

# EM TORNO DO PENSAMENTO DE LUÍS MOITA

## Humanismo e Relações Internacionais



Luis Tomé  
Luís Valença Pinto  
Brígida Brito  
Coordenação

Rita Romeiras  
Design e Paginação



**OBSERVARE**

Observatório de Relações Exteriores  
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA



**EM TORNO DO  
PENSAMENTO  
DE LUÍS MOITA**

**Humanismo e  
Relações Internacionais**





# **EM TORNO DO PENSAMENTO DE LUÍS MOITA**

## **Humanismo e Relações Internacionais**



**Luis Tomé  
Luís Valença Pinto  
Brígida Brito**  
Coordenação

**Rita Romeiras**  
Design e Paginação



Observatório de Relações Exteriores  
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA



---

**Título**

*Em torno do Pensamento de Luís Moita: Humanismo e Relações Internacionais*

**Coordenadores**

Luis Tomé, Luís Valença Pinto e Brígida Brito.

**Autores**

Amadeu Paiva, Ana Isabel Xavier, Brígida Brito, Carlos Gaspar, Carlos Vales Vásquez, Constança Urbano de Sousa, Daniel Cardoso, Daniela Nascimento, Fernando Jorge Cardoso, Filipe Vasconcelos Romão, Francisco Xavier de Sousa, Gianni Tognoni, Henrique Morais, Isabel Ferreira Nunes, José Manuel Pureza, José Reis, José Subtil, Luís Lobo-Fernandes, Luís Nuno Rodrigues, Luis Tomé, Luís Valença Pinto, Luísa Godinho, Maria Raquel Freire, Mariano Aguirre, Mateus Kowalski, Nancy Elena Ferreira Gomes, Patrícia Galvão Teles, Paula Pereira, Rafael Calduch Cervera, Reginaldo Nasser, Ricardo Real P. Sousa, Sandra Ribeiro, Simona Fraudatario, Sofia José Santos, Sónia Sénica, Teresa Almeida Cravo.

**Editor**

OBSERVARE e Universidade Autónoma de Lisboa

**Design e Paginação**

Rita Romeiras

**Impressão** ACD Print

e-ISBN 978-989-9002-28-9

DOI <https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9>

Depósito Legal 517753/23

**Nota:** A diversidade de escrita dos autores foi respeitada no acordo ortográfico.

© OBSERVARE e Universidade Autónoma de Lisboa

Em torno do pensamento de Luís Moita: humanismo e relações internacionais [Recurso eletrónico] / coord. Luis Tomé, Luís Valença Pinto, Brígida Brito. -Lisboa: OBSERVARE. Universidade Autónoma de Lisboa, 2023. – 471 p.

I – Tomé, Luis

II – Pinto, Luís Valença

III – Brito, Brígida

e-ISBN 978-989-9002-28-9

DOI <https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9>

CDU 165.7

327





# ÍNDICE

<b>ABERTURA</b> – Luis Tomé, Luís Valença Pinto e Brígida Brito <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.01">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.01</a>	11
<b>REFERÊNCIAS DO PROFESSOR LUÍS MOITA</b>	15
<b>NOTAS SOBRE AS CRIANÇAS COMO ATORES NAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b> – Amadeu Paiva <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.1">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.1</a>	23
<b>DOS ESTUDOS PARA A PAZ E DA GUERRA COMO EXPRESSÃO DE INTERESSES RENOVADOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b> – Ana Isabel Xavier <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.2">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.2</a>	39
<b>O PLURALISMO DO(S) DESENVOLVIMENTO(S) OU AS PESSOAS NO CENTRO DA MUDANÇA</b> – Brígida Brito <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.3">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.3</a>	53
<b>A EUROPA E A INVENÇÃO DO MULTILATERALISMO</b> – Carlos Gaspar <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.4">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.4</a>	71
<b>CEIDA, EXEMPLO DE INSTRUMENTO PARA POTENCIALIZAR A CAPACITAÇÃO E A GESTÃO SOCIOAMBIENTAL NO CONTEXTO GALEGO E INTERNACIONAL</b> – Carlos Vales Vásquez <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.5">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.5</a>	87
<b>A RESPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA À “CRISE” DOS REFUGIADOS DA UCRÂNIA: UM EPISÓDIO ISOLADO DE HUMANISMO EUROPEU?</b> – Constança Urbano de Sousa <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.6">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.6</a>	101
<b>PORTUGAL E O MULTILATERALISMO: A RELEVÂNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS</b> – Daniel Cardoso <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.7">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.7</a>	115
<b>INVESTIGAÇÃO E PRECONCEITOS</b> – Fernando Jorge Cardoso <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.8">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.8</a>	127
<b>O CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DOS NACIONALISMOS CENTRÍPETOS E CENTRÍFUGOS</b> – Filipe Vasconcelos Romão <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.9">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.9</a>	135
<b>A IMPORTÂNCIA DA GEOGRAFIA NO PENSAMENTO DO PROFESSOR DOUTOR LUÍS MOITA</b> – Francisco Xavier de Sousa <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.10">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.10</a>	151



<b>A DIPLOMACIA ECONÓMICA PORTUGUESA: A DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b> – Henrique Morais	167
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.11">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.11</a>	
<b>IDENTIDADE E ALTERIDADE SECURITÁRIA NO ESPAÇO EURO-ATLÂNTICO</b> – Isabel Ferreira Nunes	181
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.12">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.12</a>	
<b>A GUERRA DENTRO DA GUERRA, DE NOVO</b> – José Manuel Pureza	197
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.13">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.13</a>	
<b>A ECONOMIA E A VIDA</b> – José Reis	205
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.14">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.14</a>	
<b>LIBERDADE E COESÃO SOCIAL (PORTUGAL, DO ANTIGO REGIME AO LIBERALISMO)</b> – José Subtil	217
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.15">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.15</a>	
<b>NOS MEANDROS DA ABORDAGEM NORMATIVA: A CONSTRUÇÃO DA PAZ E OS LIMITES DA ÉTICA NA POLÍTICA INTERNACIONAL</b>	237
– Luís Lobo-Fernandes	
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.16">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.16</a>	
<b>O APOIO DOS ESTADOS UNIDOS AO NACIONALISMO ANGOLANO NOS PRIMEIROS ANOS DA GUERRA EM ANGOLA</b>	247
– Luís Nuno Rodrigues	
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.17">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.17</a>	
<b>O IMPERATIVO DA “SEGURANÇA COMUM” NUM SISTEMA DE SEGURANÇA COMPETITIVO</b> – Luis Tomé	261
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.18">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.18</a>	
<b>O MULTILATERALISMO COMO CONDIÇÃO DE GOVERNAÇÃO GLOBAL: UMA REFLEXÃO</b> – Luís Valença Pinto	273
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.19">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.19</a>	
<b>PROMETEU COMO DESTINO. O HUMANISMO DEMOCRÁTICO NO PENSAMENTO DE LUÍS MOITA</b> – Luísa Godinho	283
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.20">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.20</a>	
<b>ENTRE VALORES HUMANITÁRIOS E CONSIDERAÇÕES SECURITÁRIAS E GEOPOLÍTICAS: A RESPOSTA DA UE À CRISE PROLONGADA DE REFUGIADOS</b> – Maria Raquel Freire e Daniela Nascimento	293
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.21">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.21</a>	
<b>DEMOCRACIA, DESCOLONIZACIÓN Y NO ALINEAMIENTO</b>	315
– Mariano Aguirre	
<a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.22">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.22</a>	

<b>DO PROPÓSITO HUMANISTA À APROPRIAÇÃO SECURITÁRIA. REFLEXÕES SOBRE A SEGURANÇA HUMANA – Mateus Kowalski</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.23">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.23</a>	327
<b>O PENSAMENTO DE LUÍS MOITA E A INSUFICIÊNCIA DAS TEORIAS – Nancy Elena Ferreira Gomes</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.24">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.24</a>	341
<b>INTERNATIONAL COOPERATION AND THE PROTECTION OF PERSONS AFFECTED BY SEA-LEVEL RISE – Patrícia Galvão Teles</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.25">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.25</a>	349
<b>O MÉDIO ORIENTE E MAGREBE CONTADOS PELO PROFESSOR LUÍS MOITA – Paula Pereira</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.26">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.26</a>	371
<b>EL SISTEMA WESTFALIANO COMO MODELO TEÓRICO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES – Rafael Calduch Cervera</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.27">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.27</a>	381
<b>AS GUERRAS, OS NEGÓCIOS E OS CRIMES – Reginaldo Nasser</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.28">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.28</a>	391
<b>O PENSAMENTO DO PROFESSOR LUÍS MOITA NO ENSINO DAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – Ricardo Real P. Sousa</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.29">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.29</a>	403
<b>A IMPORTÂNCIA DO MODELO GRAVITACIONAL COMO INSTRUMENTO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL – Sandra Ribeiro</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.30">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.30</a>	413
<b>LUÍS MOITA E IL TRIBUNALE PERMANENTE DEI POPOLI – Simona Fraudatario e Gianni Tognoni</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.31">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.31</a>	425
<b>LISBOA COMO CIDADE INTERNACIONAL: CONTRIBUTOS PARA UMA AGENDA DE INVESTIGAÇÃO – Sofia José Santos</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.32">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.32</a>	435
<b>UMA DIPLOMACIA PARA O SÉCULO XXI. O LEGADO DO PROFESSOR LUÍS MOITA – Sónia Sénica</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.33">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.33</a>	447
<b>JOHAN GALTUNG E OS ESTUDOS PARA A PAZ – Teresa Almeida Cravo</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.34">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.34</a>	455
<b>PROFESSOR LUÍS MOITA, INSPIRAÇÃO HUMANISTA E UALISTA – Luis Tomé e Brígida Brito</b> <a href="https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.35">https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.35</a>	467



# **ABERTURA**

Luis Tomé, Luís Valença Pinto e Brígida Brito



## ABERTURA

Luis Tomé, Luís Valença Pinto e Brígida Brito

*A minha convicção é sobretudo esta: que nós existimos uns por causa dos outros. É o tecido das nossas relações que nos constitui como pessoas...*

*A ideia de relação é um conceito chave, que pode atravessar todos os nossos campos de saber, desde as partículas subatómicas ao sistema internacional e à humanidade no seu conjunto...*

*A seriedade desta convicção é a grande questão da ética, da nossa responsabilidade moral: assumirmos e levarmos a sério esta cumplicidade, a reciprocidade relacional que une os nossos destinos...*

*O tratamento do processo de todas as relações internacionais, não é pensável se não for um processo de humanização, onde nos construímos reciprocamente e tentar não nos destruímos uns aos outros, agora em grande escala...*

Luis Moita, "Última lição: Sobre o conceito de Relação".  
Ato de Jubilação na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL),  
11 Julho 2019<sup>1</sup>

Este livro, a que deliberadamente se deu o título “Em torno do Pensamento de Luís Moita: Humanismo e Relações Internacionais”, não visa servir nenhum propósito laudatório ou biográfico da figura do Professor Luís Moita.

É um livro que reúne contributos de pessoas que com ele trabalharam de perto e que com ele tiveram o privilégio de aprofundar temáticas de interesse comum, que se constituíram como sedes de partilha de motivações e de preocupações intelectuais, visando o aprofundamento científico dessas questões.

Procurou-se a agregação desses contributos, sobretudo, em torno de duas vertentes fundamentais: a dimensão humanista e a dimensão das relações internacionais. Ambas reconhecidamente sempre presentes no espírito e no exercício cívico, académico e profissional de Luís Moita. Esta é uma orientação que foi discutida com ele e por ele aceite, ainda que talvez com mais rigor se deva dizer que foi por ele imposta dando, assim, tradução à sua recusa de registos encomiásticos para privilegiar a reflexão e o conhecimento sobre diferentes temáticas dentro dos amplos espectros do Humanismo e das Relações Internacionais.

---

<sup>1</sup> Gravação em áudio disponível em <https://ualmedia.pt/podcast/luis-moita-a-ultima-licao/>

O que agora se apresenta traduz essas inquietações e deambulações intelectuais, e certamente também o reconhecimento de cada um dos Autores para com Luís Moita – que, com o seu enriquecedor e singular pensamento, sempre num registo afetuoso e gentil, estimulou quem com ele colaborava e o procurava. Nunca impondo. Sempre colocando interrogações e com elas sugerindo pistas de investigação e de análise na procura de um conhecimento que se faz plural. Alimentando, com a abertura e paciência próprias dos Mestres autênticos, debates intensos e muito desafiantes.

Foi neste contexto e com este propósito que se construiu esta obra coletiva. Na base de contributos inteiramente voluntários, proporcionados por trinta e seis Autores, construídos segundo opções e modelos regidos por total flexibilidade. Diversos tanto na sua natureza, como nos seus temas e dimensão. O único denominador comum é a evocação de matérias que de algum modo foram objeto de vivências científicas e académicas com o Professor Luís Moita.

É esta a unidade que dá sentido e coerência a este livro. Que não se estranhe, portanto, a pluralidade de perspetivas e temáticas refletidas nesta obra coletiva, cujo título muito simbolicamente se pretendeu amplo e inclusivo, ao mesmo tempo que sublinha duas marcas essenciais do Homem e do Académico Luís Moita.

Cumpre, naturalmente, agradecer aos Autores, neles se incluindo a responsável pelo design, cuja participação radicou no mesmo espírito e, por essa razão, foi igualmente voluntária; e à Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) que, através do Conselho de Administração da sua Entidade Instituidora Cooperativa de Ensino Universitário (CEU), deu desde o primeiro momento total apoio à iniciativa.

Finalmente, talvez não seja exagerado dizer que com este trabalho todos de algum modo tivemos a oportunidade de prolongar a nossa relação, o nosso reconhecimento e a nossa gratidão para com a figura de Luís Moita.

Foi essa, certamente, a feliz recompensa de todos nós.

20 de abril, 2023

Luis Tomé, Luís Valença Pinto e Brígida Brito

## REFERÊNCIAS DO PROFESSOR LUÍS MOITA

- CURTO, H. S.; Moita, Luís; Brito, Brígida R.; Quintas, C.; Galito, M. S. (2014). Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal. Notas e Reflexões, *JANUS. NET, e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-Abril 2015, Disponível em <https://observare.autonoma.pt/janus-net/janusnet/cidades-e-regioes-a-paradiplomacia-em-portugal/>.
- MOITA, Luís (sd). “Não há uma mas várias descolonizações”. Intervenção num Colóquio promovido pela Associação 25 de Abril. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/descolonizao-2.pdf>.
- MOITA, Luís (1983). *El movimiento de los no alineados. Historia y doctrina*. Madrid: Editorial Revolución.
- MOITA, Luís (1985). Elementos para um balanço da descolonização portuguesa, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 15/16/17, Maio. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/revista%20critica-descolonizao.pdf>.
- MOITA, Luís (1985). A ameaça de guerra e o movimento pela paz. in *Economia e Socialismo – Revista trimestral de economia política*, Nova Série n.º 64/65, Janeiro-Junho. Disponível em [https://luismoita.com/images/Textos/u-A\\_ameaa\\_de\\_guerra\\_e\\_o\\_movimento\\_pela\\_paz.pdf](https://luismoita.com/images/Textos/u-A_ameaa_de_guerra_e_o_movimento_pela_paz.pdf).
- MOITA, Luís (1986). As Relações URSS – Terceiro Mundo. in *Terra Solidária – Revista de Questões Internacionais*, n.º 2 (Julho-Agosto) e 3 (Setembro-Outubro). Disponível em [https://luismoita.com/images/Textos/x-As\\_relaes\\_URSS-Terceiro\\_Mundo.pdf](https://luismoita.com/images/Textos/x-As_relaes_URSS-Terceiro_Mundo.pdf).
- MOITA, Luís (1986). NATO: os cenários de guerra. in *Terra Solidária – Revista de Questões Internacionais*, n.º 1 (Maio-Junho). Disponível em [https://luismoita.com/images/Textos/v-NATO\\_os\\_cenrios\\_de\\_guerra.pdf](https://luismoita.com/images/Textos/v-NATO_os_cenrios_de_guerra.pdf).
- MOITA, Luís (1995). Os centros e as periferias na ordem política internacional. in *Revista Penélope*, n.º 15. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2685298>.



- MOITA, Luís (1999). "Universalismo e globalismo", Oração de Sapiência proferida na abertura do ano académico da Universidade Autónoma de Lisboa, 13 de Dezembro. <https://luismoita.com/images/textos/b-universalismo%20e%20globalismo.pdf>.
- MOITA, Luís (1999). Tópicos de reflexão sobre ética, [ULL-ISSSL] IS, n. 19.
- MOITA, Luís (2002). As condições éticas da intervenção social. Henriques, Alfredo e Farinha, M. José (org's). Serviço Social: Unidade na Diversidade, Encontro com a Identidade Profissional. Lisboa. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/congresso%20apss.pdf>.
- MOITA, Luís (2003). Depois da guerra contra o Iraque. in *Revista Manifesto*, nº 3, Setembro. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/artigo%20para%20manifesto.pdf>.
- MOITA, Luís (2004). Na origem do CIDAC, uma certa «cultura política». in *A cor das solidariedades, pela justiça e equidade nas relações internacionais, 30 anos do CIDAC*. Porto: Ed. Afrontamento, disponível em [https://cidac.pt/files/5716/7509/4192/Luis\\_Moita\\_Na\\_origem\\_do\\_CIDAC.pdf?fbclid=IwAR02bDzTGMswobM-fVpluDE23GHNypJyhSks4\\_CtQdzSQszC-fXMUkQcs70](https://cidac.pt/files/5716/7509/4192/Luis_Moita_Na_origem_do_CIDAC.pdf?fbclid=IwAR02bDzTGMswobM-fVpluDE23GHNypJyhSks4_CtQdzSQszC-fXMUkQcs70).
- MOITA, Luís e Moita, Madalena (2004). "Novos intervenientes na guerra e na paz". Comunicação apresentada ao VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, em Coimbra. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/congresso%20coimbra-2.pdf>.
- MOITA, Luís (2005). A propósito do conceito de Império. In *Nação e Defesa*, 3.ª série n.º 110. Disponível em <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD110/NeD110.pdf>.
- MOITA, Luís (2006). O armamento nuclear no Mundo, *Anuário Janus 2007*. Disponível em [https://luismoita.com/images/Textos/janus2007\\_2\\_6.pdf](https://luismoita.com/images/Textos/janus2007_2_6.pdf).
- MOITA, Luís (2006). Da diplomacia clássica à nova diplomacia, *Anuário Janus 2006*. Disponível em [http://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006\\_3\\_a.html](http://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006_3_a.html)
- MOITA, Luís (2007). Ética e Relações Internacionais. Ferreira-Pereira, Laura (org). Relações Internacionais: Actores, Dinâmicas e Desafios. Lisboa: Prefácio. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/e-tica%20e%20relaes%20internacionais.pdf>.
- MOITA, Luís (2007). Breve nota sobre as identidades múltiplas. in *Trajetos, Revista de Comunicação, Cultura e Educação*, nº11. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/lm%20-%20comentrio%20wieviorka.pdf>.

- MOITA, Luís (2007). Uma ética cosmopolita para vencer a pobreza. Eduarda Ribeiro, Isabel Roque Oliveira, Manuela Silva (org's), Pobreza, Direitos, Lisboa: CNJP. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/justia%20e%20paz%20-%20pobreza.pdf>.
- MOITA, Luís (coord); Farto, Manuel; Morais, Henrique (2007). A Nova Diplomacia Económica: análise e perspectivas. Lisboa: EDIUAL.
- MOITA, Luís (2007). A estratégia da campanha eleitoral de Manuel Alegre. in Roseta, Helena; Júdice, Manuela; David, Nuno (coord). Conseguir o Impossível – A campanha presidencial de Manuel Alegre contada por quem a viveu. Lisboa: Publicações Dom Quixote. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/manuel%20alegre.pdf>.
- MOITA, Luís (2008). Istambul. *Anuário Janus 2009*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <http://hdl.handle.net/11144/1212>.
- MOITA, Luís (2008). Ocidente contra Oriente. *Anuário Janus 2009*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <http://hdl.handle.net/11144/1162>.
- MOITA, Luís (2008). As críticas ao projecto de Aliança de Civilizações. *Anuário Janus 2009*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <http://hdl.handle.net/11144/1173>.
- MOITA Luís (2008). Rituais de apaziguamento. Escritos sobre Relações Internacionais. Lisboa: EDIUAL. Disponível em <https://observare.autonoma.pt/publicacoes/rituais-de-apaziguamento-escritos-sobre-relacoes-internacionais/>.
- MOITA, Luís (2008). A Configuração do Mundo Presente – Intervenção na Sessão Plenária "Mundos da Sociologia, Sociologias do Mundo", no VI Congresso Português de Sociologia "Mundos Sociais: Saberes e Práticas – FCSH. Disponível em Luís Moita: [https://luismoita.com/images/Textos/es\\_005.pdf](https://luismoita.com/images/Textos/es_005.pdf).
- MOITA, Luís (2008). Religião e mentira. In *Revista Portuguesa de Psicanálise*, vol 28 (1). Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/religio%20e%20mentira%20verso%20porto.pdf>.
- MOITA, Luís (2008). Direitos Humanos: Absolutos ou Relativos? (a propósito de Guantánamo). Conferência da Ordem dos Advogados, em Lisboa, com o tema "Guantánamo – Crise do Direito Internacional/Crise dos Direitos Humanos". Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/lm-ordem%20dos%20advogados.pdf>.
- MOITA. L. (2009). Ética e política: uma relação problemática. Comunicação apresentada ao Colóquio Ética e Mundo Contemporâneo, Universidade Lusófona – Centro Universitário de Lisboa.

- MOITA, Luís (2009). A aplicação da Declaração de Bolonha: uma experiência. In Sarmiento, *Anuario Galego de Historia da Educación*, Número 13. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/artigo%20corua%20sobre%20bolonha.pdf>.
- MOITA, Luís (2009). Dinamismo das sociedades e mutações políticas – as lições das últimas décadas. Intervenção na Conferência "20º Aniversário da Queda do Muro de Berlim", co-organizada pela Fundação Calouste Gulbenkian, pela Representação em Portugal da Comissão Europeia e pela Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/interveno%20lus%20moita-20%20anos%20muro%20berlim.pdf>.
- MOITA, Luís (2009). Ética e política: uma relação problemática. Intervenção no Colóquio "Ética e Mundo Contemporâneo" na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/tica%20e%20politica%20-%20uni.lusfona.pdf>.
- MOITA, Luís (2009). Terra habitável: paz e ecologia. In *Ambientalmente Sustentable*, nº 8. Disponível em <https://revistas.udc.es/index.php/RAS/article/view/ams.2009.02.08.835>.
- MOITA, Luís (2009). Espaços Económicos e Configurações Políticas. Em J. B.-M. Domenico Losurdo, *Universalism, National Question and Conflicts Concerning Hegemony*. Nápoles: La Città del Sole s.r.l. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/moita-2.pdf>.
- MOITA, Luís (2009). Ocidente contra Oriente? *Janus – Anuário de Relações Internacionais*. Disponível em [https://luismoita.com/images/Textos/janus2009\\_3\\_3\\_1.pdf](https://luismoita.com/images/Textos/janus2009_3_3_1.pdf).
- LUÍS Moita (2009). O papel social e político da Educação Ambiental na conservação da biodiversidade. In Brito, Brígida (coord). *Desenvolvimento Comunitário: das teorias às práticas Turismo, Ambiente e Práticas Educativas em São Tomé e Príncipe*. Lisboa: Gerpress. Disponível em <http://hdl.handle.net/10071/9792>.
- LUÍS Moita (2010). Prefácio in Brito, Brígida (coord). *Abrindo Trilhos, Tecendo Redes. Reflexões e Experiências de Desenvolvimento Local em contexto Lusófono*, Lisboa: Gerpress. Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/11098/1/Abrindo%20Trilhos.%20Tecendo%20Redes.pdf>.
- MOITA, Luís (2010). O conceito de configuração internacional. Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Disponível em <http://hdl.handle.net/11144/485>.
- LUÍS Moita (2012). Uma releitura crítica do consenso em torno do 'sistema vestafaliano'. *JANUS.NET, e-journal of international relations*, VOL3, N2. Disponível em <http://hdl.handle.net/11144/544>.

