esta justificação não legitima, no entender do autor, a ideia de Clausewitz, na medida em que a guerra é quase tão antiga como o homem e por isso anterior ao Estado, à Diplomacia e à Estratégia.

Partindo destas ideias, é apresentada uma caracterização do próprio Clausewitz, da sua vida, do ambiente que o envolvia e das experiências políticas e de armas pelas quais passou; assim como das bases filosóficas em que o mesmo se apoiou para escrever o livro “Da guerra”, e concluindo que as instituições Estado e Regimento acabaram por restringir a sua perceção do mundo e toldar o seu pensamento, transformando a sua obra não num trabalho científico, mas numa ideologia, ou seja, numa visão muito pessoal de como o mundo devia ser. (Keegan, 2004).

John Keegan apresenta-nos então a sua ideia de que a guerra envolve muito mais do que a política: é uma expressão da cultura dos próprios povos, sendo a sua forma de fazer a guerra a imagem dessa mesma cultura.

O autor termina apresentando os conflitos do início do século XX, feitos de uma guerra muito pouco convencional e pouco limpa, como exemplo de serem paixões e rancores a motivação, sendo por isso apolíticas (Keegan, 2004).

¹ Em maiúsculas no texto original

De toda esta análise, o autor conclui que, uma vez que os custos da guerra excedem claramente os seus benefícios, a nova política económica mundial não tem lugar para a guerra, o que vai exigir uma nova cultura de relações humanas que romperá com o passado e com a cultura de guerra do passado, declarando que o curso da cultura humana tende para um futuro pacífico (Keegan, 2004).

O primeiro interlúdio, que separa os dois primeiros capítulos, tem como tema as limitações da prática da guerra. Nele é-nos apresentada a ideia de que as variáveis de missão, como são conhecidas hoje, assim como as obrigações logísticas de alimentar, abrigar e deslocar um exército, apesar dos avanços tecnológicos, continuam a condicionar frequentemente os comandantes e as operações de guerra.

De facto, no globo a maior parte de terra firme é demasiado alta, fria ou seca para que nela possam decorrer operações militares (Keegan, 2004), concluindo, o autor, que a guerra é sempre limitada, não por escolha do Homem, mas porque a natureza assim o determina.

O segundo capítulo – “Pedra” – inicia-se com o tema “Porque lutam os homens?”. Nele o autor apresenta a guerra como consequência da agressividade humana, apresentando estudos e argumentos antropológicos que o fundamentam, mas considerando essa agressividade fruto também da envolvente cultural, ou seja, quando este entra em ambiente de competição.

Percorre então os primórdios da guerra afirmando que, ao contrário da História, na guerra não existe um marco definido. Analisada a pré-história, apesar de serem tempos violentos, não existem evidências de que o homem combatia com os da sua espécie, uma vez que as primeiras ferramentas encontradas não serviam sequer para caçar. Com o evoluir da técnica o homem conseguiu produzir armas que já podem ser consideradas de caça desenvolvendo, no início do paleolítico, técnicas de utilização que lhe permitiam aplicar golpes certos nos animais para os caçar.

Surgem então, há cerca de 10.000 anos, quatro armas que transformaram a relação do Homem com o reino animal: o arco, a funda, o punhal e a maça. O arco será talvez o mais fundamental dos quatro, na medida em que com ele, não mais o homem tem de se aproximar da sua presa e colocar a sua vida em perigo.

No final do Neolítico, aparecem indícios de que o homem estava prestes a deixar os seus hábitos nómadas dedicando-se à pastorícia e à agricultura, atividades que o autor considera transformarem a relação do Homem com o seu habitat (Keegan, 2004) acabando por desenvolver um sentido de propriedade e de direito. Com este sentido de propriedade surge a hostilidade para com aqueles que tentem apoderar-se ou apenas atravessar esses lugares.

Esta dinâmica acabou por fazer surgir as primeiras cidades e fortificações. Jericó, a mais antiga, já em 7.000 a.C. tinha uma população de cerca de três mil pessoas e possuía um conjunto de estruturas inovadoras que constituem a primeira fortificação conhecida.

Estas estruturas, apesar de inovadoras, indiciavam apenas proteger os seus habitantes de roubos ou de ataques ocasionais. Tendo em linha de conta que não seria fácil transportar os excedentes agrícolas e os rebanhos, o roubo, em particular o com violência, não faria sentido, pelo

que é claro que a terra, que era a fonte desses rendimentos, é que se tornaria o alvo dos ataques.

Assim, é de forma lógica que a planície aluvial dos rios Tigre e Eufrates, zona que materializa tamanhas riquezas e também conhecida como Suméria, seja aquela em que se encontram as primeiras provas da guerra “civilizada” (Keegan, 2004).

Os Sumérios desenvolveram a sua civilização com os constrangimentos da tecnologia da idade da pedra, porém foram as suas capacidades de organização que lhes deram as bases da sua forma de fazer a guerra.

O desenvolvimento do arco composto, da arquitetura de fortificação e das técnicas de cerco, conjugadas com o surgimento de corpos armados de homens prontos para a guerra mantidos pelos governantes às custas das suas receitas e com a manufatura de armas padronizadas; os rudimentos de logística que as distâncias percorridas em campanha obrigariam a dominar e as técnicas revolucionárias de prática da guerra assentes na procriação seletiva de cavalos e da sua utilização com carros de guerra, tornam os Sumérios nos primeiros grandes agressores da história da humanidade.

O interlúdio seguinte tem por tema a “Fortificação”. Nele, o autor apresenta-nos a ideia de que nos oito mil anos que separam a construção das muralhas de Jericó e a introdução da pólvora, pouco foi acrescentado aos três tipos de defesa daquela cidade: muralha, fosso e torre; não tendo havido mais do que refinamentos e conclui afirmando que as fortalezas serviram, ao longo da história como instrumentos para desafiar a autoridade central, para intimidar cidadãos livres ou lavradores ou como componentes de uma defesa estratégica indiciadora de um estado evoluído e inteligente.

O capítulo seguinte tem por título “Carne”, e nele começa-se por considerar a adoção do carro de guerra e o seu papel na imposição do poder por parte das principais civilizações da Eurásia como um dos episódios mais extraordinários da história, que derivou de muitos fatores, mas principalmente da domesticação e fortalecimento físico do cavalo selvagem (Keegan, 2004).

O carro de guerra conduziu ao surgimento de um grupo de guerreiros, hábeis lutadores, que o usavam conjuntamente com armas complementares, como o arco composto; levou, também ao desenvolvimento das campanhas permitindo projetar os exércitos a mais longas distâncias, como é exemplo o exército Assírio; e introduziu na batalha velocidade e movimento, o que conjugado com a utilização do arco composto, aumentou a letalidade das mesmas.

No apogeu da sua eficácia, e devido à procriação seletiva efetuada pelos Assírios, o cavalo superou o carro de guerra, permitindo ainda mais velocidade e principalmente mobilidade e letalidade ao combinar a sua utilização com o arco composto em movimento, tendo sido os povos nómadas das estepes, nomeadamente hunos e mongóis, quem desenvolveu verdadeiramente a arte de cavalgar, e disso tirou vantagem (Keegan, 2004). Porém, a inabilidade destes povos para traduzir a conquista inicial num poder permanente acabou por os penalizar e os remeter de volta às estepes.

O interlúdio seguinte tem por tema “Exércitos” e nele o autor apresenta-nos os seis modelos principais de organização militar ao longo da história – o guerreiro, o mercenário,

o escravo, o regular, o conscrito ou em milícia – comparando com as ideias apresentadas por Stanislaw Andreski na sua obra “Military Organization and Society”.

“Ferro” é o nome do capítulo seguinte. Nele o autor retrata a evolução da guerra com a descoberta da forma de trabalhar o ferro. Sendo um recurso bastante abundante na terra e fácil de trabalhar, rapidamente levou à construção de armas.

Com o desenvolvimento deste tipo de armas, foram os Gregos que as aprimoraram e às táticas para a sua utilização, fazendo surgir uma nova forma de guerra: o corpo a corpo.

É aqui que nascem as falanges como formação de combate, sendo o apoio mútuo a parte essencial. Com esta tática os macedónios invadiram a Ásia, tendo vencido batalhas com inferioridade numérica de três para um (Keegan, 2004).

Os Romanos adotaram-na e melhoraram o conceito tendo surgido a base dos regimentos modernos: a legião.