- MOITA, Luís (2013) (coord). A questão do Ambiente: estratégias internacionais. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <https://observare.autonoma.pt/publicacoes/a-questao-do-ambiente-estrategias-internacionais/>.
- MOITA, Luís; Freire, Lucas G; Subtil, José (2013). Do Império ao Estado. Morfologias do sistema internacional. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <https://observare.autonoma.pt/publicacoes/do-imperio-ao-estado-morfologias-do-sistema-internacional/>.
- MOITA, Luís (2013). Sociedades Militarizadas. *Anuário Janus 2013*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <http://hdl.handle.net/11144/812>.
- MOITA, Luís (2013). Em que sociedade queremos viver?. Ferreira, Eduardo Paz (Coord.) Troika Ano II – uma avaliação de 66 cidadãos. Lisboa: Edições 70.
- MOITA, Luís (2014). Ciclos históricos e conflitos de envergadura. *Anuário Janus 2014*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em [https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2882/1/3.13\\_LuisMoita\\_CiclosConflitos.pdf](https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2882/1/3.13_LuisMoita_CiclosConflitos.pdf).
- MOITA, Luis (2014). Intervenção de Abertura do II Congresso Internacional do OBSERVARE. Fundação Calouste Gulbenkian, 2 de julho de 2014. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/interveno%20de%20abertura%20do%20congresso.pdf>.
- MOITA, Luís (2014). Nine eleven. Repercussões no pensamento europeu. In *Do 11 de Setembro de 2001 à Guerra ao terror: reflexões sobre o combate ao terrorismo no século XXI*. Capítulo 5, Mello e Souza, André; Nasser, Reginaldo Mattar; e Moraes, Rodrigo, Fracalossi de. Brasília: IPEA. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/nine%20eleven%20livro%20final.pdf>.
- MOITA, Luís (2015). Os Tribunais de opinião e o Tribunal Permanente dos Povos. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Disponível em [https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1759/5/pt\\_vol6\\_n1\\_art3.pdf](https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1759/5/pt_vol6_n1_art3.pdf).
- MOITA, Luís (2015). Novos contornos territoriais. *Anuário Janus 2015-2016*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em [https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2953/1/3.1\\_LuisMoita\\_NovosEspacos.pdf](https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2953/1/3.1_LuisMoita_NovosEspacos.pdf).
- MOITA, Luís (2015). A difícil cartografia da geoeconomia. *Anuário Janus 2015-2016*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em [https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2954/1/3.2\\_LuisMoita\\_Geoeconomia.pdf](https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2954/1/3.2_LuisMoita_Geoeconomia.pdf).
- MOITA, Luís (2017). “Intervenção Final”. III Congresso Internacional OBSERVARE: Para além das Fronteiras, pessoas, espaços, ideias. Consultado [online] em 15 de março de 2023. Disponível em <http://hdl.handle.net/11144/3350>.

- MOITA, Luís (org.) (2017). *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade*. Lisboa: UAL, OBSERVARE. Disponível em <https://observare.autonoma.pt/publicacoes/a-internacionalizacao-de-lisboa-paradiplomacia-de-uma-cidade/>.
- MOITA, Luís, (2017). A paradiplomacia de uma cidade: a internacionalização de Lisboa nas últimas quatro décadas, In Luís Moita (org.) *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade*, Lisboa. Lisboa: UAL, OBSERVARE. Disponível em <https://observare.autonoma.pt/publicacoes/a-internacionalizacao-de-lisboa-paradiplomacia-de-uma-cidade/>.
- MOITA, Luís (2017). Globalização: um roteiro em forma de cronologia. In *Estudos de homenagem ao Professor José Amado da Silva*. Lisboa: ed. UAL e Sílabas & Desafio. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/GLOBALIZACAO-CRONOLOGIA.pdf>.
- MOITA, Luís e Pinto, Luís Valença (2017) (coord). *Espaços económicos e espaços de segurança*. Lisboa: UAL, OBSERVARE. Disponível em <https://observare.autonoma.pt/publicacoes/espacos-economicos-e-espacos-de-seguranca/>.
- MOITA, Luís (2018). Ética Aplicada: Relações Internacionais in Patrão Neves, Maria do Céu e Teixeira, Nuno Severiano (Coord.). Lisboa: Almedina/Edições 70, pp. 163-185. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/LM-Etica-e-RI.pdf>.
- MOITA, Luís (2019). Última lição sob o tema “O Conceito de Relação”. Áudio da última lição do Professor Luís Moita na Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <https://ualmedia.pt/podcast/luis-moita-a-ultima-licao/>.
- MOITA, Luís; Pinto, Luís Valença; Pereira, Paula (2019). *Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa*, OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/4206>.
- MOITA, Luís (2022). A inserção multilateral do país, *Anuário Janus 2022*. Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/5550/3/Janus%202022%202.1%20Lui%cc%81s%20Moita.pdf>.





**NOTAS SOBRE AS CRIANÇAS  
COMO ATORES NAS TEORIAS DAS  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Amadeu Paiva





# NOTAS SOBRE AS CRIANÇAS COMO ATORES NAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Amadeu Paiva

*Faz falta aqui uma trova  
Duma criança oprimida;  
Ela que fale da fome,  
Ela que fale da vida*

*Ela que fale da pomba  
Que tem a asa ferida;  
Ela que fale da nuvem  
Que encobre a terra poluída*

José Afonso

Este texto apresenta um conjunto de notas sobre a ausência das crianças como ator das relações internacionais nas aborgagens teóricas das relações internacionais. Não sendo ausência, é muito ténue e pontual presença, o que é contraditório com a visível presença das crianças na vida da comunidade internacional. Crê-se que o reconhecimento das crianças, como ator, pela área científica das relações internacionais, se revelará de enorme utilidade para a compreensão das questões da infância e do tratamento que lhe é dado pela comunidade internacional, mas, também, contribuirá, certamente, para alguma alteração no corpo teórico das relações internacionais, com proveito para este domínio científico. Finalmente, pretende-se que este seja, ainda que tímido, um incitamento a que académicos, políticos, decisores e membros de organizações envolvidas na vertente internacional das crianças prestem, cada vez mais, atenção a este domínio.

## CRIANÇAS E TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A definição de criança, enquanto ator nas relações internacionais, é um assunto bastante controverso. É difícil não concordar que criança e infância são, essencialmente, construções sociais, culturais e políticas. São resultado de experiências e vivências diferentes, de acordo com tempos, lugares e sociedades onde se encontram.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Taquece, Rodrigues (2021). *A (des)construção da criança moderna nas Relações Internacionais*, Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), Universidade Estadual de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/214124>>, acedido em 13 de março de 2023.

No entanto, para efeitos deste texto, é suficiente (e conveniente, já que o seu conteúdo se baseia nas formas institucionalizadas de tratamento das crianças no mundo atual) usar a definição de criança da Convenção sobre Direitos da Criança (CDC), a saber, “todo o ser humano menos de 18 anos, exceto se a lei nacional confere a maioridade mais cedo”.

Existem no mundo, em 2023, cerca de 2,4 mil milhões de crianças, cerca de 30% da população mundial.

Para além do envolvimento direto dos Estados, é notável a quantidade de instituições internacionais e nacionais, públicas e privadas, que, nos nossos dias, se ocupam da problemática das crianças, quer em termos de promoção de legislação e regulamentação, quer votadas ao trabalho de campo e atuação nos diversos domínios da vida das crianças. Destacam-se a ONU e a sua agência UNICEF.

Sinónimo da importância das crianças, para a comunidade internacional, é o facto, repetidamente mencionado a propósito da CDC, desta ter sido subscrita e ratificada por todos os países, com exceção da Somália e dos Estados Unidos.

Na perspetiva da CDC, os Estados desempenham um papel central na vida das crianças, considerado o primeiro garante dos seus direitos e do seu bem-estar. No entanto, a relação entre a criança e o Estado não é vista, apenas, como se a sua vida se desenrolasse dentro das fronteiras de um só Estado-nação.

O discurso sobre as crianças engloba temas de carácter internacional ou mesmo globais, de que se faz, a seguir, uma breve caracterização enquadradora.

Um dos temas é o da cooperação internacional no campo da ajuda humanitária. Afirma a UNICEF que, desde a Segunda Guerra Mundial, nunca se registou um número tão elevado de crianças a necessitar de assistência humanitária, como em 2023, esperando angariar 10,3 mil milhões de dólares, destinados a acudir a 110 milhões de crianças. O mesmo se passa no que se refere ao combate às alterações climáticas, estimando-se em mil milhões, as crianças que vivem em zonas de extrema vulnerabilidade ao impacto daquelas alterações.<sup>2</sup> No que respeita à prevalência de situações de pobreza extrema, ainda persistem cerca de 767 milhões de pessoas que vivem em pobreza extrema, destas, 356 milhões são crianças, com os Estados Membros da ONU a comprometerem-se a acabar com a pobreza infantil extrema até 2030.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Cf. <https://www.unicef.org/emergencies/unicef-launches-appeal-meet-unprecedented-humanitarian-needs>, acessado em 13 de março de 2023.

<sup>3</sup> Cf. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/Goal-01/>, acessado em 13 de março de 2023.

Outra área que se enquadra no âmbito das relações internacionais é o das migrações: em 2020, 36 milhões de crianças faziam parte do stock de migrantes<sup>4</sup>, representando cerca de 13% do total<sup>5</sup>. Especial relevância ganham, neste tema, os deslocamentos forçados.<sup>6</sup> Entre 2005 e 2021, o número global de crianças refugiadas sob mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) mais do que duplicou, passando de quatro milhões para mais de 10 milhões. Só no período entre 2010 e 2021, o número destas crianças refugiadas aumentou 132%, enquanto o número total de crianças migrantes não-refugiados aumentou, apenas, 10%. As crianças estão dramaticamente sobre-representadas entre os refugiados do mundo. Constituindo menos de um terço da população mundial, em 2021, as crianças representavam mais de 40% dos refugiados do mundo. Em 2020, quase 1 em cada 3 crianças que viviam fora dos seus países de nascimento eram crianças refugiadas; enquanto nos adultos a proporção era inferior a 1 para 20.<sup>7</sup>

Referindo-se a crianças com idade inferior a 15 ou 18 anos (no Artigo 38.º da CDC e Artigo 1.º do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados, *inter alia*)<sup>8</sup>, as crianças-soldado, quer as que atuam ativamente em conflitos armados juntamente com forças armadas nacionais ou em grupos não-estatais, passou a ganhar destaque nas discussões sobre conflitos armados e segurança internacional, a partir de finais do século XX, passando a fazer parte da agenda da ONU e de vários dos seus órgãos, em especial a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança e a UNICEF. Esta, a partir da década de 1990, passou a considerar o emprego de crianças como soldados mais uma ameaça à criança e promove estudos sobre a relação da pobreza e a utilização de crianças-soldado. Segundo a UNICEF<sup>9</sup>, milhares de crianças são recrutadas e utilizadas em conflitos armados, em todo o mundo. Entre 2005 e 2020, verificou-se que mais de 93.000 crianças foram recrutadas e utilizadas pelas partes em conflito, embora se acredite que o número real de casos seja significativamente superior.

---

<sup>4</sup> Número de pessoas vivendo num país que não é o seu país de origem.

<sup>5</sup> Cf. <https://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/migration/>.

<sup>6</sup> Cf. Ensor, Marisa O. e Elzbieta M. Gozdziaik (eds). (2017). *Children and Forced Migration: Durable Solutions During Transient Years*, Palgrave Macmillan. ISBN 978-3-319-40690-9; ISBN 978-3-319-40691-6 (eBook); DOI 10.1007/978-3-319-40691-6.

<sup>7</sup> Cf. <https://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/displacement/#status>.

<sup>8</sup> Lourenço, Ana Paula (2014). Os “senhores da guerra” e as crianças-soldado, *Janus*, p. 122-123.

<sup>9</sup> Cf. <https://www.unicef.org/protection/children-recruited-by-armed-forces>, acedido em março de 2023.

Acresce o efeito das guerras nas crianças, tema sobre o qual existe abundante documentação e estudo.<sup>10</sup> Segundo o Relatório Anual de 2021 do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Crianças e Conflitos Armados foram verificados casos de recrutamento e uso de crianças em 15 países.

O trabalho infantil continua a ser um problema que persiste. No início de 2020, as estimativas globais indicavam que 160 milhões de crianças – 63 milhões do sexo feminino e 97 milhões do sexo masculino – estavam em situação de trabalho infantil, o que significa, praticamente, 1 em cada 15 crianças, em todo o mundo. Quase metade das crianças em situação de trabalho infantil, ou seja, setenta e nove milhões de crianças exerciam atividade em trabalhos perigosos, que colocavam em risco a sua saúde, segurança e desenvolvimento moral.

O progresso global contra o trabalho infantil estagnou desde 2016, uma vez que o percentual de crianças, nesta situação, permanece inalterado. No entanto, em valor absoluto, o número de crianças em situação de trabalho infantil aumentou mais de 8 milhões. Da mesma forma, a percentagem de crianças em trabalhos perigosos permaneceu quase inalterada, mas aumentou em termos absolutos, 6,5 milhões de crianças. Adicionalmente, consequência do aumento da pobreza resultante da pandemia (COVID-19), estima-se que mais de 8,9 milhões de crianças estarão a trabalhar em 2022.<sup>11</sup> Recorde-se que os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) incluem a eliminação total do trabalho infantil, em todas as suas formas, como um dos objetivos mensuráveis, o ODS 8.<sup>12</sup>

Registe-se, também, a importância que é dada às crianças e aos seus problemas, pela comunidade internacional, expressa na relação entre infância e desenvolvimento internacional. De facto, as crianças e os problemas que elas enfrentam estão presentes em cada um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), mas se considerarmos os indicadores dos quais a UNICEF é a guardiã ou co-guardiã<sup>13</sup>, ficamos, como bem nota Watson (2020)<sup>14</sup>, com uma visão real sobre a natureza das prioridades em relação às crianças

---

<sup>10</sup> Referem-se aqui apenas UNICEF (2022). *25 Years of Children and Armed Conflict: Taking Action to Protect Children in War*, <<https://www.unicef.org/media/123021/file/25%20Years%20Children%20in%20Armed%20Conflict.pdf>>, e Ensor, Marisa O. e Huynh, Kim, Bina D'Costa Katrina Lee-koo (2015). *Children and Global Conflict*, Cambridge University Press. Online ISBN:9781139854573; DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139854573>.

<sup>11</sup> International Labour Organization/UNICEF (2023). *2020 Global Estimates of Child Labour – Trends and the Road Forward* <<https://www.ilo.org/ipecc/ChildlabourstatisticsSIMPOC/lang-en/index.htm>>, acedidos em 13 de março de 2023.

<sup>12</sup> Sobre a ambivalência da participação do trabalho infantil no crescimento económico, ver Edmonds, Eric V. (2016). *Economic Growth and Child Labor in Low Income*, Economics GLM|LIC Synthesis Paper No. 3., April 2016. <[https://g2lm-lic.iza.org/wp-content/uploads/2017/06/glmlic\\_sp003.pdf](https://g2lm-lic.iza.org/wp-content/uploads/2017/06/glmlic_sp003.pdf)>, acedido em 3 de março de 2023.

<sup>13</sup> Cf. <https://data.unicef.org/sdgs/>, acedido em 13 de março de 2023.

<sup>14</sup> Watson, M. S. Alison, *Centralizing Childhood, Remaking the Discourse*, in Beier, J. Marshall (ed.) (2020). *Discovering Childhood in International Relations*, Palgrave Macmillan; ISBN 978-3-030-46062-4; ISBN 978-3-030-46063-1 (eBook); <https://doi.org/10.1007/978-3-030-46063-1>.

dentro da agenda do desenvolvimento sustentável. Especificamente, a UNICEF é responsável por sete dos indicadores dos objetivos ODS globais: mortalidade em menores de 5 anos, mortalidade neonatal, desenvolvimento na primeira infância, casamento infantil, mutilação genital feminina, disciplina infantil e violência sexual contra crianças. Adicionalmente é co-guardiã de mais dez indicadores: atendimento qualificado ao parto, crianças totalmente imunizadas, violência sexual contra mulheres e meninas por parceiro íntimo, violência sexual contra mulheres e meninas por pessoa que não seja o parceiro íntimo, água gerida com segurança, saneamento e lavagem das mãos gerida com segurança, trabalho infantil, registo de nascimento, nanismo e emagrecimento/excesso de peso.

Finalmente, uma nota sobre a visibilidade da intervenção das crianças, tanto individualmente como grupo social, relativamente a questões políticas e sociais, demonstrativas da sua capacidade de agir. São exemplos individuais Malala Yousafzai, Greta Thunberg, Ema Gonzalez, Jack Andraka, Amika George e Pixie Curtis. São exemplos coletivos a participação dos jovens nas revoltas árabes, em 2011, o Movimento Occupy Wall Street, a Marcha das Crianças por um Futuro Melhor, a Marcha pelas Nossas Vidas, em Washington, e Manifestações do Movimento Negro nos EUA, após o assassinato de George Floyd, em maio de 2020. Este tipo de participação é ampliado pela forma como hoje é transmitida a informação. Fica sempre a dúvida se estas ações não serão enquadradas por adultos de forma encoberta. Mas o facto é que, a opinião pública as vê com naturalidade, como algo que as crianças podem fazer e os poderes lhe prestam atenção.

Existe abundante documentação sobre todos os temas acima referidos. O ponto aqui é que, é o contrário do que vem há muito acontecendo com outras disciplinas científicas. Watson (2006)<sup>15</sup> é perentório: “nenhuma teoria das relações internacionais faz atualmente qualquer referência específica a crianças como atores”.

O texto de Watson (2006), intitulado “Children and International Relations: a new site of knowledge?”, pode ser considerado seminal no desafio para que as teorias das relações internacionais (RI) passassem a incorporar, no seu corpo teórico, um novo agente, as crianças.<sup>16</sup> Segundo ele, por um lado, neste campo, a disciplina científica de relações internacionais, tendo ignorado este tema, estaria atrasada na incorporação dos “estudos da criança” relativamente

---

<sup>15</sup> Watson, Alison M. S. (2006). Children and International Relations: a new site of knowledge? *Review of International Studies*, 32, 237–250. DOI:10.1017/S0260210506007005. <<https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/children-and-international-relations-a-new-site-of-knowledge/64E3F178B420D050E6B48CE35A417182>>, acessado em 13 de março de 2023.

<sup>16</sup> Taqeece (2021). p. 84.

a muitas outras disciplinas científicas. Por outro, estando as abordagens académicas das relações internacionais a abrirem-se a novas formas de as trabalhar, para além do enfoque tradicional nos Estados, admitindo a consideração de novos atores (empresas que operam em mais que um país, grupos terroristas, ONG's, ativistas, movimentos sociais, ...) é defensável que as crianças mereçam semelhante reconhecimento.<sup>17</sup>

Este artigo pode, igualmente, ser considerado seminal, porque enuncia questões que devem ser endereçadas para que a consideração das crianças como ator nas abordagens das relações internacionais seja conseguida, com particular ênfase nos tópicos da autodeterminação, da cidadania e da representação. Na mesma linha, e na sequência de Watson (2006), cite-se Martuscelli (2013). Os anos mais recentes assistiram ao surgimento de uma comunidade científica em crescimento, empenhada em problematizar a omissão de crianças e infâncias por parte das relações internacionais. Podem já encontrar-se trabalhos dedicados ou que, como subproduto, podem contribuir para colmatar aquela lacuna. É o caso de Beier (2020) que reúne um conjunto de autores e temas, e que, com o sugestivo título de “Discovering Childhood in International Relations” cobre um apreciável acervo de questões relevantes e dá vastas referências para revisões da literatura, neste novo campo. No entanto, o coordenador da obra não deixa de concluir que, apesar da importância das contribuições feitas até ao momento, a literatura de relações internacionais em torno destas questões permanece bastante marginal nas preocupações da disciplina e as crianças apenas se notabilizam pela sua ausência nos assuntos habituais desta área científica (Beier, 2020: 16).

Parece, pois, necessário que as várias correntes do pensamento teórico das relações internacionais confrontem a possibilidade de abarcar esta problemática. Aparentemente, tal será mais difícil nuns casos que noutros.

Comentando de forma breve e a título ilustrativo as teorias mais conhecidas, dir-se-ia que para a teoria realista, será difícil abalar a primazia concedida ao Estado e considerar que a criança tem direito de cidadania.<sup>18</sup> Para a teoria liberal, já aberta à concessão pelos adultos de direitos à criança, que reconhece que as crianças são titulares de direitos individuais, incluindo o direito à proteção contra a violência, a exploração e a discriminação, acesso à educação, à saúde e a outras condições que lhes permitam desenvolver todo

---

<sup>17</sup> Nesta linha, ver Watson, Alison M. S. (2008). *Child in International Economy: a Place at the Table*. RIPE Studies in Global Political Economy. Routledge. ISBN: 9780415747653; eBook ISBN9780203003367; <https://doi.org/10.4324/9780203003367>. Argumenta que é essencial incluir a perspetiva da criança nas discussões sobre a economia global e a governança global as crianças são afetadas pelas forças económicas globais e como as políticas e práticas internacionais podem proteger e promover os direitos das crianças.

<sup>18</sup> Pode especular-se sobre a influência das ideias realistas no facto de os Estados Unidos não terem ratificado a CDC.

o seu potencial, como indivíduos livres e iguais, o reconhecimento da auto-determinação, cidadania e da representação às crianças seria quase um passo lógico.

No caso das abordagens, por vezes, apelidadas de não tradicionais, mais abertas à consideração de vários atores nas relações internacionais, é de onde têm surgido as principais alternativas. Assim é a atitude neo-Gramsciana, como se pode deduzir da frase de Robert W. Cox: «'Non-class' issues – peace, ecology, and feminism – are not to be set aside but given a firm and conscious basis in the social realities shaped through the production process<sup>19</sup>” Cox, 1987)<sup>20</sup>. À teoria construtivista basta aprofundar o papel das crianças na construção das normas, valores e ideias que orientam as relações internacionais e que podem desempenhar um papel importante na promoção da cooperação e da compreensão entre culturas e países. A teoria do regime já destaca o papel das normas e das instituições na proteção dos direitos das crianças, sujeitos de direitos, e devem ser protegidas pelas normas internacionais que estabelecem padrões mínimos de proteção contra a violência, a exploração e outras formas de violação dos direitos humanos. A abordagem crítica e abordagem pós-colonial não terão dificuldade em integrar as crianças enquanto grupo social como ator. Críticas à noção de criança formulada no mundo ocidental, e que é a que está subjacente à CDC, podem enriquecer o debate, com nova definição de criança e de infância.

## POR UMA PRÁXIS HUMANISTA

Como deve proceder quem produz ciência que vai fundamentar atuações práticas em que o objeto são crianças, quer como indivíduos, quer enquanto grupo social, no caso, tendo em vista passar a incorporar as crianças como grupo social nas teorias das relações internacionais? Em traços gerais, defendem-se, aqui, orientações de atuação que se julgam adequadas. Como ponto de partida, adota-se a posição de considerar válida a perspectiva neo-Gramsciana, no seu pendor normativo, que afirma que a “teoria é sempre para alguém e para algum propósito” (Cox, 1981).<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Produção deve ser entendido no sentido lato que o autor lhe dá, isto é, abrangendo a produção e reprodução de conhecimentos e das relações sociais, morais e institucionais. Cf. Cox, Robert W. (1989). *Production, the State and Change in World Order*, in Ernst-Otto Czempiel and James N. Rosenau (eds) *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*. Toronto: Lexington Books, P. 39. ISBN 978-0669178777.

<sup>20</sup> Cox, Robert W. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, p. 335. ISBN 0231058098, 9780231058094.

<sup>21</sup> Cox, Robert W. (1981). *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2): 126-55, p.128.



Em primeiro lugar, a resposta a esta pergunta deve ser dada tendo presente que a CDC é, na atualidade, a pedra angular da problemática das crianças, no âmbito das relações internacionais.

Ora, a importância da CDC<sup>22</sup> vai muito para além da finalidade de produzir a criança “portadora de direitos” e a infância enquanto “acumulação de capital”, como “capital humano do futuro”.<sup>23</sup> Dado o seu caráter inspiracional, ela dá, na atualidade, um contributo incontornável para dar a estes seres humanos, como indivíduos e como grupo social, a categoria de ator, capaz de intervir socialmente, em especial, no plano das relações internacionais.

Para além da consagração dos direitos de proteção, nunca é de mais sublinhar a inovadora inclusão de uma nova categoria de direitos: os direitos de participação, a saber, a ser ouvido (artigo 12), a liberdade de expressão (artigo 13), a liberdade de pensamento, consciência e religião (artigo 14), a liberdade de associação e reunião (artigo 15), a privacidade (artigo 16) e acesso a informações apropriadas e imprensa (artigo 17). Estes direitos são um perfeito reconhecimento da capacidade de autodeterminação, de decisão e de ação das crianças.

Assim sendo, seja qual for a perspetiva teórica que o investigador se coloque, no que toca a crianças, uma atitude humanista parece ser indispensável. A atitude humanista valoriza a dignidade, a autonomia, a liberdade humana, a compreensão mútua, a solidariedade, a diversidade, a inclusão e a tolerância, com vista à construção de um mundo mais justo e humano.

É, pois, aconselhável que se siga a indicação de António Sampaio da Nóvoa: “No tempo de transição que estamos a viver, transição de que temos consciência, mas que não conseguimos ainda alcançar com a vista, é bom pensar com humanidade a ciência, a educação e o conhecimento. Com humanidade e com humanismo”.<sup>24</sup>

E vale, aqui, recordar a 2.ª Tese sobre Feuerbach<sup>25</sup>: “A questão de saber se ao pensamento humano pertence à verdade objetiva não é uma questão da teoria, mas uma questão prática. É na práxis que o ser humano tem de comprovar a ver-

---

<sup>22</sup> Podendo-se incluir nestas considerações instrumentos multilaterais das Nações Unidas que nela se inspiram e a complementam, como sejam, o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à participação de crianças em conflitos armados: Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil, ambos adotados em 2000, e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que também tem como objetivo a proteção dos direitos das crianças.

<sup>23</sup> Oliveira, Fabiana de (2008). *A Criança e a Infância nos Documentos da ONU: a Produção da Criança como 'Portadora de Direitos' e a Infância como 'Capital Humano do Futuro'*, Tese de doutoramento, Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos. <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/2206?show=full>>, acedido em 13 de março de 2023.

<sup>24</sup> Cf. <https://www.dn.pt/sociedade/antonio-sampaio-da-novoa-segundo-a-unesco-no-mundo-metade-dos-alunos-terminam-a-escola-sem-terem-aprendido-praticamente-nada-15878864.html>, acedido em 13 de março de 2023.

<sup>25</sup> Cf. <https://www.marxists.org/portugues/marx/1845/tesfeuer.htm>, acedido em 13 de março de 2023.

dade, isto é, a realidade e o poder, o caráter terreno do seu pensamento. A disputa sobre a realidade ou não realidade de um pensamento que se isola da práxis é uma questão puramente escolástica”. Se a isto juntarmos a 12ª tese (Os filósofos têm apenas interpretado o mundo de maneiras diferentes; a questão, porém, é transformá-lo) temos, como é usual, o investigador envolvido na prática enquanto investigador e enquanto participante em atos sociais conexos ao seu trabalho científico. Só que, neste caso, sendo o objeto de estudo e de intervenção as crianças, os intervenientes devem valorizar e respeitar a dignidade, os direitos e o bem-estar das crianças, reconhecendo a sua posição vulnerável na sociedade e trabalhando para garantir a sua proteção, o seu bem-estar e a promoção de seus direitos. No plano ético, devem ter-se em conta as particularidades da população estudada, especialmente garantindo a privacidade e segurança das crianças envolvidas, o consentimento informado dos responsáveis por cada uma e, sempre que possível, nunca deixar de as ouvir.

Quanto ao mais, é manter presente um princípio básico enunciado por Luís Moita<sup>26</sup> que define os seres humanos como pessoas: “Há uma anterioridade do plural sobre o singular: antes de sermos indivíduos, somos participantes de uma comunidade que nos faz ser nós próprios”. (...) “A minha convicção é sobretudo esta: que nós existimos uns por causa dos outros. É o tecido das nossas relações que nos constitui como pessoas”.<sup>27</sup>

E manter, também, presente esta mesma mundividência, na aceção de conjunto de intuições características de um tipo humano ou cultural que condicionam a ciência e, de modo especial, as formas normativas, que Luís Moita transporta para o plano das relações internacionais: “O tratamento do processo de todas as relações internacionais não é pensável se não for um processo de humanização, onde nos construímos reciprocamente e tentar não nos destruímos uns aos outros, agora em grande escala”.<sup>28</sup>

Estas posições, crê-se terem os seus fundamentos na mundividência, agora no sentido de visão mundo, de Luís Moita, que a seguir se transcreve. É uma transcrição longa, mas impõe-se que assim seja para poder ser lida e refletida a partir das próprias palavras do autor: “Isto significa que na nossa prática

<sup>26</sup> *Apud* Marujo, António (2019). Luís Moita: a relação, o humanismo, a promessa a Abraão, o desejo e um livro, 7MARGENS, 21 de julho. <<https://setemargens.com/luis-moita-a-relacao-o-humanismo-a-promessa-a-abraao-o-desejo-e-um-livro/>>, acessado em 13 de março.

<sup>27</sup> É curioso notar que a asserção “É o tecido das nossas relações que nos constitui como pessoas” parece coincidir com “... a essência humana não é uma abstração inerente a cada indivíduo. Na sua realidade ela é o conjunto das relações sociais”, constante da 6ª tese sobre Feuerbach. <<https://www.marxists.org/portugues/marx/1845/tesfeuer.htm>>, acessado em 13 de março de 2023.

<sup>28</sup> *Apud* Marujo, António (2019). Luís Moita: a relação, o humanismo, a promessa a Abraão, o desejo e um livro, 7MARGENS, 21 de julho. <<https://setemargens.com/luis-moita-a-relacao-o-humanismo-a-promessa-a-abraao-o-desejo-e-um-livro/>>, acessado em 13 de março.

há-de ressaltar a supremacia da conduta cooperativa sobre o comportamento agressivo. Ao dizer esta frase, estou a recordar que na nossa interação há naturalmente duas vertentes indissociáveis e porventura fatalmente presentes que são a agressão e a cooperação. Dificilmente nós vivemos sem nos agredirmos uns aos outros, mas não sobreviveremos se não cooperarmos. Creio que a exigência da moral, não ambiciona idealisticamente abolir a agressão, pretende apenas que haja supremacia da vertente de Cooperação. Isto é verdade não só à escala global, como na relação do face-a-face. Porque, globalmente, como é bem sabido, estamos numa sociedade excessivamente competitiva e precisamos de nela afirmar a cooperação e a solidariedade. Dito por outras palavras, somos hoje confrontados com a necessidade de articular uma macro-ética planetária, que tenha em conta uma sociedade de cooperação, e ao mesmo tempo uma micro-ética terra-a-terra, também cooperativa, para o nosso quotidiano”.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Moita, Luís (1999). *Tópicos de reflexão sobre ética*, [ULL-ISSSL] IS, n. 19, (Repositório da Universidade Lusíada).

## Referências consultadas

- BEIER, J. Marshall (ed.) (2020). *Discovering Childhood in International Relations*, Palgrave Macmillan; ISBN 978-3-030-46062-4; ISBN 978-3-030-46063-1 (eBook); <https://doi.org/10.1007/978-3-030-46063-1>.
- COX, Robert W. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, p. 335. ISBN 0231058098, 9780231058094.
- EDMONDS, Eric V. (2016). *Economic Growth and Child Labor in Low Income*, Economies GLM | LIC Synthesis Paper No. 3., April 2016. <[https://g2lm-lic.iza.org/wp-content/uploads/2017/06/glmlic\\_sp003.pdf](https://g2lm-lic.iza.org/wp-content/uploads/2017/06/glmlic_sp003.pdf)>, acessado em 3 de março de 2023.
- ENSOR, Marisa O. e Gozdzia, Elzbieta M. (eds). (2017). *Children and Forced Migration: Durable Solutions During Transient Years*, Palgrave Macmillan. ISBN 978-3-319-40690-9; ISBN 978-3-319-40691-6 (eBook); DOI 10.1007/978-3-319-40691-6.
- ENSOR, Marisa O. e Huynh, Kim, Bina D'Costa Katrina Lee-koo (2015). *Children and Global Conflict*, Cambridge University Press. Online ISBN:9781139854573; DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139854573>.
- LOURENÇO, Ana Paula (2014). Os “senhores da guerra” e as crianças-soldado, *Janus*, p. 122-123.
- MARUJO, António (2019). Luís Moita: a relação, o humanismo, a promessa a Abraão, o desejo e um livro, *7MARGENS*, 21 de julho. <<https://setemargens.com/luis-moita-a-relacao-o-humanismo-a-promessa-a-abraao-o-desejo-e-um-livro/>>, acessado em 13 de março.
- MOITA, Luís (1999). *Tópicos de reflexão sobre ética*, [ULL-ISSSL] IS, n. 19, (Repositório da Universidade Lusíada).
- OLIVEIRA, Fabiana de (2008). *A Criança e a Infância nos Documentos da ONU: a Produção da Criança como 'Portadora de Direitos' e a Infância como 'Capital Humano do Futuro'*, Tese de doutoramento, Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos. <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/2206?show=full>>, acessado em 13 de março de 2023.
- TAQUECE, Rodrigues (2021). *A (des)construção da criança moderna nas Relações Internacionais*, Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), Universidade Estadual de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/214124>>, acessado em 13 de março de 2023.
- UNICEF (2022). *25 Years of Children and Armed Conflict: Taking Action to Protect Children in War*, <https://www.unicef.org/media/123021/file/25%20Years%20Children%20in%20Armed%20Conflict.pdf>.

- WATSON, Alison M. S. (2006). Children and International Relations: a new site of knowledge? *Review of International Studies*, 32, 237–250. DOI:10.1017/S0260210506007005. <<https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/children-and-international-relations-a-new-site-of-knowledge/64E3F178B420D050E6B48CE35A417182>>, acessado em 13 de março de 2023.
- WATSON, Alison M. S. (2008). *Child in International Economy: a Place at the Table*. RIPE Studies in Global Political Economy. Routledge. ISBN: 9780415747653; eBook ISBN9780203003367; <https://doi.org/10.4324/9780203003367>.
- WATSON, M. S. Alison (2020). Centralizing Childhood, Remaking the Discourse, in Beier, J. Marshall (ed.) *Discovering Childhood in International Relations*, Palgrave Macmillan; ISBN 978-3-030-46062-4; ISBN 978-3-030-46063-1 (eBook); <https://doi.org/10.1007/978-3-030-46063-1>.





**DOS ESTUDOS PARA A PAZ  
E DA GUERRA COMO EXPRESSÃO  
DE INTERESSES RENOVADOS  
NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Ana Isabel Xavier





# DOS ESTUDOS PARA A PAZ E DA GUERRA COMO EXPRESSÃO DE INTERESSES RENOVADOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ana Isabel Xavier

*Não existe um caminho para a paz, a paz é o caminho!*

Ghandi

## NOTAS INTRODUTÓRIAS

As preocupações pela paz e pelo conflito encontram as suas raízes na história da humanidade e em filósofos e pensadores como Platão, Tucídides, Hobbes ou Kant. Mas é a partir dos anos 30 a 50 do século XX que a orientação da investigação científica sobre a paz e a guerra encontra nas Relações Internacionais (RI) a resposta ao desejo de estabelecer as causas da conflitualidade e antecipar os meios para evitar o eclodir de uma nova guerra. De facto, foi só nos anos subsequentes à segunda guerra mundial (1939-1946) que os estudos para a paz foram estabelecidos como campo formal de investigação.

Com influência notória do espírito Wilsoniano para o florescimento de uma sociologia de intervenção comprometida com a realidade social, a grande preocupação foi a de evitar que se repetissem guerras internacionais, bem como o imperialismo agressivo nas relações norte-sul e os limites dos modelos de desenvolvimento económico, o comércio internacional de armas e as relações entre gastos militares e necessidades sociais. Neste contexto, um dos legados da tradição cultural do ocidente assumiu que a paz sempre se debruçou numa perspetiva negativa como a simples ausência de conflito ou de guerra. Não é, por isso, de estranhar que os ensaios tradicionais sobre a paz no âmbito das RI não tenham sido mais do que uma investigação sobre a guerra, os conflitos e os meios de evitá-lo. Hoje, a paz concebe-se tanto negativa como positivamente, ou seja, quer como ausência de conflito e violência, quer como realização da justiça social.

## DA PERSPETIVA MINIMALISTA E CORRENTE INTERMÉDIA

Tradicionalmente, as perspetivas de estudo para a análise da realidade internacional remetem-nos para as causas da guerra e para as condições da trilogia paz-segurança-ordem. Neste sentido, a principal unidade de análise é o

comportamento diplomático-estratégico dos Estados-nação, num sistema caracterizado pela anarquia ou pela ausência de uma autoridade central. A partir desta perspectiva, as divisões ideológicas nos estudos para a paz distinguem normalmente entre investigações sobre o conflito (investigação para a paz em sentido restrito) e investigações realizadas em torno da guerra, o conflito e a paz, a exploração e a opressão entre os Estados e o seu interior, o neocolonialismo e o imperialismo (investigação para a paz em sentido amplo).

Os novos estudos para a paz trazem consigo um entendimento mais amplo da paz e a distinção de três grandes correntes que diferem no tipo de violência tratada e subsequente estratégia de investigação e ação. A primeira corrente é a minimalista ou o estudo das causas da guerra, para a qual a Paz equivale simplesmente à ausência de guerra internacional, pelo que evitar os confrontos militares entre os Estados é o objetivo. Predominam as posições que procuram a manutenção do status quo, sendo que não se deve pôr em causa a ordem existente dado os custos que tal comporta.

Os pioneiros da análise científica das causas a guerra e os antecedentes da investigação para a paz podem ser encontrados em vários apelos para o estabelecimento de uma ciência da paz. Na Europa continental e a partir da criação, em 1945, por Bouthol, do *Institut Français de Polemologia*, desenvolve-se uma dinâmica própria no campo de investigação que pretende formular uma teoria do conflito armado, através do estudo das causas da guerra. Paulatinamente, o estudo das causas da guerra amplia a sua atenção para a investigação de como começam e terminam as guerras, procurando a elaboração de modelos que permitam apreender as situações de opção entre a continuação da guerra ou a negociação e a paz, que se produzem nos processos de tomada de decisão.

Porém, a paz não é apenas a ausência de guerra, mas também a ausência de um sistema de ameaças, ou seja, a ausência de instrumentos e instituições de guerra. Uma corrente intermédia ou investigação sobre o conflito pressupõe uma certa convergência entre o estudo das causas da guerra e do conflito internacional e o estudo do conflito no seio das sociedades estatais e demais grupos, dado que, perante o incremento dos conflitos transnacionais e a internacionalização dos conflitos internos, a distinção entre o interno e o internacional perdem progressivamente a sua importância.

Em última instância, a investigação sobre o conflito pretende facilitar a nossa compreensão dos diferentes tipos de conflito humano, mediante o estudo, a comparação e o contraste deste tipo de conflitos, mais do que investigar cada um isolado dos demais.

## DA NOÇÃO AMPLA DE PAZ

Como reação às visões minimalistas e intermédias tradicionais, os estudos para a paz não se assumem como uma mera teoria ou abordagem, não se baseiam numa disciplina particular nem têm uma metodologia comum, configurando-se mais como uma missão intelectual dedicada ao estudo da/para a paz na sociedade humana. Toda a sua amplitude e complexidade ultrapassa, conseqüentemente, o campo tradicionalmente específico da disciplina das Relações Internacionais, de considerações exclusivas sobre a guerra e o conflito internacional. Os estudos para a paz assumem-se como uma filosofia interdisciplinar e transdisciplinar que pretende traspasar as barreiras disciplinares na compreensão da natureza humana, da tomada de decisões, da análise dos conflitos e das alterações sociais não violentas, para terminar com a violência e a dominação.

Ao contrário da usual perspectiva da ciência social, que se individualiza por ser livre de valores, os estudos para a paz, mais do que simplesmente encorajarem o estudo da paz, são tendencialmente a favor da paz. Para além disso, trata-se de um movimento intelectual no qual coexistem interpretações distintas quanto aos seus objetivos, alcance e metodologia, mas que apresentam características comuns que importa referir:

- a consciência de que é necessária uma síntese entre as abordagens clássicas e científicas, tendo em conta um misto de quantitativo e qualitativo, bem como de realismo e idealismo (natureza interdisciplinar).
- da preocupação exclusiva pela teoria passa-se a uma ênfase na vertente mais prática dos problemas reais do mundo, pois a prática serve de base à teoria e a teoria questiona-se em função das suas aplicações práticas.
- perspectiva de transformação orientada para a formulação de alternativas para a ordem mundial com ênfase em processos não violentos de mudança política e social.
- superação do etnocentrismo dominante, concebendo o estudo e a investigação como uma missão verdadeiramente internacional que exige uma maior comunicação e conhecimento das características dos países.
- substituição do sistema interestatal por um sistema mundial transnacional e intercultural, já que o modelo estatocêntrico já não é válido para explicar os fenómenos internacionais.
- afirmação de um carácter antropocêntrico. A paz é a ausência de todo o tipo de violência, seja real ou virtual, direta ou indireta, exigindo-se que a sociedade seja reestruturada com o fim de conciliar os interesses a todos os níveis sobre o plano interno e internacional.

Em termos gerais, a investigação para a paz caracteriza-se então pela procura e afirmação de um novo paradigma que, em oposição ao paradigma tradicional do Estado e do poder, é mais abrangente e capaz de permitir uma análise da realidade mais holística. O Homem, as suas necessidades e direitos, a humanidade, a sociedade mundial, transformam-se em centros de atenção da teoria e pontos de referência para a investigação. Daí o sentido antropocêntrico, humanista e total que caracteriza os estudos para a paz. Daí que os estudos para a paz não tenham apenas uma visão negativa da procura das causas dos conflitos, da violência direta e de como superá-la, como também uma dimensão positiva de definição das estruturas sociais em que se pretende sobretudo assegurar uma justiça social, descobrindo os meios de realizar essas estruturas.

Assim, humana nos seus objetivos, científica no seu método e pragmática no seu esforço, a escola dos estudos para a paz é internacional pela sua natureza, global pela sua perspetiva e inspirada pela orientação direta para a ação.

Neste sentido, Del Arenal reforça que o alcance da investigação para a paz passa necessariamente por uma dimensão normativa e por uma orientação para a paz, afirmando que “ (...) a investigação para a paz carece de sentido se os resultados da mesma não se projetarem numa ação para a paz. A ação é, pois, uma componente essencial da investigação para a paz” (1984: 360). Do mesmo modo, Pureza assume que “(...) de facto, os estudos sobre a paz assumem-se como estrategicamente orientados para a transformação do sistema internacional em vista do estabelecimento prático dos pressupostos de paz universal e perpétua que servem de guia aos próprios estudos. É assumidamente uma proposta de investigação-ação, *policy oriented*.” (2001: 14).

Da perspetiva concreta de investigação para a paz, a principal crítica que se faz aos estudos anteriores é o seu carácter oficialista e conservador que ignora a realidade do conflito e da violência na sociedade e facilita a manipulação da investigação pela classe política, orientando-se sucessivas vezes para a manutenção da ordem existente, evitando qualquer alteração nas estruturas sociais, políticas e económicas, internas ou internacionais. Consciente da necessidade de romper com os pressupostos ahistóricos e associológicos da ciência social e de fazer uma ciência neutral desligada do mundo dos valores, a investigação para a paz centra-se, mais do que na violência física e manifesta, na violência social e económica nas relações sociais.

## AS MATRIZES DE INVESTIGAÇÃO DE GALTUNG

A consciência prática de que as causas da guerra estão relacionadas com sistemas opressivos e de que os conflitos não podem ser resolvidos pelos esforços de

derrotar ou aniquilar um oponente numa solução de soma zero, conduziu às tradições de investigação da paz positiva. Johan Galtung (1995; 1996), o seu principal teorizador, atribui a violência e a pobreza às condições económicas e sociais opressivas.

Em 1964, o ano em que o *Journal of peace research* é pela primeira vez editado, Galtung explora a forma, o conteúdo e o padrão internacional de uma investigação para a paz profissional e científica. Não se tratava de uma ressurreição do que descreveu como ‘especulação idealista tradicional’, pois os novos investigadores da paz não estavam preocupados com a invenção filosófica da paz como valor ou em estabelecer a obrigação moral de o atingir.

Através da definição do conceito de paz e da aplicação da sociologia estrutural-funcionalista na análise do sistema internacional, Galtung assume como características principais dos estudos para a paz maximalista, a procura de um novo paradigma, não estatocêntrico; a preocupação normativa, materializada na paz como principal valor a fazer triunfar; a sua transdisciplinariedade; e a sua orientação para a ação, ou seja, a procura de aplicações práticas relevantes (Del Arenal, 1986: 51). De um modo geral, os principais contribuintes de Galtung fizeram sentir os seus ecos nos seguintes conceitos:

1. Noção Ampla de violência – Galtung defende um conceito abrangente de violência (violência estrutural ou indireta e cultural ou legitimada) e paz (paz direta, estrutural e cultural, de modo a que a paz exista quando uma transformação do conflito se pode desenrolar de forma não violenta). Para a reconstrução empírico-conceptual da noção de paz e tendo como conceitos centrais a justiça e o desenvolvimento, o autor (Galtung, 1996: 196; Guzman, 2001: 71), estabelece distinções entre:
  - 1.1. Violência física e violência psicológica – embora seja a primeira que normalmente se toma em consideração, a segunda estima-se como absolutamente necessária
  - 1.2. Violência positiva e negativa – entre a que produz um dano e a que não o produz
  - 1.3. Violência pessoal ou direta (noção de paz negativa pela orientação da perspetiva do autor que intenta as consequências da violência) e violência estrutural ou indireta (privação das condições mínimas de vida, resultado da desigualdade de distribuição do poder para decidir sobre a repartição dos custos do poder e da injustiça social). Tal supõe uma rutura com a conceção tradicional em torno do fenómeno da violência, evidenciando a repressão e a exploração como as duas formas maiores de violência estrutural. Transversal ao sistema de normas e comportamentos sociais, reproduzido pelas duas últimas noções, encontra-se a violência cultural, legitimada simbolicamente pela religião e ideologia,

linguagem e arte, ciência e direito, media e educação. Para Galtung, a paz é a ausência de violência de todo o tipo, a luta pela paz para reduzir a violência, a exploração científica das condições pacíficas para reduzir a violência, constituindo uma ciência social aplicada, explicitamente orientada por valores e para a ação (Guzmán, 2001: 72).