Surge também, nesta época, a sela e o estribo, dando novo significado ao cavalo enquanto arma de guerra, surgindo, com os Francos de Carlos Magno, a cavalaria pesada, a qual obteve considerável sucesso.

“Logística e Abastecimentos” é o tema do último interlúdio. Nele o autor apresenta-nos a importância desta função para os exércitos ao longo dos tempos e dos meios de infraestruturas e transportes necessários nesses períodos.

O último capítulo – “Fogo” – começa por nos apresentar os antecedentes até à criação da pólvora pelos Chineses, por volta de 950 d.C. Com ela, surgem os primeiros canhões, aos quais, em 1494, os franceses deram mobilidade (Keegan, 2004), tendo ganho importância os navios de guerra, uma vez que os canhões eram a arma perfeita para eles.

Daí em diante, o autor descreve-nos a constante tentativa de inventar armas mais leves e eficazes no uso da pólvora tornando a guerra muito mais destrutiva e letal.

Novas táticas, novas formas de defesa e de fortificação, a guerra fria, foram tudo evoluções da guerra, e nem o fim do marxismo na Rússia, o desarmamento nuclear e o espírito de harmonia criado no mundo devolvem a esperança de um mundo em paz, no entender do autor (Keegan, 2004).

O autor conclui a obra considerando que não há uma definição universal para o que é a guerra ou para o “porque é que os homens a praticam?”, afirmando: “Os hábitos dos primitivos – eles próprios adeptos da contenção, da diplomacia e da negociação – merecem uma reaprendizagem. Se não conseguirmos desaprender os hábitos que ensinámos a nós próprios, não sobreviveremos” (Keegan, 2004).

5. Pontos fortes e fracos do argumento apresentado pelo autor

Considero que a análise histórica apresentada, nomeadamente os exemplos apresentados, consubstanciam, de facto, a perspectiva apresentada de que a guerra é uma expressão da cultura dos povos, sendo, sem sombra de dúvida o ponto forte deste livro.

Por outro lado, a fixação no sentido tácito de “política” como arte de governar, não dando relevância ao seu sentido figurado como estratégia ou tática (Porto Editora, s.d.) e o considerar

que apenas Clausewitz se deixou influenciar pelo ambiente, pelas experiências vividas e pela cultura envolventes quando são elas, de facto, duas bases que enformam qualquer ser humano, são pontos fracos desta obra.

Em resumo, a fixação neste contrapor torna o primeiro capítulo do livro pesado e de difícil leitura, enquanto a forma simples, concisa e emotiva como o autor escreve os restantes capítulos, torna a obra extremamente interessante e de leitura fácil, sendo, na minha opinião, um magnífico compêndio de história militar para qualquer público.

Bibliografia

- Anon., 2013. *The Telegraph*. [Em linha]. Disponível em: HYPERLINK "<http://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/culture-obituaries/books-obituaries/9447744/Sir-John-Keegan.html>", [Consult. 5 mar. 2013].
- Anon., 2013. *Wook*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.wook.pt/authors/detail/id/37028>, [Consult. 5 mar. 2013].
- Clausewitz, C. V., 1976. *Da Guerra*. Lisboa: p&r.
- Coelho, C. M., 1984. *Dicionário Universal Langenscheidt de Inglês*. Berlin: Langenscheidt KG.
- Keegan, J., 2004. *A History of warfare*. 2ª ed. London: Pimlico.
- Keegan, J., 2009. *Uma História da Guerra*. 1ª ed. Lisboa: Tinta da China Edições.
- Porto Editora, s.d. *Infopédia- Enciclopédia e Dicionários Porto Editora*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/pol%C3%ADtica>, [Consult. 29 mai. 2013].
- Skinner, J., 2013. *The Independent*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/obituaries/john-keegan-historian-hailed-as-the-foremost-authority-of-his-generation-on-warfare-8010037.html>, [Consult. 5 mar. 2013].
- Vat, D. v. d., 2013. *The Guardian*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/books/2012/aug/05/sir-john-keegan>, [Consult. 5 mar. 2013].



A Question of Command – Counterinsurgency from the civil war to Iraq

João Manuel Pinto Correia

Major de Engenharia
Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, Portugal
correia.jmp@gmail.com

1. Dados da bibliografia da obra

Autor: Mark Moyar / Data: 2009.

Título: A question of command – Counterinsurgency from the civil war to Iraq.

Estrutura: O livro é prefaciado por Donald Kagan, um historiador da Universidade de Yale (EUA) e por Frederick Kagan, professor da Academia Militar de West Point (EUA). Tem uma estrutura de onze capítulos, onde, à luz de dez atributos de liderança definidos de início, são analisadas nove campanhas de contra subversão desde a guerra civil americana, até à guerra do Iraque. O último capítulo, em jeito de fórmula, serve de corolário a toda a análise. Em apêndice são apresentados os resultados de um questionário realizado a 131 veteranos (posto de Capitão a Coronel), das campanhas do Afeganistão e do Iraque e que fundamentam a sua teoria.

Local de Publicação: Yale University, EUA / Editora: Yale Library of Military History / Edição: 1ª.

2. Dados biográficos do autor

Mark Moyar foi, até 2010, professor da Escola dos Marines (EUA) onde lecionou a cadeira de Subversão e Terrorismo. É um especialista em contra subversão, liderança, história militar e política externa. Além do livro em análise, é autor dos seguintes livros: “Triumph Forsaken: The Vietnam War, 1954-1965” (2006) e “Phoenix and the Birds of Prey: Counterinsurgency and Counterterrorism in Vietnam” (1997 e 2007).

É doutorado pela Universidade de Cambridge.

3. A ideia que fica do texto

No seio da guerra irregular, a contra subversão é vista como a operação militar mais complexa que os EUA enfrentam no século XXI, particularmente pelas experiências recentes do Iraque e Afeganistão. Neste contexto, ao longo da obra é desenvolvida uma nova teoria, centrada no líder, e cuja finalidade é tentar solucionar este tipo de operações. Duas outras

teorias haviam já sido desenvolvidas e colocadas em prática: uma centrada no inimigo ou adversário e outra na população, esta última adotada nos conflitos mais recentes. Fica a ideia que o aparecimento de uma terceira teoria demonstra que, por um lado, as anteriores não têm sido eficazes e, por outro, que a análise realizada às campanhas do Iraque e do Afeganistão, ambas centradas na população, são as que decisivamente concorrem para esse propósito. Dando uma ideia de rotura, devidamente fundamentada, com as teorias existentes o autor consegue cativar a atenção e o interesse dos leitores.

4. Resumo do texto

No capítulo inicial o tema é abordado como uma evolução às teorias anteriores. O autor centra a sua corrente na liderança como elemento fundamental da contra subversão. Neste contexto, identifica dez atributos essenciais: iniciativa, flexibilidade, criatividade, julgamento, empatia, carisma, sociabilidade, dedicação, integridade e organização. Considera ainda a ligação líder-subordinados e a experiência como muito importantes.

De seguida o autor descreve a Guerra Civil americana de onde emergiram várias guerrilhas armadas. Os Unionistas não dispunham de comandantes capazes para lidar com este tipo de guerra e, em muitos casos, revelaram grande incompetência. Por outro lado, líderes como Ulysses Grant e o Capitão Richard Blazer ilustraram a importância da liderança, integridade e ainda a sociabilidade, decisiva na conquista da população.

No capítulo seguinte, Moyar aborda a reconstrução do Sul, após a guerra civil, onde se mantiveram os focos de subversão. Destacaram-se, neste período, o Major General Charles Smith pela empatia e o Major General Philip Sheridan pelos conhecimentos táticos e habilidade para motivar tropas. Também o Major Lewis Merrill, que apostou na recolha de informação, foi decisivo para a extinção do grupo racial Ku Klux Klan.

Em mais um dos seus capítulos, o autor descreve a subversão nas Filipinas, conduzida por Emílio Aguinaldo, entre 1899 e 1902, contra os americanos. O Major General Franklin Bell foi preponderante, pois estudou as dinâmicas dos subversivos concluindo que a *Principalia* (insurgentes da classe alta filipina) os apoiava. O sucesso dos americanos deveu-se à melhor liderança e disciplina, maior nacionalismo e experiência.