2. Noção positiva e ampla de paz – por mais importante que seja ser-se contra a guerra tal não é suficiente, porque também tem que se ser a favor da paz. Visto que os estudos para a paz são multidisciplinares, proclamam a adesão a valores e identificam as visões positivas da paz como mais importantes que a ausência de guerra. A luta pela paz é usualmente uma *road to transcend* a realidade empírica que não permite uma transformação não violenta ou um conflito pacífico. Galtung defende que uma noção ampla e violência leva a uma noção ampla de paz como ausência/redução da violência pessoal e estrutural de todo o tipo (definição negativa *violence oriented*) e como transformação não violenta e criativa do conflito (definição positiva *conflict oriented*). Ambas as definições apresentam especial ênfase no ser humano, fazendo dos estudos para a paz uma ciência social aplicada e intersubjetiva. Neste sentido, a noção positiva de paz requer o ultrapassar das formas identificadas com a violência estrutural. Define-se como a ausência de todo o tipo de violência real ou virtual, direta ou indireta, exigindo-se que a sociedade seja reestruturada com o fito de conciliar os interesses a todos os níveis, seja o plano nacional ou internacional. O seu objetivo de estudo é de tal modo amplo que abarca igualmente os campos minimalistas do estudo das causas da guerra e os campos intermédios de investigação sobre o conflito. O verdadeiro mérito do conceito de paz positiva é o de conceber a paz como violência decrescente e justiça crescente, numa orientação eminentemente normativa. A paz positiva equivale à presença dos componentes integrantes da dignidade humana, cuja garantia constitui obrigação da atuação política das sociedades nas quais se encontram as pessoas.
3. Diagnóstico, Prognóstico e Terapia: o triângulo da medicina planetária – para Galtung, o reconhecimento da paz como um valor social universal e os estudos para a paz são de tal modo vitais que impera uma analogia com as ciências médicas. Este entendimento reflete-se na perspectiva de que a paz pode ser encarada como valor similar na aplicação do triângulo diagnóstico-prognóstico-terapia (1996: 1) admitindo, inequivocamente, a preferência pela saúde em relação à doença, numa espécie de ‘medicina planetária’. Todos os Estados necessitam de um diagnóstico ou análise, não só da violência, mas também da paz, ou seja, de uma observação cirúrgica sobre causas, condições e contextos em vários espaços de forma

transdisciplinar. Se os Estados aparentam sintomas de doença, há que fazer o prognóstico adequado e indagar se há perspectivas de autorrecuperação ou se é necessário outro nível de intervenção/ingerência, normalmente externa. A questão parece ser simples: ou o corpo manifesta anticorpos suficientes para combater a doença ou tem que se administrar um 'antibiótico'. Em relação à terapia, os esforços deliberados pelo próprio ou por outro Estado para avançar para uma 'saúde positiva', só pode ser alcançada com uma mistura de terapia preventiva e curativa. A criação de paz tem então obviamente a ver com a redução da violência (cura) e com o evitar da violência (prevenção). Assim, Galtung apercebeu-se de uma série de paralelos entre o desenvolvimento dos estudos para a paz e da medicina, embora os primeiros não sejam meramente uma ciência aplicada, pois tal excluiria a importante função de ciência que providencia novas perspectivas, novos horizontes e novos objetivos. Para além disso, a profissionalização da medicina poderia ser comparável ao desenvolvimento do modelo dos estudos para a paz, ao mesmo centro que os centros de investigação para a paz se iriam multiplicar como questão de sobrevivência humana. Galtung viria mesmo a retomar a sua formulação de diagnóstico, prognóstico e terapia ao testar na prática a sua tese em quarenta conflitos decorridos entre 1952 e 1999, como sendo o conflito este-oeste durante a guerra fria, o conflito norte-sul, o conflito israelo-árabe, Chipre, Rodésia, Zimbabwe, Irlanda do Norte, Caxemira, Coreia, Golfo, Jugoslávia, Somália, Albânia, Líbano ou Colômbia (2000: 101-190).

## AS DIMENSÕES DOS ESTUDOS PARA A PAZ

Galtung (1996) assinala três dimensões ou ramos dos estudos para a paz absolutamente necessárias e indispensáveis, consequência do seu carácter transdisciplinar, global e holístico.

A primeira é o empirismo ou estudos empíricos para a paz, pressupondo a comparação sistemática das teorias com a realidade ou os factos empíricos, sendo que os factos se sobrepõem às teorias, revelando mesmo as teorias se elas não estão em consonância com os factos. Os estudos empíricos para a paz informam-nos apenas sobre as condições e circunstância da paz e da violência, mas no passado, pois só o passado nos fornece os factos. Assim, por definição, trata dos problemas do passado.

A segunda é o criticismo ou estudos críticos para a paz, pressupondo a comparação sistemática da realidade empírica com os valores tentando, por palavras e atos, alterar essa realidade se ela não obedecer à superioridade dos valores.



A conclusão destes estudos não será a resposta empirista de que as teorias ou os valores são falsos, mas que a realidade está errada. Ocupa-se dos problemas do presente avaliando políticas concretas.

A terceira é o construtivismo ou estudos construtivistas para a paz. Esta dimensão associa as teorias aos valores para saber como funcionam, tal como os arquitetos e os engenheiros civis são essenciais para a construção de uma casa conjuntamente. O construtivismo pretende transcender o que as propostas empiristas oferecem, sendo que o criticismo se torna uma ponte indispensável entre as duas dimensões. Esta dimensão encara as teorias sobre o que pode funcionar e associa com os valores ancorados em motivações, desenhando possíveis estratégias de paz, perante um mundo globalizado pelas crises de ameaça de violência, miséria, repressão e rutura do equilíbrio ambiental.

Segundo o racional de Galtung, a dimensão empírica de superioridade dos factos em relação aos valores deve ser relegada e preterida em relação a uma dimensão crítica, de superioridade dos valores em relação às teorias. Galtung defende que “(...) o conflito pode ser transformado (não resolvido, porque os conflitos não são resolúveis) pelas pessoas de forma criativa, transcendendo as incompatibilidades no conflito e sem recorrer à violência”. (1995: 1). Assim, a paz não é considerada como um facto, mas como um valor em si mesmo que deve ser construído com ações práticas e diárias.

## **DA COMPLEMENTARIDADE DOS ESTUDOS CRÍTICOS E DOS ESTUDOS PARA A PAZ**

Os estudos para a paz desafiam as teorias críticas, encorajando o desenvolvimento de uma metodologia crítica, pluralista e emancipatória, consistente com teorias de paz específicas que se orientam para a construção social (Patomaki, 2001: 733). O papel dos estudos para a paz assume-se, assim, como o de apoiar e favorecer a transformação da violência em política, possibilitando o desenvolvimento de uma sociedade internacional mais pacífica.

Deste ponto de vista, a relação entre teoria crítica e estudos para a paz é de causa efeito, pois “(...) como disciplina, as RI ajudaram a perpetuar o existente sistema internacional, mas os estudos para a paz pretenderam alterá-lo (...) os estudos para a paz pretendiam ser globais na sua análise, de novo em claro contraste com a teoria e prática ortodoxa das RI”. (Lawler, 1995: 50).

Entre estudos críticos e estudos para a paz, são três as concretizações dessa complementaridade:

1. Reforço da orientação normativa e emancipatória – comparada com a ciência pura, os estudos para a paz são uma disciplina aplicada e normativa ao ponto das motivações por trás das análises teóricas estarem associadas com o compromisso da mudança e do desejo de desenvolver as condições humanas e físicas para a paz. O objetivo é conseguir uma alternativa normativa aos pressupostos e julgamentos pré-concebidos da modernidade associadas à construção de uma sociedade civil global que ultrapassa as fronteiras dos Estados e “(...) rompe com o tradicional triângulo Estado-nação » segurança » soberania pois toda a terra é soberana”. (Guzmán, 2001: 68-69). Para além disso, “a exigência da emancipação de falsas necessidades permanece” (Patomaki, 2001: 724), pois perdura a necessidade constante de refletir sobre as bases, os significados e as metodologias deste projeto emancipatório.
2. Explicação crítica das estruturas sociais, determinando conteúdos sociopolíticos concretos que fomentam e possibilitam a agressividade coletiva e a disposição face à violência. A natureza dos estudos para a paz não pode ser separada de um processo dialógico entre os significados locais e as perspectivas globais, sendo que a compreensão do significado de paz deve ser analisada pela perspectiva das pessoas mais afetadas pela violência (Jeong, 2000: 45), investigando as suas estruturas sociais e culturais, as suas relações e processos. Com a ênfase nos problemas da relação Estado-sociedade e dos conflitos das sociedades nas suas dimensões socioeconómica e política-identitária, podemos afirmar que, até certo ponto, os estudos para a paz anteciparam muitas das preocupações do pós guerra fria.
3. Cristalização do conceito de paz positiva e, paralelamente, da ausência de violência estrutural e ausência de tudo o que obstaculiza a autorrealização do Homem e a sua liberdade e emancipação. Só assim poderá ser possível concretizar uma verdadeira educação para a paz que “(...) não nos prepare para viver em paz, mas lutar pela paz, mobilizarmo-nos em direção à paz” (Bourgeault, 1999: 177).

## NOTAS CONCLUSIVAS

A Paz nunca é completamente atingida, podendo apenas tentar aproximar-nos dela. Os movimentos pacifistas e os estudos para a paz pretendem ajudar a estabelecer esse enesejo e a representar essa escolha, já que a paz é fundamentalmente um conceito ético.

Johan Galtung parte do princípio que a disciplina das Relações Internacionais e que o pensamento sobre a paz tradicional nunca se preocupou adequadamente

com a realização da paz. A preocupação com a realização da paz como estado permanente das RI não só sempre pareceu uma ideia *naive* como disparatada. Ao rejeitar explicitamente o racionalismo, coligando-o ao dogmatismo e ao pensamento *a priori*, Galtung aprofundou a confrontação histórica entre filosofia e ciência e entre o idealismo filosófico e o realismo.

Assim, o contributo de Galtung é perdurável nas peculiaridades dos denominados estudos para a paz que, historicamente, se situam entre a primeira e a segunda guerra mundial e que se sustentam na confiança na ciência e no compromisso com os valores; na luta pela paz como luta pacífica – *peace by peaceful means* – para reduzir a violência; e nos estudos para a paz como exploração científica das condições pacíficas para reduzir a violência.

Frederico Mayor Zaragoza, antigo diretor-geral da UNESCO, afirmava que para transformarmos uma cultura de guerra numa cultura para a paz, temos que mudar valores, atitudes e comportamentos do passado. Em vez do cínico provérbio “Se queres a paz, prepara-te para a guerra”, deveremos proclamar “ Se queres a paz, prepara-te para a paz”. A paz não é apenas uma condição política ou uma aspiração ética, mas uma categoria moral e cultural. Mas estaremos à altura deste desígnio?

## Referências bibliográficas

- BOURGEAULT, Guy (1999). “Building peace through a new ethics: an educational task”, in Dorn, A. Walter (org.). *World order for a new millennium – political, cultural and spiritual approaches to building peace*. London: Macmillan Press.
- DEL ARENAL, Celestino (1986). *La investigación para la paz. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gosteiz*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- GALTUNG, Johan (1996). *Peace by peaceful means – peace and conflict, development and civilization*. Oslo: International Peace Research Institute.
- GALTUNG, Johan (1995). “Peace and conflict research in the age of the cholera: ten pointers to the future of peace studies”. *Peace and conflict studies*, 2 (1).
- GUZMAN, Vicent Martinez (2001). *Filosofia para hacer las paces*. Castello: Icaria.
- JEONG, Ho-won (2000). “Peace-research” in Jeong, Ho-won. *Peace and conflict Studies – an introduction*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- LAWLER, Peter (1995). *A question of values – Johan Galtung’s peace research (critical perspectives on world politics)*. London: Lynne Rienner Publishers.
- PATOMAKI, Heikki (2001). “The challenge of critical theories: peace research at the start of the new century”. *Journal of peace research*, 38 (6).
- PUREZA, José Manuel (2001). “Estudos sobre a paz e cultura da paz”. In Pureza, José Manuel (org.). *Para uma cultura da Paz*, 1. Coimbra: Quarteto Editora.



**O PLURALISMO DO(S)  
DESENVOLVIMENTO(S) OU AS PESSOAS  
NO CENTRO DA MUDANÇA**

Brígida Brito



# O PLURALISMO DO(S) DESENVOLVIMENTO(S) OU AS PESSOAS NO CENTRO DA MUDANÇA

Brígida Brito

*“(...) hoje estamos confrontados com uma atmosfera mental e existencial essencialmente dominada pela incerteza. Noções que pareciam absolutamente adquiridas tornam-se incertas, como por exemplo a ideia de progresso, que durante tanto tempo nos parecia uma evidência e sobre o qual (...) temos muitas dúvidas, interrogando-nos sobre os caminhos que devemos seguir para fazer avançar as comunidades humanas. Creio que esta atmosfera de incerteza tem uma razão interessante: hoje estamos muito mais sensíveis à complexidade (...) a ideia de complexidade está hoje presente em diversas ciências, significando que a realidade não pode ser reduzida a uma ou outra das suas componentes, ela tem uma tal densidade de variáveis que obriga a um pensamento sensível à complexidade.”*

Luis Moita<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A concepção do desenvolvimento como processo de mudança tem vindo, desde há longas décadas, a ser objecto de revisionismo, em particular, tendo em consideração o enquadramento estrutural e conjuntural dos diferentes países que podem considerar-se em análise. Numa fase inicial, foram seguidas leituras economicistas e focadas no ideal de um progresso contínuo e ascendente tão próximo dos pressupostos associados ao desejado crescimento. Posteriormente, estas interpretações abriram um leque muito variado de possibilidades e oportunidades para a promoção da mudança chegando a análises interdisciplinares e multivariadas relacionando diferentes dimensões num contexto multiactuante. Com o tempo, a identificação e a distinção das diferentes áreas regionais aquando da promoção do desenvolvimento passaram a ser, mais do que consideradas, entendidas como relevantes face à diversidade de contextos, de percursos evolutivos e de resultados. Mas sobretudo tendo presente a importância da complexidade evidenciada pelos caminhos trilhados caso-a-caso. Tanto do ponto de vista teórico como prático registou-se uma crescente valorização da influência dos padrões culturais que caracterizam cada povo, que

---

<sup>1</sup> Moita, Luis (2009). “O papel social e político da Educação Ambiental na conservação da biodiversidade”.

In Brito, Brígida (coord). *Desenvolvimento Comunitário: das teorias às práticas Turismo, Ambiente e Práticas Educativas em São Tomé e Príncipe*. Lisboa: Gerpress: p. 137.



condicionam as suas decisões e as opções que se tomam. Mais ainda, percebe-se uma aceitação progressiva destas relações e o reconhecimento da sua importância, já que o passado mais ou menos recente, as características internas e as potencialidades locais representam contributos para o processo de mudança. A abordagem do desenvolvimento adquiriu uma progressiva consciência da complexidade inerente aos processos de mudança, definida pela incerteza, não apenas pelos elementos que integram o processo, mas sobretudo pelos resultados que se alcançam em determinado momento.

O interesse dos estudos sobre o desenvolvimento centra-se nesta complexidade que tão bem caracteriza a diversidade dos contextos sociais que sustentam a acção humana. O continente africano encerra esta complexidade. Por um lado, durante séculos recebeu uma longa influência externa decorrente de um pesado passado colonial e de uma conturbada evolução pós-colonial que, misturando-se com os padrões originais, indígenas e autóctones, permitiu criar sociedades do tipo mosaico, em que cada elemento cultural se encaixa em outros garantindo a riqueza da diversidade. Em muitos casos formaram-se sociedades crioulas e miscigenadas. Por outro lado, a autodeterminação dos povos assumida por lideranças próprias, mesmo que tardia, foi orientadora de processos de mudança marcados pela particularidade e pela especificidade, alcançando também uma multiplicidade de resultados e impactos. Esta diversidade reúne um espectro muito alargado de opções do foro político, económico, cultural, social e ambiental transformando África numa realidade multifacetada. Por esta razão, o continente africano é habitualmente considerado como um campo muito estimulante para o estudo e para a análise, sobretudo aquando da aplicação de modelos estratégicos que se deseja e pretende que sejam profícuos no alcance de uma mudança em prol do bem-estar das populações mais vulneráveis.

## 1. QUANDO O DESENVOLVIMENTO TEM DIFERENTES LEITURAS

*“Aqui em África, sinto-me portador de uma cultura muito europeia, o meu discurso é inevitavelmente eurocêntrico. No entanto, talvez possa ser útil (...) que uma pessoa algo exterior ao vosso universo (...) venha fazer algo que se pode comparar ao efeito de espelho, devolvendo-vos o reflexo daquilo que eu fui conseguindo captar”.*

Luis Moita<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Moita, Luís (2009). “O papel social e político da Educação Ambiental na conservação da biodiversidade”. In Brito, Brígida (coord). *Desenvolvimento Comunitário: das teorias às práticas Turismo, Ambiente e Práticas Educativas em São Tomé e Príncipe*. Lisboa: Gerpress: p. 137.

Independentemente das abordagens teóricas adoptadas para a fundamentação do processo de desenvolvimento, e das opções estratégicas definidas como mais eficazes, a mudança é o seu significado mais consensual. A primeira concepção em torno do processo de mudança surge associada ao carácter evolucionista, linear, positivo, contínuo, ascendente e, principalmente, progressista da História<sup>3</sup>. A tendência de ligar o desenvolvimento ao crescimento económico surgiu como natural e intuitiva tendo presente o período histórico que marcou esta conceptualização – os anos imediatamente posteriores à II Guerra Mundial. Nesta fase, os desejos de concretizar uma mudança auspiciosa, dependente dos modelos economicistas e de base industrial considerados os mais vantajosos para gerar riqueza, surgiram como evidentes. Todos estes pressupostos dependiam de uma transformação de mentalidades, requerendo uma alteração dos padrões de comportamento e dos valores de referência característicos de uma qualquer sociedade<sup>4</sup> (Amaro, 1990: 450; Brito, 2004: 20 e seguintes).

Estes modelos economicistas abriram caminho para uma também crescente tomada de consciência dos implícitos custos humanos e sociais, que se revelaram elevados para a generalidade das populações (Bairoch, 1988: 389; Dockès e Rosier, 1988: 119, 168 *apud* Brito, 2004: 21 e seguintes). Se, por um lado, este período foi potenciado pela mudança socioeconómica e política, por outro, fez emergir uma nova ética com transformação dos elementos referenciais e valorativos<sup>5</sup>. Este entendimento ficou associado a um conjunto de factores contextuais e históricos bem definidos (Amaro, 2004; Brito, 2004), entre os quais:

- A reconstrução económica europeia no período sequente à II Guerra Mundial fortemente centrada na concessão de incentivos à produtividade como meio de retomar os anteriores ritmos de crescimento;
- O dinamismo das economias do Norte e a procura, por parte dos países do Sul, de o seguir de forma incondicional, resultando em desenquadramentos vários por não se considerarem as características internas de cada caso, o contexto histórico-político e o enquadramento sociocultural local;

---

<sup>3</sup> Estas características são bem identificadas com o período que coincide com a criação das sociedades industriais nos séculos XVIII e XIX, vulgarmente identificadas com o modelo inglês por ter sido o pioneiro na valorização da abordagem desenvolvimentista centrada no crescimento económico. A esta fase denominou-se o “Século da História” (Dockès e Rosier, 1988: 43-45), expressão que claramente caracteriza o *ex-libris* da mudança socioeconómica progressista.

<sup>4</sup> Os padrões de comportamento referidos respeitam, na vertente económica, à forma de produzir e consumir, mas também aos modelos de poupança e de utilização do rendimento. Esta era a área da vida considerada prioritária para a promoção do desenvolvimento, sendo que todas as outras esferas da vida sentiriam estas evoluções a partir de processos de difusão no sentido de *spillover effect*. Neste sentido, parece evidente a orientação para o racionalismo, assim como o foco na ciência entendido como oportunidade para a invenção de técnicas e instrumentos e sequente inovação nos diferentes sectores produtivos.

<sup>5</sup> Poderiam referir-se diferentes referências teóricas que fundamentam os novos valores e ideais – Auguste Comte, Max Weber, Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo, Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbes, John Locke, David Hume (Brito, 2004: 20).

- O padrão de tensão internacional definido e caracterizado pela guerra fria, que estabelecia uma oposição aparentemente incontornável entre o leste e o oeste, condicionando os apoios ao desenvolvimento concedidos aos países do Sul;
- A multiplicação de movimentos pró-independentistas e de pendor nacionalista assumidos pelos países emergentes do Sul como a via para o desejado desenvolvimento económico, preocupações desde logo evidenciadas na Conferência de Bandung e em todos os eventos promovidos no âmbito da denominada década do desenvolvimento nos anos 60 do século XX;
- A ideologia dominante, que resultou da Segunda Guerra Mundial, favorável ao progresso e à paz entre os povos, e que ficou plasmada em declarações internacionais.

Se o objectivo do desenvolvimento esteve desde o início relacionado com a problemática do crescimento económico também é verdade que surgiu associado a preocupações nacionalistas. A independência política era entendida como o ponto de partida para o desenvolvimento económico, o que pressupunha a necessária constituição do Estado-Nação. Também em resultado da concepção paradigmática do modelo do Estado, nesta fase foram priorizados os princípios eurocêntricos, característicos das teorias economicistas do desenvolvimento. Ao crescimento económico associavam-se ideais materiais de riqueza e progresso, condições mais do que necessárias para melhorar as condições de vida das populações (Arndt, 1987: 13), em particular das mais vulneráveis.

A diversidade teórica marcou as preocupações do desenvolvimento e tal como o conceito era perspectivado numa fase inicial, a emergência de novas leituras foi profícua, sendo inegável o peso das abordagens economicistas e convencionais<sup>6</sup>. Análises que, em tudo, se apoiavam em pressupostos conceptuais pré-formatados às sociedades ditas desenvolvidas, industrializadas e aptas para a acumulação e geração de riqueza (Amaro, 2004 *apud* Brito, 2004: 22), tais como: o industrialismo; o tecnologismo; o produtivismo; o consumismo – ainda presentes em outros *ismos*, ou neles sustentados, tais como o individualismo, o racionalismo, o etnocentrismo e o urbanismo. Em todos é possível rever o carácter mítico do desenvolvimento que se pretende sempre igual, acreditando-se que é conseguido mediante a implementação de modelos estratégicos-tipo.

---

<sup>6</sup> De referir e destacar algumas abordagens teóricas que ora coincidiram no tempo, ora se sucederam: os neoclássicos e a insuficiência do capital, os neo-Keynesianos, os estruturalistas económicos, os marxistas ortodoxos, o etapismo linear de Rostov, os teóricos da modernização, os dependentistas, as abordagens do sistema-mundo.

Com o tempo, também as abordagens teórico-conceptuais centradas no desenvolvimento evoluíram abrindo possibilidades diversas nas concepções e nos modelos estratégicos propostos. É certo que a anterior preocupação com o crescimento não desapareceu, mas a perspectiva do desenvolvimento concebido como um processo que requer a interligação entre diferentes dimensões começou a fazer sentido, em grande medida a partir da década de 90 do século XX. Numa fase intercalar, o entendimento do desenvolvimento como processo multidimensional representou uma inovação na abordagem permitindo colocar a par as dimensões económica, política, social, cultural, ambiental, mas também a perspectiva endógena e externa. Assim, novas questões passaram a estar enquadradas na mudança, associando-se a ecologia à economia, relação presente e tão bem explicitada no conceito de ecodesenvolvimento<sup>7</sup> e ainda, posteriormente, a articulação entre áreas indissociáveis como o ambiente, a economia e as pessoas. A preocupação crescente tanto com a durabilidade dos efeitos da mudança como com a solidariedade intergeracional, ou ainda a multidimensionalidade, permitindo recriar abordagens no sentido da sustentabilidade<sup>8</sup>, é evidenciada.

A década de 90 do século XX passa a ser definida pela transição dos modelos estratégicos orientados para o desenvolvimento, o que, em resultado da evolução teórica, implica um olhar plural dada a diversidade de opções: é a fase em que de uma forma construtiva se define a Humanidade como todos diferentes, todos iguais, ou ainda todos iguais na diferença. Diferentes nos traços que caracterizam a população de distintas regiões do Mundo, nos elementos naturais e paisagísticos, na disponibilidade de recursos, nas formas de produzir e consumir, nas relações de poder estabelecidas e instituídas, nas formas de conceber o desenvolvimento e de entender a representação do bem-estar, mas iguais nos direitos de os alcançar. A oportunidade de considerar novas formas de efectivar o desenvolvimento abriu o campo para a reflexão, definição de modelos

---

<sup>7</sup> O conceito de Ecodesenvolvimento resultou de uma evolução conceptual inicialmente introduzida por Karl William Kapp em torno da discussão dos pressupostos da economia ecológica e da ecologia política dando origem ao termo ecossocioeconomia (1970), seguindo-se a participação e o envolvimento de Maurice Strong na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo (1972) e a apresentação do livro de Ignacy Sachs *Ecodesenvolvimento, crescer sem destruir*. A complementar as preocupações com o crescimento sem pôr em causa o equilíbrio ecológico, Ernst Schumacher apresenta o livro *Small is beautiful. A study of economics as if people mattered* (1973).

<sup>8</sup> O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi formalmente apresentado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Relatório Brundtland, *Our Common Future* (1987) como o processo que permite satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.

estratégicos e sequente implementação para que as concepções apresentadas pelas abordagens alternativas<sup>9</sup> – porque não convencionais – fossem de facto consideradas.

À medida que o tempo foi passando, as iniciativas tendentes à promoção do desenvolvimento foram ganhando forma, mas ainda assim, na generalidade dos casos, os resultados revelaram-se pouco animadores e longe do inicialmente planeado. O Sul manifestou-se múltiplo na diversidade, nas características locais, seja do ponto de vista social, cultural, ambiental, económico ou relacionado com as relações de poder instituídas ou assumidas. A concepção do Estado-Nação seguindo a imagem ocidental, vulgo eurocêntrica, fundamentada no sistema político democrático nem sempre foi aceite de forma simples, imediata ou automática como se de uma evidência se tratasse. Em muitos países, nomeadamente africanos, o poder tradicional, sob a forma das ancestrais *autoridades tradicionais*<sup>10</sup> perpetuou-se sem ligação imediata ao poder central do Estado. Com o tempo, o acesso aos recursos naturais rentáveis, o seu controle e a capacidade de utilização ou transformação revelaram-se frágeis, assim como as oportunidades económicas de rentabilização e acumulação de riqueza. Estes Estados permaneceram particularmente dependentes de actividades do sector primário com destaque para uma produção agrícola nem sempre planeada, localmente vocacionada para o consumo familiar com excedentes limitados e sem evidenciar capacidade para uma inserção competitiva no mercado internacional. A dependência da natureza – seja dos ecossistemas, seja das espécies – foi uma realidade que se perpetuou até à actualidade e as práticas culturais ainda marcadas pelo misticismo e pelos rituais persistiram complementando as formas de produção económica e as relações com o poder político.

A partir do final dos anos 90 e início do século XXI, mais do que se considerar a categoria Sul, passou a fazer sentido a particularização da África Subsariana face a outras realidades regionais que também reúnem as especificidades próprias. Ainda assim, apenas esta região é caracterizada por uma multipli-

---

<sup>9</sup> Abordagens alternativas que valorizam o Ser Humano considerando-o no centro do desenvolvimento, envolvendo-se e participando, adquirindo poder para tomar as decisões que sejam consideradas mais adequadas. Em grande medida, estas são as perspectivas *from below*, ascendentes e integradas tão referidas por John Friedman no seu livro de referência *O Empowerment* (1992), David Korten ou outros autores. Trata-se das abordagens do desenvolvimento humano, promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do desenvolvimento participativo, do desenvolvimento local, tendo como referências em Portugal José Manuel Henriques e Rogério Roque Amaro, do desenvolvimento comunitário.

<sup>10</sup> Este é o caso da Guiné-Bissau, um dos Estados que formalizou tardiamente a independência política, em 1974 após a auto-proclamação não reconhecida por Portugal em 24 de Setembro de 1973. Assumiu formalmente o sistema político democrático, ainda que o poder das autoridades tradicionais continuasse até ao século XXI a ter um papel efectivo em particular no meio rural. Este é um modelo de gestão tradicional, marcado pela ancestralidade e hierarquia associado à etnicidade, em que cada grupo étnico reconhece um *régulo*, o *conselho do regulado*, os *baloberos* e os *homens grandes*.

cidade de traços, o que ainda permite diferenciar os modelos de desenvolvimento no contexto da África Ocidental, da África Central, da África Austral ou da África Oriental. Da mesma forma, e face às particularidades dos territórios insulares, abordar o processo de mudança obriga ainda a uma revisão dos denominados Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento<sup>11</sup>, que não podem ser confundidos com a situação dos territórios continentais.

## 2. DEVOLVER A CAPACIDADE DE DECISÃO ÀS PESSOAS

*“(...) Tecnologia social de pequenos passos: atitude própria dos que persistem em agir em tempos de incerteza. A abordagem de experiências de desenvolvimento local é especialmente propícia para esta metodologia, ao permitir ensaiar com as comunidades os processos participativos de assumir estratégias e de apoderar-se dos seus rumos. É certo que a actualidade nos impõe responsabilidades globais para problemas globais, mas essa globalidade tem de manter um permanente diálogo com a pequena escala das comunidades humanas, pois é aí que se põem à prova as capacidades de mudança a partir da determinação colectiva das populações”*

Luís Moita<sup>12</sup>

Com a transição do século XX para XXI, as abordagens teórico-conceptuais do desenvolvimento adquiriram um inequívoco âmbito claramente humanista, porquanto enfatizado nas pessoas. O foco das acções orientadas para a mudança passou a estar centrado no Ser Humano, socialmente organizado em grupos comunitários territorialmente referenciados na dimensão local, ainda que persista de forma coexistente a esfera nacional e o contexto internacional<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> A este respeito, a análise do denominados *Small Island Developing States* (SIDS) obriga a uma revisão dos principais problemas, classificados na grande categoria do Síndrome dos Pequenos Estados Insulares – pequena dimensão, insularidade, distância em relação aos principais centros internacionais – o que limita naturalmente a tendência do desenvolvimento. Trata-se de Estados Nação de pequena dimensão que evidenciam dependência em relação ao exterior e incapacidade de ultrapassar autonomamente problemas estruturais. Paralelamente, em resultado da situação de insularidade, estes Estados sofrem de forma agravada o impactos dos efeitos das alterações climáticas por via da multiplicação de eventos climáticos extremos. Para mais detalhes, consulte Brito, B. (2001). “Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento”. in Sangreman, C. (org.) *O consenso internacional na luta contra a pobreza e a cooperação para o desenvolvimento em São Tomé e Príncipe*, Documento de Trabalho n.º 62, CEsa. Lisboa: CEsa-ISEG, pp 25-35.

<sup>12</sup> Moita, Luís (2010). “Prefácio” in Brito, Brígida (coord). *Abrindo Trilhos, Tecendo Redes. Reflexões e Experiências de Desenvolvimento Local em contexto Lusófono*, Lisboa: Gerpress: p. 5

<sup>13</sup> À dimensão nacional é reconhecido o poder do Estado, muitas vezes mais orientador do que interventor, revelando-se inoperante na resolução de problemas sentidos pelas comunidades locais mais distanciadas, ou até isoladas, enquanto que a dimensão internacional é identificada com os actores, mecanismos e instrumentos de cooperação internacional que apoiam ora o Estado central, ora os grupos comunitários mais ou menos formalizados em associações, ou seja, uma sociedade civil com diferentes graus de intervenção pública.

O protagonismo do desenvolvimento assim considerado identifica-se com os actores locais e comunitários, deles partindo e neles se sustentando. Em última instância, são os membros das comunidades locais que vivenciam na primeira pessoa os problemas, que melhor conhecem as tradições e replicam as práticas culturais, muitas vezes identificadas com rituais incluindo de passagem, pelo que encerram um valor simbólico incomparável e insubstituível para o reforço do sentimento de pertença. É também nas comunidades locais que melhor – porque mais genuinamente – se encontra a *fronése*, do grego *phronesis*<sup>14</sup> no sentido Aristotélico da valorização da sabedoria enquanto virtude do pensamento prático: “a sabedoria ou compreensão prática viabilizadas pelo sentido intuitivo, que relaciona a educação, ou aprendizagem, com a noção de boa conduta (Jamal, 2004). O bem surge associado à ideia de justiça e esta relacionada com a adequação entre os princípios e as práticas” (Brito, 2009: 21).

O autoconhecimento tão bem apresentado por Aristóteles aplica-se ao pressuposto do desenvolvimento orientado para as pessoas. Nas perspectivas qualificadas de alternativas a mudança apenas se concretiza quando assenta numa base humana, comunitária, participativa – e participada – com envolvimento e perspectivando o longo prazo, ou seja, também equacionando a concepção da sustentabilidade.

Apesar de terem sido formalizados no final do século XX, os conceitos que se fundamentam em novas práticas e na busca do desenvolvimento, relacionam a dimensão da localidade (Syrett, 1995; Stöhr, 1990; Duncan, 1986) com os modelos participativos e o envolvimento dos grupos comunitários. É neste sentido que a dimensão territorial local ganha relevância: os problemas são identificados localmente pelas comunidades que com eles se confrontam no quotidiano, pelo que é na unidade territorial local que se procuram soluções e identificam prioridades. A valorização da dimensão territorial para o desenvolvimento foi reequacionada em diferentes momentos, ora atribuindo importância à satisfação de necessidades básicas, seguindo a inspiração da *the basic needs strategy*<sup>15</sup>, ora assumindo a base do processo de mudança a partir do reconhecimento das capacidades e aptidões das populações locais (Friedmann, 1992), mas também da atribuição de valor às potencialidades endógenas (Amaro, 1999; Syrett, 1995). Neste sentido, as populações locais passaram a ser consideradas como protagonistas ou actores interventivos em

---

<sup>14</sup> A *phronesis* apresentada no pensamento de Aristóteles através da ética é definida como a sabedoria prática traduzida na ação humana e presente na dialética aristotélica, ou seja, fundamentada no debate de ideias, permitindo a evolução do conhecimento entre a opinião do senso comum – *doxa* – e o conhecimento construído – *episteme* (Moita, 2009: 21 e seguintes).

<sup>15</sup> A denominada Estratégia das Necessidades Básicas sob coordenação do então Presidente do Banco Mundial, Robert McNamara.

vez de simples beneficiários das mudanças. Em 1992 John Friedmann introduziu mais um conceito conciliando as análises antes apresentadas: o *empowerment*, facilitador do reforço de competências comunitárias, seguindo critérios éticos de justiça, de inclusão e de equidade, tendo por objectivo a sustentabilidade. Seguindo todas estas perspectivas<sup>16</sup> e noções conceptuais, o desenvolvimento passou a implicar a atribuição de poder de decisão às populações locais, cabendo-lhes a possibilidade de fazer as escolhas que consideram mais adequadas entre diferentes opções<sup>17</sup>.

A análise do desenvolvimento com base na localidade passou a incluir a multidimensionalidade e a integração reunindo, de forma articulada e com uma base sistémica, as diferentes áreas da vida social, adquirindo uma complexidade até aqui não considerada porque também fundamentada na interdisciplinaridade. Assim, desde a identificação dos problemas até à intervenção em prol da sua resolução, passando pela a captação e mobilização dos recursos necessários, a complexidade tornou-se presente, ainda que o foco seja infranacional, territorialista e *from below* (Korten *apud* Brito, 2004), pressupondo proximidade da população em relação às carências, aos problemas e aos interesses locais, privilegiando o bem-estar das pessoas. O crescimento económico passa a ser entendido como uma dimensão do desenvolvimento, mas não o seu principal motor.

A partir do momento em que as pessoas, mediante a organização comunitária, passaram a estar directa e intrinsecamente no centro do processo de mudança, três princípios foram ressaltados (Korten *apud* Brito, 2004), nomeadamente:

1. a justiça equitativa, que garante que todos alcançam os critérios mínimos no que respeita às condições de vida;
2. a inclusão, que resulta do reconhecimento de que todos os indivíduos que pertencem a um grupo são intervenientes potencialmente activos, pelo que protagonistas no processo de mudança;
3. a sustentabilidade, que garante uma racional utilização dos recursos naturais por parte das comunidades com o foco no bem-estar tanto no presente como no futuro.

---

<sup>16</sup> Estas perspectivas surgem interligadas com o cepticismo herdado das abordagens teóricas economicistas que não angariaram mais do que fragilidade de resultados no que respeita à mudança, encarada a nível global. Nos países africanos a fragilidade de resultados foi ainda manifestamente condicionada pela vulnerabilidade dos contextos, nos quais a influência dos eventos históricos é frequentemente indicada como um elemento determinante para o insucesso.

<sup>17</sup> As análises de pendor economicista resultaram em oportunidades redutoras e simplistas pela excessiva atribuição da mudança ao modelo económico favorável ao crescimento e assente nos pressupostos do rendimento, investimento, aumentos de produtividade, redução de custos, repartição de riscos e lucro. As dimensões social, cultural, política e ambiental eram secundarizadas e concebidas como o resultado de processos de difusão dos benefícios a partir do incremento e da dinamização da economia (Brito, 2004).



De acordo com estes critérios, o desenvolvimento passou a estar associado ao pleno exercício da cidadania, pressupondo participação e envolvimento no sentido de um trabalho que se desenvolve em conjunto, no entendimento da parceria e com integração de todos mediante a adopção de uma metodologia de intervenção local recorrendo à proximidade.

O desenvolvimento pode, assim, ser definido a partir de um conjunto de elementos que, de acordo com Amaro<sup>18</sup> se fundamentam em identidades construídas, mas também em reconstrução, que estimulam e promovem a emergência de solidariedades comunitárias que, pela especificidade, particularizam caso a caso. É então um processo:

1. de mudança, o que implica transformação, não compatível com a manutenção do *status quo*, ou seja, a mudança é operada enquanto processo em continuidade;
2. centrado em comunidades territoriais, predominantemente de pequena dimensão, coincidindo com o ponto de partida para a mudança;
3. que procura responder a necessidades não satisfeitas, localmente sentidas e consideradas fundamentais;
4. que se fundamenta na mobilização das capacidades locais, reconhecendo e respeitando as potencialidades humanas e naturais;
5. que implica uma dinâmica própria característica das metodologias participativas radicadas no envolvimento efectivo dos membros da comunidade local;
6. que, sempre que necessário, recorre às capacidades exógenas, consideradas como catalizadoras que estimulam e potenciam os recursos locais;
7. que assume uma perspectiva integrada tanto dos problemas como das soluções;
8. que está associado ao princípio da parceria e da negociação, recorrendo ao estabelecimento e aprofundamento de redes promotoras, a longo prazo, do reforço identitário e da valorização endógena;
9. que promove efeitos de difusão, resultando na criação de impactos para toda a comunidade;
10. que se caracteriza pela diversidade de metodologias, de acções e de resultados.

De acordo com o exposto, o desenvolvimento adquiriu uma multiplicidade de possibilidades sendo plural tanto na concepção como na metodologia adoptada na prossecução da mudança. Para ser efectivo é um processo ajustado

---

<sup>18</sup> Palestra proferida no 1º Encontro Internacional de Desenvolvimento Local, São Tomé e Príncipe, Abril de 2009, sob o tema “O Desenvolvimento Local é desejável e possível em São Tomé e Príncipe?”.

à realidade que apresenta objectivos bem definidos que se procuram alcançar. Uma característica que parece ser consensual é requerer a participação e o envolvimento, seja a um nível macro, seja micro. A participação passa a ser entendida como um dever, mas também como o exercício de um direito que a nível mundial foi sendo conquistado passo a passo, não sendo ainda global nem entendido como uniforme em todo o Mundo. Esta participação pode ser efectivada de forma individual ou em grupo, mas é considerada como catalisadora de vontades, pelo que reúne várias vantagens (Brito, 2004), a saber:

- a proximidade e o imediatismo em relação aos problemas sentidos, facilitando a rápida e directa identificação de necessidades e a selecção eficaz dos meios considerados mais adequados;
- o entendimento de que a metodologia de intervenção apresenta complexidade por envolver de forma interrelacionada diferentes dimensões;
- a possibilidade de mobilizar diferentes capacidades humanas e *know how*, bem como de valorizar as potencialidades naturais e culturais;
- a criação e o reforço de parcerias com capacidade de intervenção diferenciada, com eventual estruturação em redes com impacto de longo prazo.

A complexidade do desenvolvimento pode ainda perceber-se pela identificação de limites ou dificuldades , entre as quais:

- a dificuldade em identificar parceiros credíveis;
- a limitada disponibilidade financeira que condiciona a operacionalização sustentável das mudanças, pondo em causa a continuidade das acções planeadas;
- o reduzido *know how* técnico associado à inexistência de inovação tecnológica adequada;
- a dificuldade em aceitar a temporalidade dos efeitos no longo prazo face à urgência das necessidades localmente sentidas e da vontade de obter benefícios no imediato, ou pelo menos a curto prazo.

Ainda que sujeitos a críticas pelos defensores das abordagens convencionais e de cariz economicista, os novos conceitos de desenvolvimento apresentam pistas que podem ser sistematizadas em “fileiras ou famílias conceptuais”, destacando-se a das pessoas e das comunidades, incluindo os Direitos Humanos, e a ambiental. Para a análise das fileiras, impõe-se a valorização da diversidade de casos, a opção do ideal participativo definido como estratégico na promoção da mudança, a prioridade reconhecida às pessoas, assim como a possibilidade de novos protagonismos, individuais ou colectivos, públicos, privados ou mistos, associativos no contexto da sociedade civil e a valorização da sustentabilidade nas suas múltiplas dimensões interactuantes.

Em última instância poderá considerar-se que a pluralidade e a complexidade da concepção do desenvolvimento enquanto processo de mudança transformador de modos de vida, de relacionamento interpessoal e de exercício do poder são plasmados nas ditas sociedades sustentáveis (Diegues, 1996; Pedrini, 2006). Uma sociedade sustentável é aquela que permite uma grande diversidade de modelos de organização social e de contextos, em que os grupos comunitários estabelecem contactos equilibrados e planeados com o ambiente, respeitando ecossistemas e biodiversidade, por reconhecerem o valor intrínseco dos espaços e das espécies. Para que sejam uma realidade, as sociedades sustentáveis assumem a responsabilidade social atribuída às comunidades. Aos membros dos grupos é transmitido um sentimento de responsabilização pela harmonia social e pela estabilidade, resultante de uma equilibrada convivência, ou seja, implicando um princípio de paz social.

Rogério Roque Amaro<sup>19</sup> introduz a lógica dos três Ps, em que a criação de sociedades sustentáveis implica a existência de Pessoas (coesão social), os Proveitos (economia) e o Planeta (ambiente). Paralelamente, podem equacionar-se outras dimensões, tais como a cultura (que engloba a diversidade e a interculturalidade), a coesão territorial, o conhecimento e a dimensão política. As sociedades sustentáveis são assim economicamente viáveis, coesas do ponto de vista social, estáveis na relação que estabelecem com o território, equilibradas na gestão ambiental e reguladas no que respeita a intervenção política. Os grupos comunitários são definidos como sociedades responsáveis, conceito desenvolvido por Lucie Sauvé (2005), que encerra uma dimensão de responsabilização dos diferentes actores envolvidos e que os caracteriza na assumpção da óptima gestão dos espaços naturais, dos quais dependem quotidianamente, e com os quais criam interdependências, bem como de outros recursos, espaços e relações.

A aplicação dos novos conceitos e princípios metodológicos a países da África Subsariana parece mais simples do que se poderia conceber aquando da conceptualização. As populações africanas assumem a complexidade antes descrita, evidenciada tanto pela diversidade étnica e cultural como pela forma como se relacionam no contexto comunitário, ainda que dependam de forma por vezes excessiva da natureza sem que exista a criação de uma estratégia adequada para gerar riqueza. Trata-se de populações que, de uma forma geral, apresentam vulnerabilidades, mas que partilham as dificuldades e os sucessos com o grupo. Se, por um lado, são populações que dependem de forma extrema da natureza

---

<sup>19</sup> Palestra proferida no dia 28 de Abril de 2009 na sessão paralela “Desafios da Cooperação Internacional para a criação de Sociedades Sustentáveis”, Dias do Desenvolvimento, IPAD.

e dos recursos disponíveis, por outro envolvem-se de forma tradicional, ancestral até, espontânea e solidária na resolução dos problemas que sentem. A colaboração intracomunitária marca o quotidiano sempre que as necessidades se fazem presentes. E ainda assim, a vulnerabilidade e a fragilidade são os traços mais referenciados sempre que se estudam países da África Subsariana.

## EM MODO DE SÍNTESE

*“O grande antropólogo francês, recentemente falecido, Claude Lévi-Strauss, publicou em 1952 em edição da UNESCO um pequeno e precioso livro, *Race et histoire*, onde faz um trabalho crítico sobre conceitos que usamos regularmente, tais como “progresso” ou “desenvolvimento”. Diz ele que, se o critério para aferir o desenvolvimento de um povo fosse a sua capacidade de sobrevivência em condições naturais adversas, então os esquimós das regiões árticas ou os beduínos do deserto seriam certamente os mais desenvolvidos...”*

Lúis Moita<sup>20</sup>

- A análise do tema do desenvolvimento permite identificar um conjunto muito alargado de abordagens realçando a pluralidade e a complexidade que caracterizam o tema. O protagonismo na condução do processo de mudança passou por readaptações até se centrar nas populações locais, valorizando as capacidades endógenas, priorizando a satisfação das necessidades sentidas pelas pessoas, assim como as potencialidades locais e regionais.
- O desenvolvimento passou a ser equacionado com base na conjugação de três contributos principais – a localidade, a participação, e a sustentabilidade, focando o desempenho na possibilidade de definir parcerias e formalizar redes de contactos com o sentido de uma responsabilização partilhada.
- Um olhar sobre a África Subsariana permite perceber a pluralidade necessária para que a mudança se possa operar num processo de criação que se faz longo e resiliente, mas com a esperança de que o futuro se constrói a partir do presente, sendo o presente a continuidade herdada do passado.

---

<sup>20</sup> Moita, Luís (2010). “Prefácio”. In Brito, Brígida (coord). *Abrindo Trilhos. Tecendo Redes. Reflexões e Experiências de Desenvolvimento Local em contexto Lusófono*. Lisboa: Gerpress: p. 5.

## Referências consultadas

- AMARO, R. R. (1991). *Métodos e etapas de elaboração de um plano de desenvolvimento regional e/ou local*. Lubango.
- AMARO, R. R. (2004). *Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação?* — Da teoria à prática e da prática à teoria. In *Cadernos de Estudos Africanos*, n° 4.
- AMARO, R. et al. (1999). *Análise das necessidades e das potencialidades da Freguesia de Santa Marinha (Concelho de Vila Nova de Gaia) numa perspectiva de criação de emprego e de desenvolvimento local*, Lisboa, PROACT e S.A.E./ISCTE.
- ARNDT, H. (1987). *Economic development, the history of an idea*. Chicago: The University of Chicago Press.
- BAIROCH, P. (1988). *Desenvolvimento / Subdesenvolvimento* in *Enciclopédia Einaudi*, vol.7, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- BRITO, B. (2001). "Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento". in Sangreman, C (org.) *O consenso internacional na luta contra a pobreza e a cooperação para o desenvolvimento em São Tomé e Príncipe*, Documento de Trabalho n° 62, CEsA. Lisboa: CEsA-ISEG.
- BRITO, B. (2004). *Turismo Ecológico: uma via para o Desenvolvimento Sustentável em São Tomé e Príncipe*. Lisboa, ISCTE (Tese de Doutoramento, ISBN: 978-989-8154-11-8).
- BRITO, B. (coord) (2009). "Desenvolvimento Comunitário: das teorias às práticas. Turismo, Ambiente e Práticas Educativas em São Tomé e Príncipe". Lisboa: Gerpress (ISBN: 978989-96094-0-2).
- BRITO, B. (coord) (2010). "Abrindo trilhos. Tecendo redes: reflexões e experiências de desenvolvimento local em contexto lusófono". Lisboa: Gerpress (ISBN: 978-989-96094-2-6).
- DIEGUES, A. C. S. (1996). *Ecologia humana e planeamento em águas costeiras*. São Paulo: NUPAUB.
- DOCKÈS, P. e ROSIER, B. (1988). *L'Histoire Ambigue, croissance et développement en question*. Paris: Presses Universitaires de France.
- DUNCAN, S. (1986). *What is locality?* Working paper, n° 51, Urban and Regional Studies, University of Sussex: Brighton.
- ESTEVA, G. et PRAKASH, M. S. (1997). *From global thinking to local thinking* in RAHNEMA, M. (1997) *The post-development reader*. London: Zed Books.
- FRIEDMANN, J. (1992). *Empowerment, the politics of alternative development*. Cambridge: Blackwell.