O quinto capítulo aborda a revolta HUK¹ que, perante a recusa de subordinação às US Armed Force Far East, agiu subversivamente sobre estas. Surge aqui Ramon Magsaysay, Secretário de Defesa filipino, apoiado pelo americano Edward Landsdale, com quem gizou um plano para resolver o problema através da liderança e emprego de pequenas unidades. Em consequência, o movimento HUK caminhou para a extinção.

O autor prossegue com a caracterização da emergência malaia, com os britânicos a associarem-se aos malaios no combate aos japoneses. O emprego de pequenas unidades *tailored*, comandadas por militares experientes e a aposta na liderança aos baixos escalões foram fundamentais. Por outro lado, a produção de um manual² e doutrina contra subversiva

¹ *Hukbo ng Bayan Laban sa Hapon* ou *Hukbalahap* (abreviatura) e cujo significado era exército anti japonês.

² Designado "The Conduct of Anti-Terrorist Operations in Malaya."

refletiu-se numa redução de 90 % das ações subversivas.

O capítulo seguinte trata da guerra do Vietname cuja organização e treino convencional se revelaram errados. Só o aparecimento de novos líderes e a adequação às táticas de contra subversão, permitiram ganhar a iniciativa e a população. Destacou-se o General Creighton Abrams, cujo comando descentralizado e constituição de forças à medida, como se fossem uma orquestra³, garantiram grande sucesso até à retirada em 1971.

Segue-se a caracterização da subversão em El Salvador pelo movimento subversivo Farabundo Marti National Liberation Front. Os EUA apoiaram El Salvador financeiramente e formando líderes em contra subversão. Um deles, o Coronel Sigifredo Perez, ganhou o apoio da população através das operações psicológicas e dos projetos de cooperação-militar. O aumento do efetivo de Exército de 10 para 30 mil e a proibição dos americanos acompanharem as ações de combate refletiu-se em resultados pouco visíveis.

Moyar continua com a descrição da guerra no Afeganistão. A ofensiva inicial americana levou ao refúgio dos Talibãs nas montanhas. Os problemas agravavam-se com a adoção de técnicas de subversão evoluídas e o recurso a engenhos explosivos improvisados (IED) pelos Talibã. Para o efeito, surgiram as Equipas de Reconstrução Provincial (PRT) cujo principal objetivo era conquistar a população, recorrendo à iniciativa e intuição.

O décimo capítulo trata da guerra do Iraque na sua fase subversiva. Sobressaíram neste período os Marines, cujo foco era a população, enfatizando o comando descentralizado, iniciativa, criatividade e flexibilidade adaptadas ao conceito de *three block war*³. A comandá-los, o Major General James Mattis visto como carismático e brilhante. Outro líder impar foi o Major General David Petraeus (Robinson, 2008, pp. 347-363).

No último capítulo o autor analisa os dez atributos de liderança na COIN no contexto da educação e do treino que permitem ao líder estar familiarizado com as dinâmicas do ambiente subversivo. Neste contexto, e recorrendo a exemplos das nove campanhas, explica como incrementar os atributos de liderança apontando caminhos. Recorre ao teste de personalidade *Myer's Briggs Type Indicator* (MBTI) para referir que o estilo intuitivo é o mais adequado para a COIN pela sua visão mais abrangente.

5. Pontos fortes e fracos do argumento apresentado pelo autor

Somos da opinião que o livro está bem estruturado nos seus onze capítulos. O primeiro e último estão conectados, os intermédios dão corpo à tese em análise e todos são iniciados com os antecedentes, que contextualizam o assunto, e finalizados com uma síntese conclusiva dos aspetos de maior realce. A abordagem é simples e original, sendo a tese centrada na população o seu referencial e padrão de comparação, permitindo-lhe não se desviar do caminho escolhido e dar aos capítulos uma intensidade constante.

Ao longo da sua obra o autor percorre nove campanhas num universo temporal de 150 anos e sempre com o mesmo denominador comum: a liderança, vista na perspetiva do que os

³ "The kind of war what we have here can be compared to an orchestra." (Moyar, 2009, 160)

líderes podem fazer quando confrontados com a multiplicidade de situações e incertezas da COIN. Evolui-se assim do “como se faz” para o “como se deveria fazer”.

O tema é relevante e atual pois grande parte das guerras e conflitos, desde o fim da Guerra Fria, degeneraram ou tiveram origem na subversão. Além disso, esta nova teoria é um estímulo à reflexão acerca do caráter dos líderes em guerras de COIN. Nas campanhas em análise está bem patente que os atributos de determinados líderes foram decisivos para o respetivo desfecho e, também, que a liderança na guerra é fulcral. Contudo, não é menos verdade que a grande maioria dessas campanhas tinha como finalidade conquistar a população para obter sucesso, precisamente a tese que o autor critica.

De salientar que atributos como a flexibilidade, criatividade, empatia e sociabilidade não são comuns no mundo militar e tal se traduz num avanço e quebra de alguma rigidez conceptual (Sharp, 2012, p. 18), originando soluções pouco convencionais. Por outro lado, dos dez atributos de liderança elencados a maioria é inata, não se aprende, faltando a disciplina, perseverança, autocontrolo, experiência e autocrítica, entre outros bem conhecidos e importantes no seio militar. (Tucker, 2010, p. 2)

Neste tipo de operações o CoG assume particular importância, pois uma ação direta ou indireta sobre o mesmo poderá conduzir ao sucesso. Ora, se nas correntes anteriores o CoG era visto como algo(uém) do “outro lado” (população ou inimigo), nesta teoria é visto de ambos os lados: o líder contra subversivo e o líder do país em crise que é objeto de treino e de formação. Por um lado, esta abordagem pode ser considerada mais abrangente, mas por outro, muito perigosa. Parece também redutor atribuir a eficácia da COIN somente à liderança, pois um conjunto de super líderes, por si só, não resolveria o problema da subversão. Além disso, a constante referência às pequenas unidades deveria implicar uma análise das competências de liderança dos sargentos e soldados, de quem nada se diz. De facto, nos modernos conflitos um simples soldado poderá enfrentar decisões que porão em causa dezenas de outros. Em alguns casos, ao longo da obra, os comandantes são criticados por falta de supervisão e noutros isso é visto como positivo, ainda que não seja definido qual o ponto de equilíbrio.

A guerra do Vietname foi caracterizada por uma liderança forte mas com estratégia errada, concluindo-se, portanto, que os dois aspetos apenas funcionam em conjunto. Também, em parte das outras campanhas, vários dos seus líderes tomaram as decisões que julgaram ser as mais acertadas para o momento pois estas estavam ligadas, “no antes e no depois” à estratégia. Adicionalmente, o sucesso da COIN deve ter em conta os apoios dados pela nação contributiva, pela comunidade internacional e pela nação hospedeira, onde uma permanência prolongada pode agravar os resultados, mesmo na presença dos mais brilhantes líderes.

Sobressai também a ideia que, num universo de dezenas de campanhas possíveis, Moyar escolheu somente as que demonstravam a sua teoria, não se referindo a outras campanhas bem-sucedidas como a da Colômbia (1964-66) ou Oman (1962-76), centradas na população. É perceptível que o autor eleva as capacidades de liderança e de preparação dos Marines sobre as demais tropas do exército americano, o que pode ser interpretado como uma fraqueza dadas as suas ligações, no passado, a esta força especial.

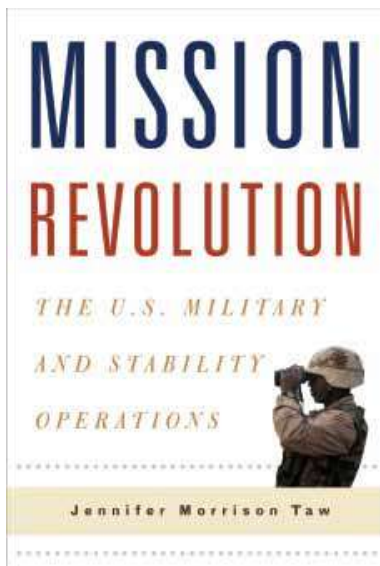
O último capítulo traz à discussão a necessidade de reestruturar todo o sistema de formação militar no sentido de identificar líderes com a atitude adequada para a COIN, pois a complexidade assim o exige. Para tal, recomenda ao Exército americano que utilize o teste de personalidade MBTI para selecionar os candidatos a Oficial referindo que as personalidades intuitivas seriam as mais adequadas pois focam-se na *big picture*. Esta situação levaria a que, no presente, se eliminassem voluntários com base num simples teste. Também as conclusões retiradas dos resultados do questionário em apêndice tiveram um universo muito reduzido, apenas 131 veteranos, de duas campanhas que envolveram milhares de oficiais, o que é muito pouco para serem tiradas conclusões adequadas.