- KORTEN, D. (1992). *People-centered development: alternative for a world in crisis* in  
BAUZON, K. (1992) *Development and democratization in the third world: myths, hopes and realities*. New York: Crane Russak.
- MOITA, L. (2009). “O papel social e político da Educação Ambiental na conservação da biodiversidade”. In Brito, Brígida (coord). *Desenvolvimento Comunitário: das teorias às práticas Turismo, Ambiente e Práticas Educativas em São Tomé e Príncipe*. Lisboa: Gerpress.
- MOITA, L. (2010). “Prefácio” in Brito, Brígida (coord). *Abrindo Trilhos, Tecendo Redes. Reflexões e Experiências de Desenvolvimento Local em contexto Lusófono* Lisboa: Gerpress.
- PEDRINI, A. (2006). *Educação Ambiental para o Desenvolvimento ou Sociedade Sustentável? Uma breve reflexão para a América Latina*. Educação Ambiental em Acção, n° 17 (ISSN 1678-0701).
- SAUVÉ, L. (2005). *Educação Ambiental: possibilidades e limitações, Educação e Pesquisa*, v. 31, n° 2, Maio-Agosto.
- STÖHR, W. (1990). *Global challenge and local response*. London: Mansell.
- SYRETT, St. (1995). *Local development*. Avebury: Ashgate Publishing Company.
- ZAPATA, T. et al. (2001). *Desenvolvimento local: estratégias e fundamentos metodológicos* in SILVEIRA, C.; REIS, L. (2001). *Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: RITS.



# **A EUROPA E A INVENÇÃO DO MULTILATERALISMO**

Carlos Gaspar





# A EUROPA E A INVENÇÃO DO MULTILATERALISMO

Carlos Gaspar

A teoria moderna do multilateralismo tem a marca de John Gerard Ruggie, referência maior da escola liberal e institucionalista das relações internacionais.<sup>1</sup> Há trinta anos, Ruggie dirigiu a publicação do livro obrigatório sobre o tema – *Multilateralism Matters* – e escreveu a fórmula que continua a ser a melhor definição do multilateralismo: "O multilateralismo é uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados assentes em princípios de comportamento gerais".<sup>2</sup>

A definição normativa de Ruggie é distinta da definição institucionalista de Robert Keohane: "O multilateralismo é uma acção colectiva institucionalizada de um conjunto de Estados com uma determinação inclusiva". Para Keohane, uma instituição multilateral deve ser uma organização aberta ao maior número de Estados – "as organizações verdadeiramente multilaterais estão abertas a todos os Estados que cumpram critérios específicos"<sup>3</sup> – de modo a incluir tantos Estados quanto possível e, idealmente, não excluir nenhum. A legitimidade das instituições multilaterais depende da sua capacidade de inclusão. Pelo contrário, para Ruggie, a dimensão crucial que define o multilateralismo é a relação entre os Estados assente em valores comuns e uma reciprocidade difusa<sup>4</sup> e não o número de Estados que integram uma instituição multilateral ou a sua vocação inclusiva. São os valores, as regras e as normas que, por um lado, definem a identidade de uma instituição multilateral que integra um conjunto específico de Estados e, por outro lado, excluem desse quadro colectivo os Estados que não partilham os mesmos valores fundacionais. A legitimidade das instituições multilaterais é inseparável dos seus valores.

---

<sup>1</sup> Este texto retoma uma intervenção no IV Congresso Internacional do Observare sobre o tema "Multilateralismo, condição da governança global", dirigido por Luís Moita, que teve lugar na Universidade Autónoma de Lisboa, no dia 26 de Novembro de 2021.

<sup>2</sup> Ruggie, John Gerard (1992). "Multilateralism. The Anatomy of an Institution". *International Organization* 46 (3): 561-598. A lista de autores de *Multilateralism Matters* inclui, além de Ruggie, James Caporaso, Lisa Martin, Steve Weber, Judith Goldstein, Miles Kahler, Anne-Marie Burley, Patrick Morgan, Marc Zacher, Peter Cowley, Geoffrey Garrett e Frédéric Kratochwil. Ruggie, John Gerard, editor (1993). *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nova York: Columbia University Press.

<sup>3</sup> Keohane, Robert (2006). *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*: 1. Garnet Working Paper 09/06.

<sup>4</sup> A "reciprocidade difusa" é distinta da "reciprocidade específica": "A reciprocidade específica é uma troca igual | *quid pro quo* | que não cria expectativas futuras, a reciprocidade difusa é uma situação em que a desigualdade dos termos de troca no presente cria a expectativa normativa de que essa desigualdade será remediada no futuro". Kratochwil, Frédéric (2006). *The Genealogy of Multilateralism: Reflections on an Organizational Form and its Crisis* in Edward Newman, Ramesh Thakur, John Tirman, editores. *Multilateralism Under Challenge*: 157, n.4. Nova York: United Nations University Press.

A definição de Ruggie reconhece que as instituições multilaterais são exclusivas e que diferenciam entre os Estados de acordo com o seu poder, o seu estatuto ou a sua riqueza.<sup>5</sup> Nesse contexto, vale a pena analisar a evolução histórica do multilateralismo, inventado e institucionalizado a par do processo constitutivo do sistema de Estados europeu.

As instituições multilaterais são criadas pelos Estados e para os Estados, que dominam os seus processos decisórios.<sup>6</sup> A primeira ordem multilateral, numa forma rudimentar, é criada com a formação do sistema europeu assente no princípio da soberania, que implica o reconhecimento recíproco dos Estados e o desenvolvimento do sistema diplomático desde a Renascença.<sup>7</sup>

Os tratados de Osnabruck e de Munster (1648)<sup>8</sup> consagram os princípios do novo "direito das nações", enunciados por Hugo Grotius para criar uma sociedade internacional.<sup>9</sup> Os tratados de Utrecht (1713-1715) definem expressamente a balança do poder como o fundamento de uma ordem multilateral, no sentido em que o "repouso europeu" é garantido pelo princípio de equilíbrio do sistema de Estados, que reclama o empenho comum do conjunto dos soberanos europeus. Na mesma altura, Fénelon define uma "raison du système" superior à "raison d'État"<sup>10</sup> para garantir a estabilidade do "sistema geral" dos Estados europeus: "O engrandecimento de uma nação para lá de um certo limite muda o sistema geral de todas as nações que têm relação com essa nação".<sup>11</sup> O pressuposto dessa regra é a acção colectiva dos Estados para obstar às pretensões hegemónicas de qualquer potência.

---

<sup>5</sup> Lascurettes, Kyle (2020). *Orders of Exclusion. Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. Nova York: Oxford University Press.

<sup>6</sup> Robert Keohane (2006): 2.

<sup>7</sup> Hinsley, F. H. (1986). *Sovereignty*. Londres: Cambridge University Press. Garrett Mattingly (1955). *Renaissance Diplomacy*. Boston: Houghton Mifflin. M.S. Anderson (1993). *The Rise of Modern Diplomacy (1450-1990)*. Londres: Longman. Lucien Bély (2007). *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne (XVI-XVIII siècle)*. Paris: PUF.

<sup>8</sup> Luís Moita criticou o "mito da Westfália" num texto de referência. Luís Moita (2012). "Uma releitura crítica do consenso em torno do 'sistema westfaliano'". *Janus.Net* 3 (2): 17-43. A criação do mito sobre a ruptura westphaliana é atribuída a Gross, Leo (1948). "The Peace of Westphalia (1648-1948)". *American Journal of International Law* 42 (1): 20-41. Os críticos do mito incluem Osiander, Andreas (2001). "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth". *International Organization* 55: 251-288. Ver também Teschke, Benno (2003). *The Myth of 1648. Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. Londres: Verso.

<sup>9</sup> Bull, Hedley. "The Importance of Grotius in the Study of International Relations" in Hedley Bull, Benedict Kingsbury, Adam Roberts, editores (1992). *Hugo Grotius and International Relations*: 65-94. Oxford: Clarendon Press.

<sup>10</sup> Friederich Kratochwil (2006): 147.

<sup>11</sup> Fénelon, François de Salignac de la Motte (1711). "Examen de conscience sur les devoirs de la royauté. Supplément in Fénelon (1997)." *Oeuvres II*: 1004. Paris Bibliothèque de la Pléiade. Ver também Frédéric Ramel, editor (2011). *Philosophie des Relations Internationales*: 165-175. Paris: Presses de Sciences Po.

O Congresso de Viena (1814-1815) institucionaliza o sistema multilateral quando as grandes potências assumem a responsabilidade colectiva pela estabilidade internacional e reconhecem o direito internacional como o princípio de legitimidade da nova ordem.<sup>12</sup> O Concerto Europeu consegue impedir a repetição de uma guerra hegemónica durante quase cem anos. Nesse período, o modelo multilateral é igualmente relevante na construção de regimes normativos específicos de regulação das relações entre os Estados, como no caso dos acordos entre os Estados ribeirinhos que garantem a liberdade de navegação nos principais rios europeus, como o Reno e o Danúbio: a Comissão Central para a Navegação do Reno é estabelecida em 1831, antes de ser criada a Comissão Europeia do Danúbio (1856-1948) – a primeira comissão europeia que usa esse nome próprio.<sup>13</sup>

A Sociedade das Nações, o modelo institucional original da ordem liberal internacional contemporânea, é imposta pelo Presidente Woodrow Wilson às potências aliadas em 1919. A sua vocação universal confirma que os responsáveis europeus reconhecem que o eurocentrismo do sistema internacional está ultrapassado e que devem integrar o conjunto das entidades políticas civilizadas com governo próprio: o Japão, a China e a Índia, que continua a ser uma colónia do império britânico, pertencem ao novo sistema multilateral que se abre para lá dos limites geográficos da Europa.

Não obstante, a Sociedade das Nações, instalada em Genève, ainda é sobretudo uma instituição europeia, fundada e dirigida por uma larga maioria de Estados europeus. O Congresso de Viena é o seu modelo, mas a Sociedade das Nações nunca consegue integrar todas as grandes potências: os Estados Unidos não são membros da Sociedade das Nações, o Japão e a Alemanha saem antes da União Soviética entrar e esta é expulsa depois de invadir a Finlândia em 1939. A Comissão Executiva da Sociedade das Nações é dirigida, no essencial, pelas potências europeias – os membros permanentes do Conselho Executivo são todos europeus, excepto o Japão, que se retira em 1933 para evitar ser expulso depois da invasão da Manchúria.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Ferrero, Guglielmo (1941). *Reconstruction. Talleyrand à Vienne (1814-1815)*. Paris: Librairie Plon.

Nicolson, Harold (1946). *The Congress of Vienna. A Study in Allied Unity (1812-1822)*. Londres: Constable.

<sup>13</sup> Schenk, Joep (2021). *The Rhine and European Security in the Long Nineteenth Century*. Londres: Routledge. Ardeleanu, Constantin (2020). *The European Commission of the Danube (1856-1948). An Experiment in International Administration*. Leiden: Brill. Sobre a teoria dos regimes internacionais, ver Krasner, Stephen, editor (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. Ruggie, John Gerard, editor (1983). *The Antinomies of Interdependence*. Nova York: Columbia University Press.

<sup>14</sup> Alfred Zimmern (1936). *The League of Nations and the Rule of Law (1919-1935)*. Londres: Macmillan. Walters, Francis (1960). *A History of the League of Nations*. Londres: Oxford University Press. Northedge, F.S. (1986). *The League of Nations. Its Life and Times (1920-1946)*. Leicester: Leicester University Press. Gerbet, Pierre; Ghebali, Victor-Yves (1996). *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*. Paris: Imprimerie Nationale.

A insistência do Presidente Franklin Roosevelt torna possível a institucionalização da Grande Aliança das Nações Unidas para assegurar a sua continuidade no post-Guerra e, em 1945, a Organização das Nações Unidas substitui a Sociedade das Nações como a nova instituição multilateral com vocação universal.<sup>15</sup> A primeira Assembleia Geral da nova organização reúne-se em Londres, mas as Nações Unidas decidem instalar-se em Nova York.<sup>16</sup> Pela primeira vez, os Estados europeus já não são a maioria, nem entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, onde os Estados Unidos, a União Soviética e a República da China têm lugar ao lado da Grã-Bretanha e da França, nem entre os 51 fundadores da Organização das Nações Unidas, que incluem uma minoria de onze Estados europeus – a Bélgica, a Checoslováquia, a Dinamarca, a Grécia, a Holanda, a Jugoslávia, o Luxemburgo, a Noruega e a Polónia são os únicos que acompanham os dois futuros membros permanentes europeus na Conferência de S. Francisco.<sup>17</sup>

A reconstrução da Europa do post-Guerra é feita sob o signo do multilateralismo num quadro essencialmente regional, autónomo e exclusivo. Em 1947, a Grã-Bretanha e a França formam sucessivamente a Comissão de Cooperação Económica Europeia e a Organização de Cooperação Económica Europeia (OECE) para responder ao Programa de Recuperação Europeia dos Estados Unidos e enquadrar a distribuição dos fundos do Plano Marshall.<sup>18</sup> As duas organizações multilaterais regionais incluem todos os Estados da Europa Ocidental, menos a Espanha e mais a Turquia, e têm como finalidade integrar os países ocidentais, incluindo o regime autoritário português. A União Soviética exclui-se a si própria do Plano Marshall e proíbe os regimes comunistas da Europa de Leste e a Finlândia de participar no projecto norte-americano para a restauração das democracias europeias.<sup>19</sup> A divisão da Europa no post-Guerra é feita pelo método multilateral.

---

<sup>15</sup> Schlesinger, Stephen (2003). *Act of Creation. The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview. Luard, Evan (1982). *A History of the United Nations*. Nova York: St. Martin's Press. Urquhart, Brian (1991). *A Life in Peace and War*. Nova York: Norton. Ver também Mazower, Mark (2012). *Governing the World*. Londres: Allen Lane.

<sup>16</sup> Roosevelt era contra a instalação das Nações Unidas em Génève e propõe que o Conselho de Segurança se reunisse num lugar remoto, como o Hawái, os Açores ou as Black Hills, no Dakota. Em 1945, a França e a Grã-Bretanha querem as Nações Unidas na Europa e, juntamente com a Bélgica, o Canadá, a Dinamarca, a Grécia, a Holanda, o Luxemburgo e a Noruega, votam contra a sua instalação nos Estados Unidos, que se abstém, mas podem contar com os votos da China, da Índia, do Irão e da União Soviética. Janis, Mark (2011). *The United Nations and International Law. The United Nations Finds a Home*. University of Connecticut. Faculty Articles and Papers 266. 56 (3) 7.

<sup>17</sup> Ao contrário da Sociedade das Nações, que excluem as potências vencidas, mas incluem os Estados neutrais, como a Espanha, entre os seus fundadores, as Nações Unidas são fundadas pelos Estados que declaram guerra às potências do Eixo e excluem tanto os Estados neutrais, incluindo Portugal, a Suécia, a Suíça ou a Irlanda, como os Estados vencidos, incluindo a Alemanha, a Áustria, a Finlândia, a Bulgária, a Roménia ou a Hungria.

<sup>18</sup> Bossuat, Gerard. "Organisation Européenne de Coopération Economique" in Gerbet, Pierre, dir. (2009). *Dictionnaire historique de l'Europe unie*: 713-724. Paris: André Versaille.

<sup>19</sup> Steil, Ben (2021). *The Marshall Plan. Dawn of the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.

Em 1948, a França e a Grã-Bretanha convidam a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo para assinar o Tratado de Bruxelas e os Cinco formam a primeira organização multilateral de defesa europeia – baptizada União Ocidental e crismada União da Europa Ocidental (UEO). Os Cinco negociam com os Estados Unidos e o Canadá o Tratado de Washington, assinado em 1949. O Pacto do Atlântico Norte conta ainda com a Itália, a Noruega, a Dinamarca, a Islândia e Portugal entre os doze membros fundadores. A Aliança Atlântica e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) criam as condições políticas e estratégicas para resolver a questão alemã, com a formação da República Federal, e para reorganizar a integração política e económica da Europa Ocidental, nos termos anunciados pelo Plano Schuman. Em 1951, a Comissão Europeia do Carvão e do Aço (CECA) reúne os Seis – a França, a Alemanha Ocidental, a Itália, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo – e, em 1955, a República Federal é convidada para integrar a NATO, depois de entrar, juntamente com a Itália, na UEO.<sup>20</sup>

Pela sua parte, a União Soviética, começa por reinstitucionalizar o internacionalismo comunista numa fórmula regional e cria o Kominform<sup>21</sup>, que integra sete partidos comunistas do bloco soviético e os partidos comunistas da França e da Itália. Porém, dois anos depois, decide seguir uma estratégia mimética e cria réplicas das instituições multilaterais europeias e ocidentais no bloco soviético, primeiro o Conselho para a Assistência Económica Mútua (COMECON), em resposta à OECE, e mais tarde o Pacto de Varsóvia, em contraponto ao Pacto do Atlântico Norte.<sup>22</sup> Esse mimetismo multilateralista é um tributo que o vício centralista da ordem hierárquica do império soviético presta à virtude pluralista da ordem liberal ocidental.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Gaspar, Carlos (2011). "O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica." *Cadernos do IDN* 5. Ver também William Hitchcock (1998). *France Restored*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. McAllister, James (2002). *No Exit. The United States and the German Problem (1943-1954)*. Ithaca: Cornell University Press. Kaplan, Lawrence (1988). *NATO and the United States. The Enduring Alliance*. Nova York: Twayne.

<sup>21</sup> O Partido Comunista (bolchévique) da União Soviética decide extinguir formalmente a Internacional Comunista em 1943, antes do início das cimeiras entre as três principais potências da Grande Aliança das Nações Unidas. McDermott, Kevin; Agnew, Jeremy (1996). *The Comintern. A History of International Communism from Lenin to Stalin*. Londres: Macmillan. Claudin, Fernando (1972). *La crise du mouvement communiste: du Komintern au Kominform*. Paris: Maspero. Marcou, Lilly (1977). *Le Kominform. Le communisme de Guerre Froide*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

<sup>22</sup> Em 1949, os membros do COMECON são a União Soviética, a Polónia, a Checoslováquia, a Hungria e Bulgária, a Roménia e a Albânia, aos quais se junta a República Democrática alemã, os mesmos que fundam o Pacto de Varsóvia em 1955. Mastny, Vojtech *et al.*, editores (2005). *Cardboard Castle? An Inside Story of the Warsaw Pact*. Budapest: Central European University. Godard, Simon (2021). *Le laboratoire de l'internationalisme. Le CAEM et la construction du bloc socialiste (1949-1991)*. Paris: Presses de Sciences Po. Gaspar, Carlos (2017). *A balança da Europa*. Lisboa: Alêtheia.

<sup>23</sup> Tal como a República Popular da China nestes últimos anos, no princípio da Guerra Fria a União Soviética está preparada para criar réplicas das instituições intergovernamentais liberais sem normas liberais e para praticar um "intergovernamentalismo autoritário". Cooley, Alexander; Nexon, Daniel (2020). *Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order: 195-196*. Nova York: Oxford University Press.

Os Estados Unidos e a ordem multilateral ocidental garantem a paz entre os Estados europeus e evitam a guerra na Europa entre as duas superpotências. A articulação entre os dois pilares multilaterais da comunidade pluralista de segurança do Atlântico Norte<sup>24</sup> e a reconstituição da Alemanha definem a fórmula de estabilidade estratégica da Europa Ocidental. A NATO alarga-se para incluir a Grécia, a Turquia, a República Federal e, mais tarde, a Espanha. Em 1957, a criação da Comunidade Económica Europeia e da Agência Atómica Europeia pelos Seis consolida o processo de integração das democracias europeias. Em 1972, as Comunidades Europeias alargam-se para incluir a Dinamarca, a Irlanda e a Grã-Bretanha e, mais tarde, a Grécia, a Espanha e Portugal são integradas num segundo alargamento que termina em 1986. Nas vésperas do fim da Guerra Fria, com excepção da Irlanda, todos os Estados membros das Comunidades Europeias pertencem à Aliança Atlântica, e, com excepção da Noruega e da Islândia, todos os membros europeus da NATO pertencem às Comunidades Europeias.

O multilateralismo é o outro nome da ordem liberal que marca o fim histórico da guerra entre as potências europeias e define o quadro em que se completa e se consolida a democratização da Europa Ocidental.

No fim da Guerra Fria, a continuidade da ordem liberal multilateral europeia não só confirma a sua importância política e estratégica, como a torna, na fórmula de John Ikenberry, um regime constitucional, ou quase-constitucional, inédito nas relações entre Estados.<sup>25</sup>

Em 1990, a reunificação pacífica e democrática da Alemanha é feita num quadro de continuidade da NATO e das Comunidades Europeias. A fundação da União Europeia (UE) reforça a dinâmica de integração regional e o duplo alargamento da NATO e da UE na década seguinte confirma a identidade democrática do sistema multilateral europeu.

Com efeito, a expansão paralela da NATO e da UE é essencial para enquadrar os processos de transição democrática na Europa Central e Oriental e definir as novas fronteiras da democracia na Europa. A Áustria, a Suécia e a Finlândia aderem à UE em 1993; a Polónia, a República Checa e a Hungria são convidadas para entrar na NATO quatro anos depois; em 2003, o convite da NATO é extensivo à Eslováquia, à Eslovénia, à Roménia e à Bulgária, bem como à Lituânia, à Estónia e à Letónia; nos dez anos seguintes, todos

---

<sup>24</sup> Deutsch, Karl *et al.* (1957). "Political Community and the North Atlantic Area." *International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>25</sup> Ikenberry, G. John (2001). *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.

os Estados da Europa Central e Oriental que já são membros da NATO, excepto a Albânia, entram na UE. O Montenegro e a Macedónia do Norte, membros da NATO desde 2017 e 2020, respectivamente, são candidatos à UE. Em 2022, a Suécia e a Finlândia, membros da UE, são convidadas a entrar na NATO, e a Ucrânia e a Moldávia são candidatas à UE. Trinta anos depois do fim da Guerra Fria, as fronteiras da NATO e da UE continuam a ser as fronteiras da democracia na Europa.

A ordem liberal multilateral é o código genético da "Europa livre e unida", anunciada pelo Presidente George Bush<sup>26</sup> seis meses antes da queda do muro de Berlim. As democracias europeias formam um "arquipélago kantiano" no sistema internacional. Nesse espaço, o recurso à força, ou sequer a ameaça do recurso à força para resolver as divergências entre os Estados membros da comunidade europeia, não só deixam de ser legítimos, como deixam de existir. A "paz democrática", que Woodrow Wilson quis institucionalizar com a Sociedade das Nações no fim da Grande Guerra, torna-se uma realidade nas relações entre as democracias europeias depois da II Guerra Mundial.

O sistema multilateral europeu tem uma estrutura dual desde a sua fundação. A NATO, que é uma instituição transatlântica, garante a defesa europeia e assegura o estatuto dos Estados Unidos como uma potência europeia; a UE, que é uma instituição exclusivamente europeia, garante a ordem europeia em múltiplas dimensões críticas, desde o mercado único à moeda comum e às relações comerciais externas. A divisão do trabalho entre os dois pilares da comunidade ocidental sobreviveu ao fim da Guerra Fria.

A NATO é uma instituição hegemónica, onde a posição dominante dos Estados Unidos é parcialmente contrabalançada quer pela regra do consenso que prevalece na tomada de decisões no Conselho do Atlântico Norte, quer pela concertação no QUAD ocidental, que integra os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha.<sup>27</sup> A sua sobrevivência no post-Guerra Fria confirma tanto a vontade reiterada dos aliados europeus – passe o cepticismo do Presidente François Mitterrand sobre a continuidade da NATO – em garantir a presença militar dos Estados Unidos no centro da Europa, como a dupla necessidade de contrabalançar a Rússia post-soviética e impedir que a Alemanha unificada se transforme numa terceira potência nuclear europeia.

---

<sup>26</sup> Sayle, Thomas (2019). *Enduring Alliance. A History of NATO and the Post-Cold War Global Order*. Ithaca: Cornell University Press. Sobre o discurso do Presidente Bush, ver *A Europe Whole and Free. Remarks to the Citizens in Mainz*. President George Bush. Rheingoldhalle, Mainz, República Federal da Alemanha, 31 de Maio de 1989. Bush, George; Scowcroft, Brent (1999). *A World Transformed*. Nova York: Vintage. Jeffrey Engel (2017). *When the World Seemed New. George H. W. Bush and the End of the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.

<sup>27</sup> Haftendorn, Helga (1999). *The QUAD. Dynamics of Institutional Change in Robert Keohane, Helga Haftendorn, Celeste Wallender, editores. Imperfect Unions*. Oxford: Oxford University Press.



A comunidade de valores entre as democracias ocidentais torna possível sustentar a congruência fundamental entre os dois pilares da comunidade de segurança ocidental: com excepção da Irlanda, da Áustria, de Malta e do Chipre – a Suécia e a Finlândia renunciaram à neutralidade depois da invasão da Ucrânia pela Rússia – todos os Estados da UE pertencem à NATO e, com excepção da Grã-Bretanha, da Noruega e da Islândia, todos os membros europeus da NATO pertencem à UE.

A UE é uma instituição não-hegemónica.<sup>28</sup> A posição central da Alemanha é contrabalançada pela França e pela Itália e a preeminência das principais potências europeias é moderada pelas potências médias e pelos Estados menores na ponderação dos votos no Conselho Europeu. Se a Ucrânia entrar na UE, na sequência do seu reconhecimento como candidata à integração europeia, a Polónia e a Ucrânia juntas têm tantos votos como a Alemanha e se o alargamento balcânico se completar, a Europa de Leste passa a ter a maioria no Conselho Europeu.

A UE tem uma estrutura dual: a Comissão Europeia é uma instituição supranacional garante do processo de integração regional, o Conselho Europeu é uma instituição intergovernamental garante da ordem política na Europa continental. As tensões entre essas duas instituições centrais remetem para visões contrastadas sobre o destino europeu, ou sobre a finalidade da integração europeia – uma visão idealista, que defende a transformação da UE num Estado soberano, e uma visão realista, que quer consolidar a ordem multilateral dos Estados europeus. As crises dos últimos anos tendem a reforçar a preponderância do Conselho Europeu e o sistema multilateral na ordem europeia.

As instituições multilaterais garantem a segurança e definem as fronteiras externas da Europa; garantem a paz e definem os termos dos processos de integração entre os Estados europeus; garantem a coesão e definem a identidade da sociedade das democracias europeias. O multilateralismo é a condição de existência da Europa como um projecto de paz.

---

<sup>28</sup> Gaspar, Carlos (2022). *O Fim da Europa*. Lisboa: IDN Athena. Ver também os conceitos de "semi-hegemonia", ou de "hegemonia relutante", que sublinham os limites que o realismo deve impor à posição central da Alemanha na Europa. Dehio, Ludwig (1959). *Germany and World Politics in the Twentieth Century*. Nova York: Norton. Hans Kundnani (2015). *The Paradox of German Power*. Nova York: Oxford University Press. Alberto Cunha (2021). "A Alemanha de Merkel durante e após a crise do Euro. Hegemonia relutante?" *Relações Internacionais* 70: 33-53.

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, M.S. (1993). *The Rise of Modern Diplomacy (1450-1990)*. Londres: Longman.
- ARDELEANU, Constantin (2020). *The European Commission of the Danube (1856-1948). An Experiment in International Administration*. Leiden: Brill.
- BÉLY, Lucien (2007). *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne (XVI-XVIII siècle)*. Paris: PUF.
- BOSSUAT, Gerard (2009). "Organisation Européenne de Coopération Economique" in Gerbet, Pierre, dir. (2009). *Dictionnaire historique de l'Europe unie*: 713-724. Paris: André Versaille.
- BULL, Hedley (1992). "The Importance of Grotius in the Study of International Relations" in Bull, Hedley, Kingsbury, Benedict, Roberts, Adam, editores (1992): 65-94.
- BULL, Hedley, Kingsbury, Benedict, Roberts, Adam, editores (1992). *Hugo Grotius and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- BUSH, George, Scowcroft, Brent (1999). *A World Transformed*. Nova York: Vintage.
- CLAUDIN, Fernando (1972). *La crise du mouvement communiste: du Komintern au Kominform*. Paris: Maspero.
- COOLEY, Alexander, Nexon, Daniel (2020). *Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order*: 195-196. Nova York: Oxford University Press.
- CUNHA, Alberto (2021). "A Alemanha de Merkel durante e após a crise do Euro. Hegemonia relutante?" *Relações Internacionais* 70: 33-53.
- DEHIO, Ludwig (1959). *Germany and World Politics in the Twentieth Century*. Nova York: Norton.
- DEUTSCH, Karl *et al.* (1957). *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- ENGEL, Jeffrey (2017). *When the World Seemed New. George H. W. Bush and the End of the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
- FÉNELON, François de Salignac de la Motte (1711). "Examen de conscience sur les devoirs de la royauté. Supplément in Fénelon (1997)." *Oeuvres II*. Paris Bibliothèque de la Pléiade.
- FERRERO, Guglielmo (1941). *Reconstruction. Talleyrand à Vienne (1814-1815)*. Paris: Librairie Plon.
- GASPAR, Carlos (2011). "O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica." *Cadernos do IDN* 5.

- GASPAR, Carlos (2017). *A balança da Europa*. Lisboa: Alêtheia.
- GASPAR, Carlos (2022). *O Fim da Europa*. Lisboa: IDN Athena.
- GERBET, Pierre, Ghebali, Victor-Yves (1996). *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*. Paris: Imprimerie Nationale.
- GODARD, Simon (2021). *Le laboratoire de l'internationalisme. Le CAEM et la construction du bloc socialiste (1949-1991)*. Paris: Presses de Sciences Po.
- GERBET, Pierre, dir. (2009). *Dictionnaire historique de l'Europe unie*. Paris: André Versaille.
- GROSS, Leo (1948). "The Peace of Westphalia (1648-1948)". *American Journal of International Law* 42 (1): 20-41.
- HAFTENDORN, Helga. "The QUAD. Dynamics of Institutional Change" in Robert Keohane, Helga Haftendorn, Celeste Wallender, editores.
- HINSLEY, F. H. (1986). *Sovereignty*. Londres: Cambridge University Press.
- HITCHCOCK, William (1998). *France Restored*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- IKENBERRY, G. John (2001). *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- JANIS, Mark (2011). *The United Nations and International Law. The United Nations Finds a Home*. University of Connecticut. Faculty Articles and Papers 266. 56 (3) 7.
- KAPLAN, Lawrence (1988). *NATO and the United States. The Enduring Alliance*. Nova York: Twayne.
- KEOHANE, Robert, Haftendorn, Helga, Wallender, Celeste, editores (1999). *Imperfect Unions*. Oxford: Oxford University Press.
- KEOHANE, Robert (2006). *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*: 1. Garnet Working Paper 09/06.
- KRASNER, Stephen, editor (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- KRATOCHWIL, Frédéric (2006). "The Genealogy of Multilateralism: Reflections on an Organizational Form and its Crisis" in Newman, Edward, Thakur, Ramesh, Tirman, John, editores.
- KUNDNANI, Hans (2015). *The Paradox of German Power*. Nova York: Oxford University Press.
- LASCURETTES, Kyle (2020). *Orders of Exclusion. Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. Nova York: Oxford University Press.
- LUARD, Evan (1982). *A History of the United Nations*. Nova York: St. Martin's Press.

- MARCOU, Lilly (1977). *Le Kominform. Le communisme de Guerre Froide*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- MASTNY, Vojtech *et al.*, editores (2005). *Cardboard Castle? An Inside Story of the Warsaw Pact*. Budapest: Central European University.
- MATTINGLY, Garrett (1955). *Renaissance Diplomacy*. Boston: Houghton Mifflin.
- MAZOWER, Mark (2012). *Governing the World*. Londres: Allen Lane.
- MCALLISTER, James (2002). *No Exit. The United States and the German Problem (1943-1954)*. Ithaca: Cornell University Press.
- MCDERMOTT, Kevin, Agnew, Jeremy (1996). *The Comintern. A History of International Communism from Lenin to Stalin*. Londres: Macmillan.
- MOITA, Luís (2012). "Uma releitura crítica do consenso em torno do 'sistema vestafaliano'". *Janus.Net* 3 (2): 17-43.
- NEWMAN, Edward, Thakur, Ramesh, Tirman, John, editores (2006). *Multilateralism Under Challenge*. Nova York: United Nations University Press.
- NICOLSON, Harold (1946). *The Congress of Vienna. A Study in Allied Unity (1812-1822)*. Londres: Constable.
- NORTHEGGE, F.S. (1986). *The League of Nations. Its Life and Times (1920-1946)*. Leicester: Leicester University Press.
- OSIANDER, Andreas (2001). "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth". *International Organization* 55: 251-288.
- RAMEL, Frédéric, editor (2011). *Philosophie des Relations Internationales*: 165-175. Paris: Presses de Sciences Po.
- RUGGIE, John Gerard, editor (1983). *The Antinomies of Interdependence*. Nova York: Columbia University Press.
- RUGGIE, John Gerard (1992). "Multilateralism. The Anatomy of an Institution". *International Organization* 46 (3): 561-598.
- RUGGIE, John Gerard, editor (1993). *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nova York: Columbia University Press.
- SAYLE, Thomas (2019). *Enduring Alliance. A History of NATO and the Post-Cold War Global Order*. Ithaca: Cornell University Press.
- SCHENK, Joep (2021). *The Rhine and European Security in the Long Nineteenth Century*. Londres: Routledge.
- SCHLESINGER, Stephen (2003). *Act of Creation. The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview.
- STEIL, Ben (2021). *The Marshall Plan. Dawn of the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.

- TESCHKE, Benno (2003). *The Myth of 1648. Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. Londres: Verso.
- URQUHART, Brian (1991). *A Life in Peace and War*. Nova York: Norton.
- WALTERS, Francis (1960). *A History of the League of Nations*. Londres: Oxford University Press.
- ZIMMERN, Alfred (1936). *The League of Nations and the Rule of Law (1919-1935)*. Londres: Macmillan.





**CEIDA, EXEMPLO DE INSTRUMENTO  
PARA POTENCIALIZAR  
A CAPACITAÇÃO E A GESTÃO  
SOCIOAMBIENTAL NO CONTEXTO  
GALEGO E INTERNACIONAL**

Carlos Vales Vázquez





# CEIDA, EXEMPLO DE INSTRUMENTO PARA POTENCIALIZAR A CAPACITAÇÃO E A GESTÃO SOCIOAMBIENTAL NO CONTEXTO GALEGO E INTERNACIONAL

Carlos Vales Vázquez

## INTRODUÇÃO

Este capítulo parte da premissa de que a Educação Ambiental deve ser um elemento fundamental na construção de um pensamento crítico capaz de enfrentar os desafios ambientais com os quais a sociedade humana se confronta. E de como os Centros de Referência em Educação Ambiental podem ser uma contribuição para atingir esse objetivo. Esta convicção assenta na experiência acumulada na gestão de um Centro que trabalha para alcançar estes objetivos a partir de uma realidade histórica, cultural e geográfica específica: a Galiza, e de como está a desenvolver a sua atividade, com base na experiência acumulada para desenhar estratégias que permitam enfrentar os problemas ambientais, locais e globais.

O capítulo finaliza refletindo sobre a importância da criação de redes de cooperação no âmbito internacional a partir de atores pessoais e institucionais que possibilitem a criação de espaços de colaboração e troca de experiências. Esses espaços são relevantes para a elaboração de uma base conceptual e prática que permita desenhar estratégias para alcançar sociedades humanas com equidade social e capazes de entender que compartilhamos o planeta com os demais seres vivos.

## ANTECEDENTES

O CEIDA nasceu em 1992 com a designação de *Centro de Educação Ambiental, Informação e Divulgação*, com a vocação de ser o centro de referência em educação ambiental na Galiza. O Centro tem a sua sede no castelo situado na ilha de Santa Cruz, declarado Bem de Interesse Cultural e propriedade da Câmara Municipal de Oleiros, que cede as instalações à Xunta de Galiza para efeitos de educação ambiental definidos no contrato de concessão. Constitui-se como órgão dependente da *Dirección Xeral de Montes e Medio Ambiente Natural da Consellería de Agricultura do Governo da Galiza*, com base num modelo seme-

lhante ao que levou à criação, alguns anos antes, do CENEAM (Centro Nacional de Educação Ambiental), vinculado ao ICONA (Instituto de Conservação da Natureza), do Ministério da Agricultura do Governo Espanhol.

O seu modelo de gestão, no entanto, nunca chegou a concretizar-se, por falta de equipa humana e de dotação orçamental específica, pelo que o acordo de cedência de instalações foi denunciado pela Câmara Municipal de Oleiros, o que levou a uma reformulação do projeto que desde o ano 1998 passou a designar-se *Centro de Extensão Universitária e Divulgação Ambiental da Galiza*, mantendo a sigla CEIDA, e funcionando como um consórcio entre o Governo Autónomo, a Câmara Municipal de Oleiros e a Universidade da Coruña. Assim, as três instituições criaram um consórcio para dinamizar e promover a Educação Ambiental na Galiza.

Apesar do consórcio ter sido constituído em 1998 e nomeado um administrador, assim como chefes de área, não existiu qualquer projeto de gestão que tivesse continuidade até que no ano 2001 o cargo de diretor foi submetido a concurso público, associado a um projeto e objetivos específicos de gestão.

## JUSTIFICAÇÃO

O CEIDA pode ser considerado um centro de referência em educação ambiental, no sentido conceptual das recomendações do Seminário Internacional de Educação Ambiental de Belgrado (1975) que propunha "a criação de centros regionais ou sub-regionais para centralizar as informações e estimular o desenvolvimento da educação ambiental", e da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental de Tbilisi (1977), que explicita a necessidade de criar infraestruturas de referência para ajudar as pessoas e os grupos sociais a descobrirem os valores do seu ambiente e assim contribuir para o desenvolvimento de atitudes, comportamentos e práticas sociais consistentes com a conservação e uso sustentável do ambiente. Quinze anos depois, a Estratégia Mundial para a Conservação da Natureza (IUCN/UNEP/WWF, 1992) também recomendou que os Estados tivessem instituições que atuassem como facilitadoras e coordenassem a Educação Ambiental. Em suma, um centro de referência em educação ambiental deve cumprir o papel de dinamizador dos recursos existentes, formação de mediadores, preparação de materiais, bem como disponibilização de informação e documentação relevantes do ponto de vista ambiental.

## TRAJETÓRIA

O trabalho desenvolvido ao longo do período de gestão iniciado em 2001 obedece aos seguintes objetivos:

- Promover o contacto permanente com instituições galegas e outras instituições para coordenar estratégias de sustentabilidade.
- Promover ações de orientação e aconselhamento técnico e profissional em contextos ocupacionais e de trabalho.
- Prestar apoio e assessoria técnica aos diferentes agentes promotores da educação ambiental na Galiza. Promover fóruns, conferências e encontros que permitam a troca de experiências.
- Desenvolver iniciativas de educação ambiental dirigidas a diferentes setores da sociedade (técnicos e profissionais de serviços públicos, educadores ambientais, professores e outros grupos sociais).
- Organizar em conjunto com universidades, administrações públicas e outros grupos da sociedade civil, programas de divulgação, formação e extensão universitária que coloquem os recursos de formação, investigação e informação ambiental ao serviço da sociedade.
- Colaborar com instituições universitárias e centros de pesquisa na definição de novas linhas de trabalho que resultem em benefício da comunidade (local e regional) e no estabelecimento de um modo de vida sustentável.
- Promover a integração da educação ambiental nos diferentes níveis de desenvolvimento curricular. Promover o desenvolvimento em centros educativos de grupos de trabalho, oficinas, campanhas, etc. Incentivar as escolas a participar e se envolver na solução de problemas ambientais e iniciativas ambientais que surjam em seu ambiente imediato.
- Promover o desenvolvimento de materiais didáticos de educação ambiental adaptadas ao tratamento dos problemas correspondentes.
- Aprimorar o desenho e desenvolvimento de campanhas de conscientização dirigidas à população como um todo ou a setores sociais específicos.
- Criar bancos de dados que melhorem a quantidade e a qualidade das informações educacionais e ambientais disponíveis.

Os objetivos aqui indicados foram especificados em uma série de iniciativas e atividades que podem ser estruturadas nas seguintes secções:

## ÁREAS DE TRABALHO DO CEIDA

1. Atividades de formação e divulgação ambiental: compreendem diferentes tipos e formatos, como cursos e jornadas de formação, seminários internacionais, conferências e exposições e visitas guiadas, entre outros.
2. Lançamento e consolidação do *Centro de Documentação Ambiental Domingo Quiroga*, destinado a catalogar e divulgar todo o tipo de materiais de interesse ambiental e educativo, bem como a produção de materiais formativos, educativos e informativos, em diferentes suportes e formatos. Uma lista desses materiais está incluída nesta tabela:

Tipo de material	Nº exemplares
Livros	9.836
Revistas	Tipo documento
Artigos esvaziado	15.388
Audiovisuais	932
Literatura gris	280
Folhetos	501
Recursos electrónicos	218
<b>TOTAL</b>	<b>29.391</b>

3. Desenvolvimento de programas de educação ambiental, que tenham carácter transversal, ou seja, incluam diferentes tipos de atividades e práticas de comunicação e educação, e tenham vocação de continuidade no tempo, ou seja, carácter estratégico. As principais linhas de trabalho em curso são indicadas a seguir.

<b>PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL</b>		
<b>Área</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Linhas de atuação</b>
EDUCAÇÃO AMBIENTAL NÃO FORMAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser um ponto de encontro, reflexão e referência formativa para os educadores ambientais galegos.</li> <li>- Ser um interlocutor de referência na Galiza para grupos e equipamentos tanto de Espanha como de outros países.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover espaços de encontro e reflexão entre esses grupos.</li> <li>- Oferecer ações de formação com critérios de excelência.</li> </ul>
EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO SISTEMA EDUCATIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivar os centros educativos a trabalhar em iniciativas de conservação e divulgação do ambiente natural.</li> <li>- Ajudar na consolidação de uma nova cultura ambiental em toda a comunidade educativa.</li> <li>- Consolidar os canais de comunicação e colaboração entre os centros educativos e o CEIDA.</li> <li>- Consolidar o Congresso Escolar como espaço de referência para a valorização do património natural galego e divulgação dos trabalhos realizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assessoria técnica e apoio financeiro aos projetos participantes.</li> <li>- Satisfação das necessidades de documentação de professores e alunos através do Centro de Documentação Domingo Quiroga.</li> <li>- Realização do Congresso como espaço de troca e ponto de encontro entre todos os participantes.</li> </ul>
DESENVOLVIMENTO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir para a formação ambiental dos técnicos e responsáveis pela gestão ambiental municipal.</li> <li>- Contribuir para o dinamismo das Agendas 21 Local, com especial impacto na região de Marinhãs e nos concelhos que integram os núcleos de Sustentabilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenho e execução de um plano de formação para quadros técnicos e cargos políticos das administrações locais.</li> <li>- Assessoria e apoio documental.</li> </ul>
MUDANÇAS CLIMÁTICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferecer atividades de formação sobre as causas, efeitos e medidas de mitigação necessárias em torno do aquecimento global, tanto a nível mundial como na Galiza.</li> <li>- Tornar o CEIDA num centro de referência em eficiência energética em colaboração com o INEGA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferecer uma ampla gama de atividades educativas e informativas e de sensibilização (Comunicação, educação e participação para as alterações climáticas, exposição itinerante, cursos de condução eficiente, arquitetura bioclimática)</li> <li>- Auditoria energética CEIDA</li> </ul>

(Continua)

<b>PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL</b>		
<b>Área</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Linhas de atuação</b>
TURISMO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover boas práticas ambientais.</li> <li>- Divulgar o património natural e cultural da Galiza como recurso turístico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação ambiental dos diferentes agentes turísticos.</li> <li>- Organização de atividades de divulgação e promoção do património natural e cultural da Galiza.</li> <li>- Colaboração com os diferentes atores que trabalham para o desenvolvimento do turismo sustentável.</li> </ul>
ÁGUA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivar uma mudança progressiva nos hábitos de consumo de água da população, essencial para garantir a preservação adequada deste recurso natural.</li> <li>- Promover e estimular o debate social em torno de uma nova cultura da água.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assessoria técnica e apoio financeiro aos projetos participantes.</li> <li>- Satisfação das necessidades de documentação de professores e alunos através do Centro de Documentação Domingo Quiroga.</li> <li>- Realização do Congresso como espaço de troca e ponto de encontro entre todos os participantes.</li> </ul>
CONSERVAÇÃO E USO PÚBLICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilizar e informar os cidadãos sobre a importância e necessidade de conservar o património natural, especialmente o galego e em particular o património regional e local.</li> <li>- Fomentar, através de várias ações, um processo de reflexão para a melhoria da gestão da conservação dos espaços naturais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atividades educativas e informativas.</li> <li>- Programas de educação ambiental.</li> <li>- Gestão do uso público do Monumento Natural da Costa Dexo-Serantes.</li> </ul>
RESERVAS DA BIOSFERA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentar a figura da Reserva da Biosfera como instrumento de conciliação entre a conservação e o desenvolvimento socioeconómico dos territórios</li> <li>- Apresentar as Reservas da Biosfera como uma janela de oportunidades</li> <li>- Converter o CEIDA num centro de referência na formação e divulgação das Reservas da Biosfera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atividades formativas e divulgativas</li> <li>- Elaboração de materiais informativos e expositivos sobre Reservas da Biosfera</li> <li>- Dinamização das Redes de Reservas da Biosfera, em especial a Rede Galega de Reservas da Biosfera</li> <li>- Ponto de encontro e troca de experiências entre Reservas da Biosfera a nível nacional e internacional</li> </ul>

(Continua)

<b>PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL</b>		
<b>Área</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Linhas de atuação</b>
AMBIENTE MARINHO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar a conhecer a todos os setores da sociedade a deficiente proteção do meio marinho e a urgência de estabelecer Áreas Marinhas Protegidas.</li> <li>- Cooperar com as administrações públicas, centros de investigação, organizações de pescadores e outros grupos para incentivar a criação de pescas sustentáveis e o estabelecimento de Áreas e Reservas Marinhas Protegidas.</li> <li>- Valorizar o Património Cultural e Etnográfico vinculado às Comunidades Costeiras.</li> <li>- Dar a conhecer a problemática do lixo marinho</li> <li>- Divulgar o concepto de Cultura Oceânica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ações de formação.</li> <li>- Exposições temáticas</li> <li>- Movimento "Por uma Cultura Oceânica"</li> </ul>
MONTANHAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divulgar a importância da conservação e da multifuncionalidade da floresta e das florestas, promovendo uma consciência ambiental em termos de sustentabilidade.</li> <li>- Criar um Parque Botânico Florestal como dinamizador da cultura florestal e da melhoria da qualidade ambiental do território.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ações de formação, divulgação e sensibilização.</li> <li>- Estudo técnico e projeto pedagógico e interpretativo do Parque Botânico Florestal.</li> <li>- Rede de Reservas Florestais da Galiza.</li> </ul>
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar nas principais redes internacionais envolvidas na conservação da natureza e educação ambiental.</li> <li>- Promover a divulgação do papel da Galiza na conservação da natureza e na educação ambiental.</li> <li>- Colaborar com administrações e grupos de outros países que perseguem objetivos comuns.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trazer à Galiza novos conhecimentos, experiências e iniciativas que contribuam para um melhor desenvolvimento das ações ambientais no nosso país.</li> <li>- Compartilhar conhecimentos e experiências, promovendo quadros de colaboração e outras atividades que contribuam para melhorar as capacidades de resolução de problemas socioambientais local, regional e globalmente.</li> </ul>
INVESTIGAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver projetos de pesquisa em educação ambiental como instrumento de conservação, gestão e melhoria do meio ambiente</li> <li>- Coordenação da revista científica "ambientalMENTesustentable"</li> <li>- Desenvolver projetos de inovação na área educacional.</li> <li>- Promover a investigação sobre o património natural galego com objetivo da sua conservação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Editar a revista científica ambientalMENTesustentable.</li> <li>- Desenvolver uma pesquisa sobre os programas de educação ambiental que se desenvolvem nos espaços naturais galegos.</li> </ul>



Outros aspetos relevantes que devem ser destacados no trabalho do CEIDA neste período são os seguintes:

- Aposta no trabalho cooperativo, pelo que, sempre que possível, o CEIDA procura desenvolver as suas atividades em colaboração com outras administrações, organismos e entidades. Os relatórios de atividades do CEIDA publicados ([www.ceida.org](http://www.ceida.org)) mostram a intensidade dessa colaboração, que inclui administrações estaduais, autónomas e locais, organizações internacionais, grupos ambientais locais, universidades, fundações e empresas, entre outros.
- Descentralização das atividades. Se num primeiro momento se empenhou em identificar o CEIDA com sede no Castelo de Santa Cruz, atualmente aposta-se em levar as atividades, nomeadamente de formação e divulgação, a outras localidades da Galiza, de modo a facilitar a assistência dos potenciais destinatários, pelo que a localização da sede do Centro no canto noroeste da Galiza não constitui um impedimento para os potenciais utilizadores residentes em localidades geograficamente distantes. Inclui-se um anexo com outros locais para além do Castelo de Santa Cruz onde o CEIDA tem desenvolvido cursos e seminários.