Moyar tenta substituir a doutrina por qualidades abstratas e pouco tangíveis ignorando as táticas centradas na população. Nem a melhor doutrina com um líder fraco, nem o melhor líder com uma abordagem errada, asseguram a vitória.

Em suma, dada a cada vez maior complexidade dos modernos conflitos é inegável que a liderança é um fator fundamental em que se deve apostar e, nesse contexto, este livro é uma boa ferramenta de partida para um estudo abrangente em complemento à doutrina (centrada na população) existente.

Bibliografia

- Astore, William J., 2011. Mark Moyar, A question of command: Counterinsurgency from the civil War to Iraq *Michigan War Studies Review*. USA.
- Exército, Estado Maior, 2012. *PDE 3 - 00 Operações*. Portugal.
- Krulak, Gen. Charles, 1997. The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War. *National Press Club*. USA: Washington D.C.
- Moyar, Mark, 2009. *A question of command – Counterinsurgency from civil war to Iraq*, USA, Yale Library of Military History.
- Petraeus, David H., 2006. *FM 3-24 - Counterinsurgency*. USA: HQ Department of the Army.
- Robinson, Linda, 2008. *Tell me How This Ends – General David Petraeus and the Search for a Way out of Iraq*. USA: Public Affairs NY.
- Sharp, Robert, 2012. Final Push Needed in Afghanistan A New Approach is Available. *Joint Publication for U.S. Artillery Professionals*. USA.
- Tucker, David, 2010. Wrong answer. *Claremont Review of Books*. USA: Yale University Press.



Mission Revolution – The U.S. Military and Stability Operations

Ana Maria Carvalho Ferreira da Silva Correia

Major de Engenharia
Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, Portugal
correia.amcfs@mail.exercito.pt

1. Dados da bibliografia da obra

A obra “*Mission Revolution – The U.S. Military and Stability Operations*” foi escrita por Jennifer Morrison

Taw tendo sido publicada em setembro de 2012, em Nova Iorque nos Estados Unidos da América (EUA), pela editora *Columbia University Press*.

O livro em análise tem 261 páginas, que se encontram divididas numa introdução seguida de seis capítulos, não está traduzido para português e encontra-se na primeira edição.

2. Dados biográficos do autor

Jennifer Morrison Taw exerce funções na Faculdade de *Claremont McKenna*, nos EUA, como professora assistente de relações internacionais e estudos de segurança e política externa dos EUA. Antes desta função, Jennifer Taw trabalhou durante dez anos como analista de política na *RAND Corporation*, onde se especializou nas áreas do contraterrorismo e da manutenção da paz. Possui doutoramento em ciências políticas e especialização em relações internacionais. As suas obras incluem *Operations Other Than War: Implications for the U.S. Army* (1995) e *Operation Just Cause: Lessons for Operations Other Than War* (1996). É co-autora de livros como *Readings in World Politics* (2004) e, mais recentemente, *World Politics in a New Era* (2011).

3. A ideia que fica do texto

A ideia que fica do texto é que a recente elevação da importância das operações de estabilização ao patamar das operações de combate, veio revolucionar intrinsecamente a missão da instituição militar norte-americana. Esta alteração refletiu-se a vários níveis: na organização, na formação e no treino, nas mentalidades, nas capacidades e também nos equipamentos.

Num contexto pós-Guerra Fria, as forças armadas norte-americanas viram-se catapultadas para uma posição hegemónica onde toda a sua cultura militar parecia pouco adaptada à

realidade e exigências do novo ambiente operacional: sem fronteiras, difuso, com múltiplos atores e diversas variáveis, muito dinâmico e tecnologicamente evoluído. É neste complexo ambiente operacional que os teatros de operações mais recentes do Iraque e do Afeganistão se enquadram, tendo vindo reforçar a necessidade de alterar a forma de fazer a guerra. A resposta da organização militar foi a necessária adaptação, sempre visando a prossecução dos ambiciosos interesses norte-americanos mas que ainda necessita de profundos melhoramentos.

4. Resumo do texto

O primeiro capítulo aborda a evolução das operações de estabilização, numa perspectiva histórica. Inicia referindo que a utilização de forças armadas como meio para promover a estabilidade remonta ao início do século XIX, num contexto de operações de guerra convencional ou mesmo de guerra irregular.

Desde a desagregação da União Soviética, a importância e a quantidade de operações de estabilização tem sido crescente bem como a sua complexidade e abrangência geográfica. São referidos três fatores para o início do aumento do empenhamento de tropas norte-americanas nesta tipologia de operações: o fim da guerra fria, o assumir do papel de única superpotência mundial pela nação norte-americana e a pressão exercida pelas Nações Unidas na promoção da paz mundial.

No segundo capítulo, após um enquadramento relativo à hierarquia das publicações doutrinárias, é feita uma análise à doutrina relativa às operações de estabilização, numa perspectiva evolutiva. A primeira referência doutrinária é o manual *Small Wars* (1935) onde a indicação tímida relativa à tipologia de operação em apreço, aparece na doutrina de guerra convencional.

É dado especial destaque a dois manuais: o *FM 3-0 Operations* (2001) que introduziu o conceito operacional em que os comandantes conduzem operações ofensivas, defensivas e de estabilização ou de apoio em simultâneo, como parte de uma força conjunta e o *FM 3-07 Stability Operations* (2008) que veio definir as linhas orientadoras para a integração das tarefas das operações de estabilização em qualquer tipo de operação dentro do espectro do conflito. Este manual já reflete o preconizado na diretiva 3000.05 do *Department of Defense* (DoD) de 2005, que elevou a prioridade dada às operações de estabilização para o mesmo nível de importância que era até então atribuído às operações de combate.

No terceiro capítulo são explicados os efeitos que estas mudanças provocaram nas operações militares e como é que a organização militar se está a adaptar para cumprir a sua missão. Em termos práticos foram grandes as mudanças evidenciadas devidas à elevação da prioridade dada às operações de estabilização.

De acordo com a autora, a mudança para a tipologia de força modular foi a maior mudança organizacional que o exército sofreu desde a Segunda Guerra Mundial. O abandono do pensamento no escalão “tipo” divisão para um nível de flexibilização da força onde o que dita a sua composição são as capacidades necessárias para cumprir a missão no atual ambiente operacional, deu origem à unidade/escalão base designada por *Brigade Combat Team*.

Verifica-se também que as aquisições de novos equipamentos passaram a privilegiar as soluções que, dentro das alternativas possíveis, têm aplicabilidade em todo o espectro do conflito, potenciando a versatilidade dos equipamentos e a consequente flexibilidade na sua utilização. A autora destaca: *“And flexibility is key. The most valuable technologies for stability operations enhance networking, communications, intelligence and mobility.”* (Taw, 2012, p. 201).

No quarto capítulo é explicado com mais pormenor a mudança conforme foi apresentada nos capítulos anteriores e justifica o título da obra: a revolução na missão militar. Com a alteração da ordem mundial as forças armadas norte-americanas adaptaram-se de forma a dar cumprimento aos interesses da nação que, definitivamente, já não se limitam ao território americano, mas a toda a sua esfera de influência. Isto levou à elaboração de uma ampla agenda de segurança pelos EUA, onde a instabilidade de pequenas nações espalhadas pelo mundo passou a ser tida em consideração se influenciarem os seus interesses.

Neste contexto, é analisado o recurso a organizações civis como uma solução possível para apoiar a resposta às novas exigências, concluindo-se que estas possuem um enquadramento legislativo que limita grandemente o seu emprego, e que os sucessivos cortes orçamentais dificultam o assumir de algumas das responsabilidades para as quais parecem estar mais vocacionadas.

No quinto capítulo, em consequência da redução do financiamento das agências civis, a autora explica como as alterações doutrinárias e as consequentes alterações nas forças militares, abriram caminho para que estas assumissem progressivamente algumas responsabilidades nas áreas da reconstrução e da transição que tradicionalmente eram de entidades civis.

A política de defesa norte-americana considera prioritária a modelação do ambiente de segurança internacional. Consequentemente, a missão das forças armadas medirá o seu sucesso pelo modo como contribui para a estabilidade, segurança, saúde, desenvolvimento e bem-estar da população de países considerados frágeis ou que poderão influenciar os interesses externos da nação.

O sexto capítulo desenvolve o tema da utilização do instrumento militar como ferramenta para combater a instabilidade. A análise é feita com base nas intervenções militares mais recentes e de carácter humanitário, como as da Somália, Haiti e também as do Iraque e Afeganistão como operações em todo o espectro. Resulta desta análise que os esforços dedicados à redução da instabilidade serão uma realidade, pelo menos num futuro próximo, se mantiverem os níveis de financiamento e se outras circunstâncias não obrigarem a que sejam tomadas decisões difíceis sobre as prioridades do emprego do aparelho militar. Esta obra termina com expectativa no futuro próximo, mais concretamente nas ameaças e na instabilidade mundial, na melhor forma de a combater e com indefinição sobre as ferramentas ideais para a concretizar.

5. Pontos fortes e fracos do argumento apresentado pelo autor

A obra possui uma organização lógica, usa uma linguagem adequada e denota coerência e cuidado na apresentação, proporcionando uma agradável leitura. Os capítulos estão bem

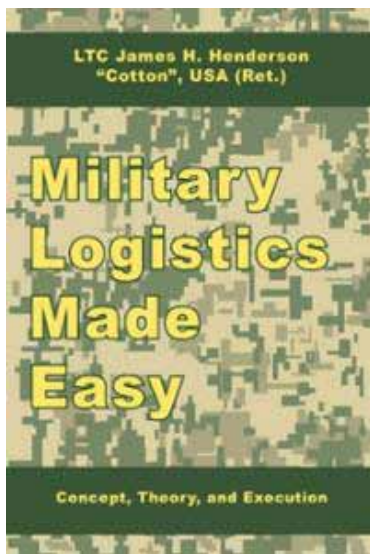
organizados iniciando com pequenas citações que despertam o leitor para a relevância da temática a desenvolver e terminam com uma análise conclusiva, que destaca os aspectos mais importantes. Quanto à forma, a apreciação geral é positiva.

A abordagem histórica ao tema que o enquadra e contextualiza, parece particularmente acertada pois facilita o entendimento da dificuldade que tem sido vivida por parte dos militares e decisores operacionais em aceitar esta alteração que vem enfrentar a forma americana de fazer a guerra. Os capítulos seguintes desenvolvem o assunto, registando em pormenor as alterações doutrinárias, as implicações que as mesmas alterações impuseram ao treino, preparação e aos equipamentos necessários para o cumprimento das missões em todo o espectro. Neste campo, a obra poderia ter ido mais além. Sabendo que a corrente tradicionalista é precisamente a que se fundamenta na experiência adquirida em teatros de operações, seria interessante analisar o porquê da resistência à aceitação do preconizado na diretiva 3000.05 do DoD. Não obstante, a condução política manteve a sua orientação na valorização cada vez maior das operações de estabilização. Os argumentos esgrimidos pelos que concordam com a revolução imposta pela referida diretiva e pelos que a rejeitam, gravitam ao longo do texto, sem que se possa retirar uma ideia concreta sobre o tema.

A autora lança uma ideia na introdução do livro: evitar operações complexas (operações em todo o espectro) como um todo e procurar meios de influenciar o ambiente internacional que sejam mais eficazes financeiramente, mais construtivos e duráveis. A ideia parece interessante, principalmente numa conjuntura económica mundial onde cada vez mais se procura maximizar a relação custo-eficácia na utilização dos meios financeiros. No entanto, não a desenvolve ao longo do livro. Para além do interesse conceptual, esta ideia merece uma análise sobre a forma de a operacionalizar que, em nossa opinião, apenas poderá estar nas pretensões de uma superpotência hegemónica como a norte-americana.

Sendo a autora uma profissional nas áreas de política e relações internacionais com experiência no ensino, a obra denota que a análise dos temas, bem como as conclusões apresentadas resultam essencialmente de uma abordagem académica, que, apoiada na sua cultura militar, em lições aprendidas e em outras obras de referência, lhe confere uma sólida argumentação. O tema da obra é interessante, controverso e atual e a sua pertinência é elevada pois as forças armadas norte-americanas são uma referência indiscutível, onde os desafios que enfrentam carecem da mais correta análise e devem ser retiradas as devidas conclusões.

No balanço final dos pontos fortes e pontos fracos conclui-se que esta é uma boa abordagem ao conceito de mudança evolutiva dentro de uma organização militar, contextualizando e apresentando de forma clara e concorrente aspectos que são incontornáveis nas operações de estabilização. A obra é uma boa ferramenta e ponto de partida para um estudo mais aprofundado sobre esta temática. Recomenda-se esta obra ao público em geral e, mais particularmente a estudantes das áreas das ciências políticas e das ciências militares.



Military Logistics Made Easy

Pedro Alexandre Bretes Ferro Amador

Major de Artilharia
 Instituto de Estudos Superiores Militares
 Lisboa, Portugal
 pedroabretes@hotmail.com

1. Dados da bibliografia da obra

Military Logistics Made Easy, Concept, Theory, and Execution é o título da obra escrita pelo Tenente-Coronel James H. Henderson “Cotton” e foi editada uma vez, em 2008, pela Editora *AuthorHouse*.

A edição sobre a qual incidimos a nossa análise foi publicada em *Bloomington*, Indiana, Estados Unidos da América e é composta por vinte e três (23) capítulos divididos em cinco partes – Estrutura; Contabilidade; Planeamento; Execução e Compreensão Situacional, num total de 206 páginas.

2. Dados biográficos do autor

Nascido em 22 de novembro de 1954 em *Washington D.C.*, o Tenente-Coronel James H. Henderson, ingressou no Exército Norte-Americano em maio de 1985, tendo participado nas Operações *Desert Shield (1990)*, *Desert Storm (1991)* e *Iraqi Freedom II (2003)*, como *Supply Operations Officer (SPO)* dum Corpo de Exército.

Da sua formação destacam-se o *Quartermaster Officer Advanced Course* e o *United States Army Command and General Staff College*, tendo-se especializado em organizações de Apoio Logístico, baseadas em sistemas de distribuição em rede: comunicação e automatização física e de recursos.

Tendo-se retirado do Exército a 01 de agosto de 2005, o autor atualmente desempenha funções como Consultor no *U.S. Army Product Director Sustainment Support Mission Command*.

Para além da obra que se analisa, o autor publicou *The Process of Military Distribution Management* em 2006, *Logistics in Support of Disaster Relief* em 2007 e *The So What Factor of Logistics* em 2011.

3. A ideia que fica do texto

Com o intuito de garantir a solução ao problema “o que precisas, onde o posso obter, como fazer-te chegar em tempo e na quantidade desejada” (Henderson, 2008), o autor desenvolve a sua obra, num futuro apoiado em complexas redes de informação e de comando e controlo,

indo ao encontro da nova filosofia de apoio, fortemente vocacionada para a implementação da velocidade e eficiência dos fluxos logísticos, informacionais e físicos.

A ideia chave que fica da leitura da obra é a tentativa de simplificar a explicação do processo logístico, nomeadamente nas funções de SPO, complementando a atual doutrina, sensibilizando para a necessidade de integração do Apoio Logístico nas Operações e de sincronização de *Battle Rythms*¹.

4. Resumo do texto

1ª Parte - Estrutura

Os Capítulos I, *Battle Rythm*, II, Operações de Apoio Logístico, III, Níveis da Logística e IV, Redes de Distribuição, são destinados ao enquadramento geral do edifício logístico nos quais o autor identifica os vetores necessários à sincronização de atividades e processos, nomeadamente: *Estrutura; Contabilidade; Planeamento; Execução e Compreensão Situacional*, os quais se constituem como as 5 partes em que se divide a obra, caracterizando-as sucintamente, bem como a necessidade de interligação entre eles, garantindo a sinergia das Operações Logísticas. Neste sentido, o autor caracteriza dois tipos de Operações de Apoio Logístico²: Operações de Manobra em apoio das Operações Ofensivas e Defensivas e Operações de Sustentação, em apoio das Operações de Estabilização, identificando os elementos chave que caracterizam cada uma delas.

Abordando os Níveis da Logística, o autor considera a compreensão da relação de interdependência dos três níveis (estratégico, operacional e tático), como fundamental para permitir aos Comandantes visualizar o fluxo logístico das Operações, atribuir recursos e determinar tarefas. Desta forma e apoiada por Redes de Distribuição flexíveis, necessariamente integradas com o *Battle Rythm*, com o controlo de movimentos e necessidades de proteção da força, é garantida uma eficiente Gestão de uma Rede de Distribuição.

2ª Parte - Contabilidade/Contabilização

Com os Capítulos V, Relatórios Logísticos, VI, Contabilidade no Espaço de Batalha-Previsão vs *Standard Army Managment Information Systems* (STAMIS), VII, Relatórios e Ciclo de Apoio de Serviços e VIII, Gestão de Capacidades, o autor pretende identificar a metodologia, os requisitos e os fundamentos, necessários ao desenvolvimento de um Plano de Movimentos que apoie as Operações Logísticas, permitindo uma utilização mais eficiente dos recursos, otimizando o seu desempenho.

Para tal, identifica a capacidade de trabalhar dados em tempo real como solução para que a gestão da distribuição funcione corretamente, contribuindo para a compreensão da situação e conseqüentemente correta tomada de decisão.

¹ *Battle Rythm* é o ciclo diário de atividades do Comando e Estado-Maior com a intenção de sincronizar operações correntes e futuras (NATO, 2012).

² A diferença entre estas tipologias de Operações Logísticas reside nos ritmos diferentes de *Battle Rythm* e na maturidade das linhas de comunicação estabelecidas para apoiar a força.

3ª Parte - Planeamento

Nos Capítulos IX, Processo de Tomada de Decisão Militar (PDM), X, Planeamento e Preparação, XI, Execução, XII, Análise e XIII, Execução, através da apresentação de vários casos práticos o autor desenvolve as várias etapas do PDM, identificando os passos e produtos a apresentar em cada fase do processo, sugerindo possíveis modalidades de resolução dos problemas que o SPO poderá adotar.

4ª Parte - Execução

Nos Capítulos XIV, Gestão de Abastecimentos e Plataformas, XV, Otimização de Recursos, XVI Redistribuição e XVII, Distribuição Lateral, no âmbito das funções cometidas ao SPO, o autor relaciona as diversas fases do PDM com o Processo de Gestão da Distribuição, evidenciando a importância dos diferentes tipos de relatório (CULT³, LOGREP⁴, Matriz de Distribuição, entre outros). Seguidamente, procura solucionar através da Redistribuição e da Distribuição Lateral Dirigida⁵ os problemas apresentados nos casos práticos que sugere.

Os Capítulos XVIII, *Reception, Staging, and Onward Movement (RSOM)* e XIX, Monitorização, são dedicados à importância da capacidade *In Transit Visibility* dando ênfase à necessidade de combinação de meios *Mobile Tracking Systems (MTS)*, *Radio Frequency Identification Device (RFID)* e Alertas de Proximidade, em atividades de RSOM.

5ª Parte – Compreensão Situacional

Dedicando os Capítulos XX, Controlo Operacional, XXI, Gestão da Informação, XXII, Centro de Operações Móvel e XXIII, Automatização, à Compreensão Situacional, o autor reforça a importância da Gestão da Informação e de uma plataforma informática onde coexistam diversos serviços que disponibilizem as diferentes capacidades, assente numa base de dados coletiva e onde o seu objetivo passa pela atualização, consulta, partilha e arquivo de informação, para permitir otimizar sinergias numa ótica de “ver primeiro, compreender mais cedo e atuar mais cedo”.

5. Pontos fortes e fracos do argumento apresentado pelo autor

A obra está bem estruturada e aborda os temas de forma clara, sustentada pela doutrina de referência e pela apresentação de várias situações bem exploradas, oferecendo ao leitor uma leitura agradável permitindo-lhe obter uma visão prática dos conceitos.

É coerente com os objetivos definidos pelo autor e explora bem a ligação entre capítulos, na sua maioria curtos. Por várias vezes existem menções a aspetos, conceitos ou ideias

³ O *Common Usage Land Transportation* permite a identificação dos meios de transporte disponíveis e a sua capacidade (Henderson, 2008).

⁴ O *Logistic Report* destina-se a informar o escalão superior sobre a situação logística de uma unidade, com a finalidade de permitir obter uma COP e visualização das necessidades críticas bem como o estado de prontidão. É utilizado para programar e confirmar a atribuição de reabastecimentos no sentido de manter uma unidade nos níveis autorizados (Henderson, 2008).

⁵ O conceito de Distribuição Lateral Dirigida (*Directed*) consiste no movimento de bens e produtos em apoio das prioridades estabelecidas no Teatro de Operações. O Processo visa solucionar insuficiências detetadas através do redirecionamento de *stocks*, dando resposta às prioridades definidas pelo Comandante, assentando na capacidade de visualização da cadeia de distribuição, possibilitando ao Centro de Gestão e Distribuição redirecionar os meios numa ótica de *quick-fix* até à chegada do pedido formal (Henderson, 2008).

tratados noutros capítulos o que facilita a interligação dos mesmos aliado aos quadros, tabelas e diagramas apresentados que muito contribuem para a compreensão global do tema e da forma como estes se relacionam.

A bibliografia recomendada no final do livro possibilita ao leitor ampliar os conhecimentos nas áreas do seu interesse, o que se constitui como um aspeto muito positivo. Apesar do livro ser editado em 2008, a bibliografia mais recente apresentada data de 2003 o que poderá dar ideia que não se encontra atualizado. Porém, esta situação não se constitui como verdade pois a obra apresenta inúmeros exemplos em linha com o FM 4-0, *Sustainment* de abril de 2009, dedicando, este último, um Anexo aos Sistemas de Informação referindo-se aos mesmos que o autor menciona na obra.

No que respeita a conteúdos, dentro do modelo de Logística global, o autor trata duas orientações: Logística orientada para os recursos nomeadamente nos capítulos 4, 8 e 14 a 19, onde aborda a Capacidade de Carga, Gestão da Distribuição e de Capacidades; e Logística orientada para a informação, nos últimos capítulos do livro, sendo, no entanto, difícil apontar pontos fracos, uma vez que a obra, e muito para sua segurança, tem por base publicações doutrinárias e se constitui praticamente como um guia ao *Support Operations Officer*.

A linguagem é de uma forma geral clara e acessível, mas por vezes alguns conceitos e ideias podem ser de difícil compreensão, pelo que o público-alvo necessitará de algum conhecimento prévio sobre a matéria.

Um ponto fraco relaciona-se com a sua experiência ou conhecimento tácito. O autor, apesar de ter participado em três grandes e contemporâneas Operações, não identifica nenhum caso real ou sequer enquadra um exemplo em situações vividas, o que muito enriqueceria a obra contribuindo para a sua validade.

Um outro aspeto negativo é apenas abordar partes das subfunções Logísticas Reabastecimento, Transporte e Manutenção, da função de combate Sustentação, não se referindo ao Apoio Sanitário ou ao Apoio Geral de Engenharia por exemplo, o que certamente enriqueceria a obra.

Apesar do autor apresentar com rigor, nomeadamente a nível concetual, os temas apresentados, poderia ser menos descritivo e mais cirúrgico na sua abordagem, nomeadamente na solução das situações apresentadas. A abordagem que faz na explicação dos processos e sua execução é por vezes exaustiva, o que dificulta a leitura pelo seu grau de especificidade.

Apesar de, a obra assentar na ótica do paradigma genérico da Logística, onde as funções Logísticas são tratadas de forma integrada, não aborda a Logística colaborativa, presente em qualquer Teatro de Operações Multinacional, restringindo-se apenas à nacional. Embora esteja implícito em toda a obra também uma referência ao *Knowledge Management*, conceito que tem evoluído nos últimos anos faria algum sentido.

Um último ponto a referir é a ausência de outros modelos ou conceitos logísticos como por exemplo de Logística Inversa, cada vez mais premente nos conflitos contemporâneos.

Independentemente dos pontos fracos apresentados, a obra oferece uma visão esclarecida e sofisticada da Logística moderna, cada vez mais assente num conceito de redes e informação, constituindo-se como um excelente guia para o SPO. Acima de tudo contribui para a compreensão global da Logística no apoio às Operações e constitui-se num valioso contributo para profissionais militares que trabalhem ou estudem Logística, pela abordagem completa e interrelacionada dos vários níveis em que se desenrola.

Bibliografia

- Army, D. o. D., 2003. *FM 4-0, Combat Service Support*. Washington: s.n.
- Army, D. o. D., 2009. *FM 4-0, Sustainment*. Washington: s.n.
- COMMAND, J. F., 2012. *JP 3-33 Joint Task Force*. s.l.:s.n.
- Fawcett, K., Fawcett, W. & Fawcett, J., 2008. *Supply Chain Management: From Vision to Implementation*. s.l.:Pearson Education.
- Frazelle, E. H., 2003. *Supply Chain Strategy*. India: MacGraw-Hill education.
- Henderson, L. J. H., 2006. *The Process of Military Distribution Management: A Guide to Assist Military And Civilian Logisticians in Linking Commodities And Movement*. s.l.:AuthorHouse.
- Henderson, L. J. H., 2008. *Military Logistics Made Easy, Concept, Theory, and Execution*. s.l.:AuthorHouse.
- LOGISTICIAN, A., 2009. *Army Logistics Knowledge Management and SALE: A Paradigm for Military Logistics Transformation*.
- NATO, 2012. *JP 3-33 Joint Task Force*. s.l.:Joint Tak Force Headquarters.



Em torno da Estratégia Aérea: uma abordagem informal

João Vicente

Tenente-Coronel Piloto Aviador
Investigador do CISDI/IESM
Lisboa, Portugal
joao.vicente.6@gmail.com

O autor da obra, o Tenente General Piloto Aviador António de Jesus Bispo serviu na Força Aérea Portuguesa durante mais de três décadas, desempenhando uma variedade de funções operacionais, de docência e de comando e chefia. A riqueza do seu currículo conjuga uma elevada experiência profissional, com um trajeto académico e de profunda reflexão sobre os temas de Estratégia e do Poder Aéreo.

A questão da afiliação profissional do autor é tanto mais importante porque vem contrariar o estereótipo tradicional do aviador. É uma constatação histórica, que se mantém no presente, de que os proponentes do Poder Aéreo continuam a ter dificuldade em orquestrar uma estratégia de coação que seja facilmente compreendida pela sociedade. Por exemplo, se percorrermos a panóplia de obras acerca das Guerras do Afeganistão e Iraque deparamo-nos com a dificuldade em encontrar títulos, onde a visão sobre o emprego do Poder Aéreo seja apresentada por aviadores. Em contrapartida, encontramos uma proporção desequilibrada de disseminação da doutrina e visão terrestre.

Ao transpormos esta realidade para âmbito nacional, verificamos semelhante desproporção. O próprio autor reconhece esta lacuna nacional ao salientar a insuficiente bibliografia específica sobre Estratégia Aérea.

Existirá algum motivo para que os praticantes da causa aérea não se sintam inclinados a disseminar a sua perspetiva sobre a Guerra? Winston Churchill, ajuda a explicar este problema, quando refere que o Poder Aéreo é o elemento de força militar mais difícil de medir, ou mesmo de expressar em termos precisos. O problema é agravado pelo facto de que a aviação tende a atrair aventureiros, fisicamente capazes, mentalmente alertas e pragmáticos, em vez de filosoficamente inclinados.

Esta renitência intelectual pode dever-se em parte, ao facto dos praticantes do Poder Aéreo serem mais centrados na ação do que na reflexão, focalizando a sua atenção nos aspetos técnicos e táticos em detrimento da estratégia. A destreza técnica é com certeza uma componente essencial do Poder Aéreo, mas só quando focalizada pela mestria profissional é

que produz as sinergias necessárias para o sucesso. Isto porque, no contexto do Poder Aéreo, a mestria profissional envolve aviadores capazes de compreender os aspetos multidimensionais do domínio aéreo, e as nuances associadas à geração, emprego e sustentação do Poder Aéreo. É este equilíbrio entre o saber e o saber fazer que confere aos aviadores uma perspetiva diferente, que importa explicar e disseminar.

É precisamente aqui que o autor rompe com o paradigma de Churchill, uma vez que efetua uma abordagem informal, em torno da Estratégia Aérea, que resulta de uma pesquisa aprofundada e de muitos anos de experiência e reflexão sobre esta temática. Neste sentido, o autor apresenta-nos um “plano de voo” para a sua obra segundo uma perspetiva descritiva, prospetiva e prescritiva.

O autor apresenta inicialmente a matéria básica que faz parte da Estratégia, e que os diversos autores consideram ser os modos ou as formas de estratégia, oferecendo-nos uma visão sobre as várias ruturas epistemológicas que moldaram a evolução deste conceito ao longo dos tempos. A partir daí configura as possibilidades, as alternativas, as limitações e os efeitos pretendidos com a estratégia aérea. De seguida, e na procura de definir o alcance estratégico das forças aéreas, procede ao estudo do registo histórico e das lições aprendidas nos conflitos militares, para obter os dados empíricos que sustentem a teoria. Finalmente, debruça-se sobre o planeamento aéreo estratégico, numa perspetiva de Estratégia Aérea genética, no sentido de prospetivar a aquisição de capacidades, tratando com particular acuidade os dilemas dos pequenos países.

Apesar do autor procurar centrar a obra para o grande público, ela está repleta de contributos valiosos para estudiosos e decisores, sendo leitura obrigatória para qualquer aviador.

Este livro trata de Estratégia Aérea, que como o autor salienta, consiste na aplicação de sistemas de forças aéreas para a realização de objetivos que cumprem fins políticos. Não podemos esquecer que o uso da força militar é um importante instrumento de política externa. Por exemplo, se não fossem pelas capacidades disponibilizadas pelo Poder Aéreo, as intervenções no Kosovo ou na Líbia, não teriam sequer ocorrido, pelo menos com custos materiais e humanos tão reduzidos para a coligação.

Esta constatação histórica coloca expectativas políticas elevadas acerca das reais capacidades do Poder Aéreo. Contudo, não nos podemos esquecer que quando o emprego de força é desgarrado da estratégia, funciona como uma simples tática. Por isso, e como o autor salienta, a aplicação da força só será eficaz se quem a exerce entender conscientemente os fins a atingir, definidos na instância política, e esta só a deve determinar se souber interpretar o sentir da nação e os seus valores, e se conhecer os princípios institucionais que condicionam essa aplicação.

Nesta perspetiva, a Estratégia Aérea tem uma problemática própria associada à génese e aplicação da componente aérea da força militar. Esta especificidade resultante das características do ambiente de operações e da tecnologia dos meios aéreos, proporciona potencialidades estratégicas específicas, assim como vulnerabilidades próprias.

Contudo, e como destacado na obra, deveremos encarar o conceito de Estratégia Aérea, segundo duas dimensões: Por um lado, “Estratégia Aérea” como um método de pensamento

acerca do emprego do Poder Aéreo para alcançar os fins políticos. Por outro, “Estratégia Aérea” enquanto uma metodologia que promove a ligação das operações aéreas aos efeitos, para alcançar os objetivos operacionais. Ambas as perspectivas são importantes, mas servem diferentes finalidades e ocorrem em diferentes fases dos níveis da Guerra. É esta perspectiva dual que o autor aplica com sucesso ao longo da obra.

Nesta medida, o primeiro princípio deverá ser a obtenção da garantia da prontidão do Poder Aéreo. A prontidão, na ótica do autor, significa não só a disponibilidade dos meios e das reservas, mas também a capacidade para executar as missões que vierem a ser atribuídas, o que justifica a necessidade de investigar quais poderão ser essas missões e que perfis poderão assumir.

Tendencialmente, o emprego do Poder Aéreo é dirigido para a obtenção inicial de um grau de domínio do ar que permita uma maior liberdade de ação dos atores no teatro de operações. Porém, a predisposição natural para influenciar a maioria dos Centros de Gravidade estratégicos adversários, independentemente da sua localização geográfica, de forma simultânea, em períodos de tempo relativamente curtos, com precisão e danos colaterais reduzidos, sintetiza as capacidades e promessas do Poder Aéreo atual.

Os atributos exclusivos do Poder Aéreo, ou seja, a manifestação de uma aptidão de agir no ar, causando efeitos no próprio ambiente e nos ambientes de superfície resultam das suas características relativas ao ambiente físico onde se manifesta. Altura, velocidade e alcance permitem disfrutar do valor estratégico da ubiquidade, agilidade e concentração. Dessa forma, as funções genéricas do Poder Aéreo, e como tal, expressões da sua utilidade estratégica, manifestam-se na aplicação de força, controlo e negação, multiplicação de força, e apoio da força.

Para que se possa maximizar esta capacidade é necessário traduzir as diretivas estratégicas em planos operacionais. Este processo requer uma análise detalhada do adversário como “um sistema de sistemas” no sentido de detetar os componentes responsáveis pela força física e moral, poder ou resistência, quer do adversário, mas também dos amigos e neutrais. Esta análise sistémica do ambiente operacional expressa o relacionamento entre os objetivos a serem alcançados e as fontes adversárias de poder. Contudo, pelo facto de se poder atacar todos os alvos não significa que o façamos. Acima de tudo, a razão por que se ataca e os efeitos que se pretendem alcançar, são bastante mais importantes do que o que se ataca. Por isso, o desafio principal da Estratégia Aérea é identificar a relação causal entre operações aéreas e os efeitos desejados. Apesar da evolução significativa verificada em mais de um século de emprego de Poder Aéreo, este relacionamento causal entre ataque e efeitos obtidos é ainda nos tempos de hoje, uma arte e ciência. Os exemplos históricos apontados revelam isso mesmo, e constituem por si um fator de enriquecimento da obra.

Por outro lado, a leitura deste livro permite compreender com maior detalhe os julgamentos e decisões efetuadas pela liderança estratégica quando confrontada com desafios ao uso da força, ao mesmo tempo que nos é explicado em que medida será possível tornar o Poder Aéreo mais eficaz na solução de desafios estratégicos.

Como o autor refere, o dilema dos pequenos países, acentua os desafios e a complexidade de orquestrar uma Estratégia Aérea coerente. Assim, o verdadeiro desafio deste nível de ambição, consiste na obtenção das capacidades operacionalmente relevantes e no seu emprego em operações nacionais e de coligação. Esta ambição está também dependente da aptidão dos pequenos poderes em absorverem a tecnologia e usá-la de uma forma ótima. Estes dois extremos parecem paradigmáticos, pois têm diferentes requisitos de interoperabilidade e consequentemente, implicações distintas no planeamento de defesa. Para um pequeno poder, é certamente impossível conseguir maximizar estas duas vertentes. Não havendo recursos para tudo, quais serão as capacidades prioritárias e de que forma é que devem ser edificadas? Esta é uma pergunta, como tantas outras levantadas ao longo da obra, que o autor se esforça por responder de forma cabal e facilmente compreensível pela sociedade.

Mas a obra não se resume a isto. Contudo, como esta sugestão de leitura não pretende retirar ao leitor o prazer da descoberta, julgamos que melhor do que todas as palavras que possam ser ditas acerca desta obra, o melhor é mesmo lê-la, e meditar sobre ela. Com certeza que não irão ficar desapontados.



Guerra Aérea Remota ***A revolução do Poder Aéreo e as oportunidades para Portugal***

A Direção Editorial

Revista de Ciências Militares
Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, Portugal
revistacienciasmilitares@iesm.pt

O Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) realizou no dia 26 de setembro de 2013, pelas 17h30, no Anfiteatro General Ivens Ferraz, o lançamento do livro “A Guerra Aérea Remota – A revolução do Poder Aéreo e as oportunidades para Portugal” da autoria do Tenente-coronel Piloto Aviador João Vicente e publicado pela Editora Fronteira do Caos.

Este livro resulta da investigação realizada pelo autor durante o programa de doutoramento em Relações Internacionais, concluído com a defesa pública dia 24 de julho último, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Para além da relevância natural que tem o lançamento de um livro científico, esta obra tem uma importância acrescida para o IESM porque é o primeiro livro que resulta da investigação conduzida no âmbito de um Projeto de Investigação, nascido e concretizado no Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM (CISDI) ao longo dos últimos três anos, e numa área do conhecimento que a este Instituto é tão cara, as Ciências Militares. Este projeto subordinado ao tema “*Unmanned Aircraft Systems (UAS): tendências internacionais e o caso nacional*”, é um de quatro projetos que englobam um Programa de Investigação mais alargado acerca da “*Transformação do Poder Aeroespacial*”, que será concluído em dezembro próximo, com a divulgação dos resultados neste Instituto, numa edição em parceria do IESM com a Fronteira do Caos e a Força Aérea Portuguesa.

A obra do Tenente-coronel João Vicente merece uma leitura aprofundada, numa ótica das Ciências Militares, uma vez que representa um contributo inovador para a análise da Guerra na sua vertente mais tecnófila: a Guerra Aérea. E num registo prospetivo: a Guerra conduzida à distância, hoje, ainda por homens, mas num futuro não tão longínquo, com contornos embrionários de Guerra Aérea Autónoma, conduzida por máquinas e ameaçando remeter o homem para funções acessórias no ciclo de decisão.

O nível de ambição estabelecido para a investigação consistiu na avaliação da situação presente, de forma a formular sugestões de processos que conduzam ao futuro desejado. E para isso, foi empregue uma perspetiva pragmática que encara as problemáticas de Relações Internacionais como uma ferramenta de apoio à decisão política. Logo, como um instrumento

prospetivo que através do conhecimento do passado, informa as decisões do presente, e ajuda a formular ações estratégicas futuras.

Numa forma sintética, este nível de ambição foi concretizado através da análise em torno de quatro objetivos nucleares. Em primeiro lugar, registrar o momento crítico da mudança e compreender quais as tendências futuras. Em segundo lugar, indagar acerca das implicações políticas, éticas, legais, da natureza e carácter da Guerra, resultantes do emprego de sistemas aéreos não tripulados. Em seguida, efetuar uma análise prospetiva de como estas alterações poderão alterar a forma de emprego e a eficácia do Poder Aéreo. Por fim, consubstanciar uma visão prospetiva e avançar recomendações holísticas que enformem a transformação do Poder Aéreo nacional, no sentido de aumentar a sua relevância enquanto instrumento da política.

Este livro pretende por isso, retratar a situação presente e lançar um olhar crítico, mas devidamente sustentado, acerca de uma tendência que mais cedo ou mais tarde irá transfigurar a forma como se desenvolve e emprega o Poder Aéreo.

Ao procurar resposta para quais os diferenciadores estratégicos que concorrem para a preeminência futura desta modalidade, o autor sustenta que a Guerra Aérea Remota se revela como um modelo operacional imprescindível, irresistível, inevitável e em última análise irreversível, ameaçando transfigurar, num futuro não tão distante, a natureza da própria Guerra.

O valor destas sugestões não reside na precisão da previsão, mas sim na determinação das tendências que permitem melhor informar o processo de decisão político, assim como possibilitar uma transformação de mentalidades acerca de cenários plausíveis. Assim, ao abordar as inovações tecnológicas e sociais futuras, este livro contribui para aumentar a capacidade de antecipar e responder a possíveis desafios e ao mesmo tempo explorar as oportunidades existentes. E neste sentido, fornece uma perspetiva de informação e consciencialização acerca de possíveis implicações para as Relações Internacionais. A exploração destas tendências, contextos e suas implicações, permite sugerir modalidades de ação estratégica para eventos futuros, moldando desta forma o pensamento estratégico sobre a Guerra.

Esta obra ajuda também a preencher um vazio aparente na bibliografia e discussão nacional acerca do desenvolvimento e emprego de sistemas aéreos não tripulados. Ao considerar as implicações da Guerra Aérea Remota, o autor consegue prospetivar oportunidades, assim como desafios, que podem confrontar uma pequena potência como Portugal. É precisamente no domínio da realidade nacional, que o autor procura ser mais incisivo, apresentando propostas para um modelo edificador da capacidade UAS, sustentado por uma visão otimista e uma análise cuidada do ambiente estratégico, dos requisitos operacionais e das potencialidades nacionais no que diz respeito aos esforços de Investigação e Desenvolvimento de sistemas aéreos não tripulados.

Assim, em vez de se constituírem como um fim em si mesmo, essas propostas procuram incentivar e provocar o debate nacional alargado. Será esse debate que apontará novas ideias e com elas, uma melhoria dos esforços nacionais neste domínio, acrescentando algo de novo ao conhecimento na área das Ciências Militares e do Poder Aéreo. Ficará ao cuidado dos leitores o juízo final sobre o sucesso desta intenção.