## **A IMPORTÂNCIA DA CRIAÇÃO DE REDES E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

O ambiente natural no qual o CEIDA desenvolve suas relações de colaboração e troca de experiências é o estadual, com o CENEAM e com centros equivalentes de outras comunidades autónomas; o espaço europeu; América Latina e a comunidade dos países lusófonos. Assim, o CEIDA tem colaborado com diversas entidades destas áreas na troca de experiências e organização de encontros, na realização de ações de formação ou na publicação conjunta de documentos educativos e materiais relevantes.

Servem como exemplos de colaborações e projetos que estão sendo desenvolvidos atualmente:

- Projeto SMÍLO, Sustainable Island: Programa de cooperação para acompanhar os espaços insulares na gestão sustentável dos seus recursos, com o objetivo de lançar um programa de compostagem comunitária em duas Reservas da Biosfera: Ilha do Príncipe (São Tomé e Príncipe) e Ilha de Bolama Bijagós (Guiné-Bissau).

- Brasil: Protocolo de Colaboração com a Universidade Federal da Bahia com o objetivo de estabelecer um centro de referência em educação ambiental no Estado da Bahia (Brasil), tendo como modelo o CEIDA.
- Cabo Verde: Identificação e formulação de um projeto de cooperação internacional para o desenvolvimento orientado para o arranque das Reservas da Biosfera das Ilhas de Fogo e Maio.

## CONCLUSÕES

O saldo do ano 2022, em termos de número de atividades e participantes nas mesmas, é indicado abaixo:

<b>TABELA RESUMO DAS ATIVIDADES</b>		
	<b>Atividades realizadas</b>	<b>Número participantes</b>
Atividades de formação e divulgação	35	1.256
Programas de educação ambiental	1.115	21.811
Programa de exposições itinerantes	46	15.505
Centro de documentação: visitas + atividades	17	1.535
Itinerâncias: <i>maletas viageiras + butaca verde</i>	52	-
Plano de gestão Monumento Natural Costa Dexo	13	96
Atividades nas quais o CEIDA participou	12	-
Atividades externas realizadas no Castelo	3	-
TOTAL	1.293	40.203

É inquestionável que o modelo de consumo das sociedades ocidentais desencadeou uma profunda crise ambiental que tem problemas globais como as alterações climáticas, a desertificação, a perda da biodiversidade, a pilhagem dos recursos naturais... Embora a principal razão de ser do CEIDA seja contribuir para a sustentabilidade e conservação da natureza na Galiza, a instituição assume a responsabilidade de participar na resolução ou redução do problema global que, apesar de se manifestar em territórios distantes, é consequência do estilo de vida ocidental.

Por meio da cooperação internacional, os governos e a sociedade civil de outros territórios contam com a experiência e os recursos necessários para desenvolver processos positivos no campo socioambiental.

Entre as ações de cooperação realizadas pelo CEIDA está o estabelecimento de relações de colaboração com agentes ambientais, governamentais e da sociedade

civil de outros países para compartilhar ideias e metodologias, traçar estratégias e trabalhar em rede. Nesta cooperação em duas direções, a Galiza beneficia da visita de especialistas que apresentam experiências e iniciativas concretas, que fornecem novas bases de debate, conhecimento e ação, que por sua vez resultam numa maior criatividade e eficácia do trabalho ambiental.

Um antecedente dos esforços neste sentido é a celebração do I Congresso Internacional dos Países Lusófonos e Galiza em Santiago de Compostela no ano 2007 e que levou à concretização de um espaço colaborativo no campo da Educação Ambiental e no âmbito dos PALOP e que teve continuidade no Brasil, Portugal, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Cabo Verde com o último evento agendado para julho de 2023 em Moçambique.

Além disso, o trabalho de cooperação internacional do CEIDA é realizado por meio de outro tipo de iniciativas, como fica refletido neste artigo.

#### Mapa 1 — Países com os quais o CEIDA tem mantido projetos de colaboração



Fonte: Autoria própria

## Bibliografía

- ALMOND, R.E.A., Grooten, M., Juffe Bignoli, D. y Petersen, T. (eds). (2020). *Informe Planeta Vivo 2022. Hacia una sociedad con la naturaleza en positivo*. Gland: World Wide Fund.
- CEA/ISCTE (2008). *Livro de Resumos do Seminário Internacional “Educação, Ambiente, Turismo e Desenvolvimento Comunitário”*. Oleiros: CEIDA.
- SORRENTINO, M. et al. (2010). *Por una nueva cultura de la Tierra: Tierra e Territorio: Rutas de Transición para sociedades sustentables*. Segovia: CENEAM.
- UICN –UNEP –WWF (1991). *Caring for the Earth: a strategy for sustainable living*. Gland: International Union for Conservation of Nature.
- UICN (2021). *Congreso Mundial de la Naturaleza da UICN: la resiliencia está en nuestra naturaleza*. Marsella: International Union for Conservation of Nature.
- UNESCO (1977). *Declaración de la conferencia intergubernamental de Tbilisi sobre educación ambiental*. Tbilisi, Georgia.
- UNESCO (1976). *La Carta de Belgrado*. Paris: UNESCO.
- VALES, C. et al. (coord.) (2007). *I Congreso de Educación Ambiental dos Países Lusófonos e Galicia*. Oleiros: CEIDA.
- VALES, C. (2021). *Reservas de Biosfera y Ecoturismo. La importancia de las Redes para el intercambio de experiencias y la producción del conocimiento*. NatureWatch Somiedo.
- VALES, C (2006). “CEIDA: un Centro de referencia para a Educación Ambiental en Galicia. *AmbientalMENTE sustentable*, xuño-dецembro 200, ano I, num 1-2, p. 265-269. Oleiros: CEIDA.



**A RESPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA  
À “CRISE” DOS REFUGIADOS DA  
UCRÂNIA: UM EPISÓDIO ISOLADO  
DE HUMANISMO EUROPEU?**

Constança Urbano de Sousa



# A RESPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA À “CRISE” DOS REFUGIADOS DA UCRÂNIA: UM EPISÓDIO ISOLADO DE HUMANISMO EUROPEU?

Constança Urbano de Sousa

## 1. INTRODUÇÃO

Com este breve texto presto homenagem sentida a Luís Moita, académico ímpar, humanista nato, meu mestre e amigo de longa data.

Trata-se de uma adaptação de um capítulo elaborado para a obra coletiva intitulada “*A União Europeia em tempos de crise: Direito e Políticas Públicas de 2020 a 2022*”, que será publicada este ano. Em especial, saliento e desenvolvo uma parte desse capítulo que releva do tema principal desta obra de homenagem a Luís Moita e que são os temas principais do seu pensamento: Humanismo e Relações Internacionais.

Com efeito, as migrações internacionais estão, hoje, no topo da agenda dos Estados e de muitas Organizações Internacionais, como a União Europeia ou as Nações Unidas, sendo indiscutivelmente um domínio das Relações Internacionais. E são um fenómeno humano, por natureza, que coloca à prova os valores humanistas europeus, que devem presidir à ação dos Estados europeus, em geral, e da União Europeia, em particular. Como defendeu o Papa Francisco, na sua mensagem para o Dia Mundial do Migrante e Refugiado, de 25 de setembro de 2022, intitulada “Construir o futuro com os migrantes e os refugiados”, os migrantes e refugiados não são “invasores”, antes prestam um contributo “fundamental” para o crescimento da sociedade, pelo que a sua inclusão é condição necessária da plena cidadania.

## 2. AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: SECURITIZAÇÃO VERSUS HUMANISMO

A história da humanidade é marcada pelos sucessivos movimentos migratórios. Na última década, os fluxos migratórios internacionais intensificaram-se. Em particular, registou-se um aumento muito significativo do número de refugiados, fruto de guerras, conflitos, desrespeito pelos direitos humanos e perseguições várias. Também a Europa se transformou em polo de atração de migrações internacionais mais diversificadas.



Não obstante, as migrações internacionais permanecem uma exceção no comportamento humano, já que, em 2020, apenas 3,6% da população mundial se poderia qualificar como imigrante (McAuliffe, M. & Triandafyllidou, eds., 2021). A realidade na União Europeia (UE) não é muito diferente, já que, em 2021, somente cerca de 5,3% da sua população era constituída por nacionais de países terceiros (Eurostat, 2022) – aqueles que relevam para a sua política comum de imigração e asilo. Contudo, as migrações e as chamadas “crises migratórias” são causa de tensões entre os Estados-Membros da UE, originando políticas “obcecadas” com o seu controlo, contenção e securitização (Sousa, 2019).

Este paradigma securitário da gestão das migrações contrasta com a atitude humanista de acolhimento dos refugiados provocados pela guerra na Ucrânia, iniciada com a invasão da Rússia em 24 de fevereiro de 2022 e que, em poucos meses, provocou um afluxo maciço muito superior ao registado em 2015, quando cerca de 1.2 milhões de refugiados, sobretudo oriundos da Síria, chegaram à UE em busca de proteção. Com efeito, até ao dia 28 de fevereiro de 2023, mais de 4.8 milhões de refugiados oriundos da Ucrânia obtiveram proteção na Europa (ACNUR, 2023a), tendo a UE desencadeado prontamente, e pela primeira vez, a Diretiva sobre a proteção temporária, de 2001 (Diretiva 2001/55/CE).

### 3. PROTEÇÃO DE REFUGIADOS: DEVER JURÍDICO E CIVILIZACIONAL DA EUROPA

A proteção de refugiados é um dever jurídico e civilizacional da UE e dos seus Estados-Membros, assente no respeito pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo seu Protocolo de 1967 e no princípio do *non refoulement* (artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE), bem como nos princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades (artigo 80.º do TFUE). Também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) garante, no seu artigo 18.º, o direito de asilo das pessoas que nos seus países de origem correm risco de perseguição relevante. E o seu artigo 19.º proíbe, de forma absoluta, expulsões coletivas (n.º 1) e consagra, no seu n.º 2, o princípio do *non refoulement*, ou seja, o direito de qualquer indivíduo a “*não ser afastado, expulso, extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes*”, o que implica que lhe tenha de ser assegurado o acesso à proteção (Sousa, 2019).

Durante a chamada “crise dos refugiados” de 2015/16, a UE não centrou a sua prioridade numa resposta humanitária, que garantisse proteção a quem dela

necessitava. Em especial, nunca equacionou ativar a proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55/CE, pelo menos em relação àqueles que fugiam da guerra da Síria, o que teria permitido assegurar a sua proteção imediata, retirar pressão sobre os sistemas nacionais de asilo e repartir de forma equitativa a responsabilidade de acolhimento pelos Estados-Membros (Ineli-Ciger, 2016; Sousa, 2022a). Optou pela “velha receita” securitária, procurando, a qualquer custo, conter este afluxo (Sousa, 2019; Moreno-Lax, 2015; Tinker, 2016). Não hesitou em externalizar a sua política de imigração e asilo, “pagando” a Estados terceiros a tarefa de impedir a chegada indesejada de migrantes ou de assegurar a proteção de refugiados no seu território (Sousa, 2022a; Sousa, 2022b; Sousa, 2019), de que é exemplo o financiamento da Guarda Costeira da Líbia, para permitir operações de *pushback* de embarcações no Mediterrâneo (apesar do tratamento desumano que este País dá aos migrantes e refugiados) ou o acordo com a Turquia, de 2016 (Sousa, 2019). No fundo, uma estratégia de contenção à custa do respeito pelos direitos humanos dos migrantes e requerentes de asilo, como alertou Strik (2018), no seu relatório apresentado à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa sobre o impacto da dimensão externa da política de imigração e asilo da UE “*longe da vista, longe dos direitos*”, de 13 de junho de 2018.

A lógica de dissuadir refugiados e migrantes de chegar à Europa e promover o repatriamento dos migrantes irregulares teve continuidade no “novo” Pacto para a Migração e Asilo (Comissão, 2020), apresentado pela Comissão em 23 de setembro de 2020, que não é mais do que um rótulo de “velhas” políticas de imigração e asilo, pois mantém a ênfase na lógica securitária do reforço das fronteiras, da externalização e do afastamento de migrantes irregulares e na dissuasão de todos aqueles refugiados que procuram na Europa um porto seguro.

A chamada “crise” dos refugiados de 2015/16 também evidenciou que as migrações internacionais para a UE são uma tragédia humanitária, sobretudo no Mediterrâneo, a fronteira mais letal do mundo. A Organização Mundial das Migrações (2023) estima que, desde 2014, tenham perdido a vida ou desaparecido no Mediterrâneo 25.389 migrantes, com um pico em 2016, quando se contabilizou mais de 5.000 mortos ou desaparecidos.

Esta lógica de contenção e securitização das migrações, que preside às políticas comuns de vistos, controlo de fronteiras externas, imigração e asilo (imposição de vistos, sanções às transportadoras, criminalização do auxílio à imigração irregular, externalização do controlo de fronteiras, etc.) conduziu à quase inexistência de canais seguros e legais de acesso de refugiados à UE, o que, além de não impedir a sua chegada, empurra-os para as redes de imigração clandestina e para rotas cada vez mais perigosas, que colocam a sua

vida em perigo, como as tragédias no Mediterrâneo o demonstram (Sousa, 2019; Del Re, 2017; Crépeau, F. & Purkey, A., 2016, Basilien-Gainche, 2016, Moreno-Lax, 2015; Guild *et al.*, 2015; Vazquez, 2017; Piçarra, 2016). Por outro lado, não se trata de uma questão de capacidade de acolhimento. A grande maioria dos refugiados está em países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, com muito menor capacidade de acolhimento do que os Estados-Membros da UE. Se compararmos com a situação da Turquia, o país do mundo com o maior número de refugiados (3.7 milhões), ou do Líbano, que, apesar de enfrentar a sua pior crise económica e social, acolhe cerca de 1,5 milhões de refugiados sírios e é o país com o maior número de refugiados *per capita* (ACNUR, 2023b e 2023c), não é difícil concluir que o que falta na UE é vontade política para cumprir o seu dever de proteção de seres humanos que fogem da guerra, da violência ou da violação de direitos humanos. E esta falta de vontade política foi corroborada pela reação da UE ao afluxo de refugiados provocado pela invasão da Ucrânia pelas forças armadas russas, no dia 24 de fevereiro de 2022.

#### **4. PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS DA GUERRA DA UCRÂNIA: UM EPISÓDIO ISOLADO DE HUMANISMO EUROPEU**

Em consequência da guerra na Ucrânia, a UE sofreu um afluxo, sem precedente, de pessoas em busca de proteção. O ACNUR estima que, na Europa, até ao dia 28 de fevereiro de 2023 existiam 4.881.590 refugiados ucranianos com estatuto de proteção temporária (ACNUR, 2023a). Só a Polónia (que, em 2015/16 recusou a recolocação de requerentes de asilo e, em 2021, colocou os militares na sua fronteira com a Bielorrússia para impedir a entrada de umas centenas de refugiados) tinha concedido proteção temporária a 1.563.386 cidadãos deslocados da Ucrânia (ACNUR, 2023a).

Um afluxo maciço muito superior ao registado em 2015/16, mas que não foi percecionado como uma ameaça que é necessário combater e evitar. Pelo contrário. No dia 4 de março de 2022, o Conselho ativou, pela primeira vez, o regime de proteção temporária, criado pela Diretiva 2001/55/CE, mostrando que é possível dar prioridade à proteção de pessoas que fogem aos horrores de uma guerra, em conformidade com o respeito pelos direitos humanos.

A proteção temporária é um elemento importante de um sistema de asilo, evitando a sua paralisação em caso de afluxo maciço e dando proteção urgente a pessoas obrigadas a fugir de conflitos armados ou de violência generalizada nos seus países de origem (Sousa, 2001). Durante o período de permanên-

cia, o beneficiário tem acesso, não apenas a uma autorização de residência, mas a um conjunto de direitos, como o exercício duma atividade assalariada ou independente (artigo 12.º), alojamento, a prestações sociais e a assistência médica (artigo 13.º) ou educação (artigo 14.º).

Nos termos dos números 1 e 2 do artigo 2.º da Decisão de Execução 2022/382, este regime de proteção temporária é aplicável às seguintes categorias de pessoas:

- (1) Cidadãos ucranianos e cidadãos não ucranianos com estatuto de proteção internacional na Ucrânia, bem como membros da sua família;
- (2) Cidadãos não ucranianos a residir legalmente na Ucrânia com autorização de residência permanente, desde que o regresso ao seu país seja impossível. Em relação a outras categorias de estrangeiros residentes na Ucrânia e que não podem regressar de forma segura ao seu país de origem, os Estados-Membros podem, livremente, decidir aplicar-lhes o estatuto de proteção temporária (artigo 2.º n.º 3, da Decisão de Execução 2022/382). Esta distinção entre ucranianos e não ucranianos é, no entanto, preocupante, pois deixou desprotegidos todos aqueles que têm uma autorização de residência temporária na Ucrânia (por exemplo, requerentes de asilo, estudantes, trabalhadores sazonais) e que não podem regressar aos seus países de origem em segurança (Vitiello, 2022).

Em princípio, à luz da Diretiva, as pessoas deslocadas só podem permanecer no território do Estado-Membro que lhes concedeu a proteção temporária, devendo este, nos termos do artigo 11.º, readmiti-las caso se desloquem para outro Estado-Membro. No entanto, esta disposição não se aplica às pessoas deslocadas da guerra da Ucrânia, conforme declaração dos Estados-Membros anexa à Decisão de Execução (UE) 2022/382, que garantiram, assim, a liberdade dos beneficiários de escolher o Estado-Membro em que querem permanecer (Gil, 2022). Por outro lado, os Estados-Membros não entraram em disputas tóxicas de “partilhas de responsabilidades” ou de estabelecimento de quotas de acolhimento para a repartição física dos deslocados, numa manifestação quase ilimitada de solidariedade e de acolhimento, que contrasta com a atitude que tiveram em 2015/16 (Thym, 2022). Aqueles Estados-Membros, como a Polónia ou a Hungria, que contestavam os princípios da solidariedade e partilha de responsabilidades e defendiam restrições do direito de asilo na Europa, são agora os primeiros a apelar à solidariedade para com os que fogem da guerra da Ucrânia (Vitiello, 2022).

O desencadeamento da proteção temporária das pessoas deslocadas da Ucrânia foi uma decisão histórica, que, como refere Ineli-Ciger (2022), demonstrou que este instrumento não foi ativado em 2015/2016 por falta de vontade política.

Em 2015/2016, quando confrontada com um afluxo quantitativamente muito menor de sírios que fugiam, igualmente, à guerra e à violência, a prioridade da UE não foi proteger, o que teria sido possível se tivesse ativado, como fez agora, a proteção temporária. Para Ineli-Ciger (2022), esta diferença de atitude também é justificada por razões étnicas e religiosas (“*os ucranianos são europeus, brancos e cristãos, os sírios não*”), o que parece ser confirmado pelo facto de a Decisão do Conselho não incluir todos os nacionais de países terceiros a residir na Ucrânia. Seguramente que esta atitude humanista também se pode basear na proximidade geográfica e ligação histórica entre a Ucrânia e os Estados-Membros, bem como em razões de natureza estratégica (assistência humanitária aos ucranianos como ativo no confronto com a Rússia) e como resposta à agressão russa aos valores da UE (Vitiello, 2022).

Em qualquer caso, desta vez a UE mostrou-se no seu melhor (Peers, 2022), reafirmando o seu compromisso com os valores europeus consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE), como a dignidade da pessoa humana, os direitos humanos, a igualdade e não discriminação e a solidariedade.

Infelizmente, tudo indica que esta reação da UE à crise dos refugiados ucranianos é um isolado e generoso episódio de solidariedade europeia para com seres humanos que fogem aos horrores de uma guerra, sem representar uma alteração substancial na sua política de imigração e asilo. Basta recordar a reunião extraordinária do Conselho de Ministros Justiça e Assuntos Internos, em 25 de novembro de 2022, motivada pela tensão entre a França e a Itália em relação ao acolhimento de umas poucas centenas de migrantes e refugiados (não europeus) resgatados no Mar Mediterrâneo. Nesta reunião os Estados-Membros acolheram favoravelmente a proposta da Comissão Europeia para (mais) um plano de ação para o Mediterrâneo Central. Um plano que se centra, em grande medida, na velha política de contenção através da externalização de responsabilidades (cooperação com países terceiros, para que impeçam a partida de migrantes em direção à UE e aumentem a sua capacidade de proteção de refugiados, evitando que procurem na Europa proteção) e do reforço de medidas de repatriamento de migrantes.

Estas prioridades da política da União Europeia para a gestão das migrações internacionais foram confirmadas pelo Conselho Europeu. Com efeito, nas suas conclusões, de 9 de fevereiro de 2023, relativas à resposta europeia ao desafio das migrações internacionais, o Conselho Europeu estabeleceu as seguintes prioridades, entre outras:

- (1) o reforço da ação externa (intensificação do relacionamento da UE com países de origem e de trânsito, de forma a reforçar a sua capacidade de controlo da fronteira, de prevenção da imigração irregular e de

- desmantelamento de redes de passadores; monitorização das políticas de vistos dos países vizinhos, de forma a que as alinhem com a política de vistos da UE);
- (2) a melhoria da cooperação em matéria de regresso e readmissão (medidas para garantir o regresso efetivo dos imigrantes irregulares aos países de origem de trânsito, incluindo a reintrodução de medidas restritivas em matéria de vistos em relação a países terceiros que não cooperem no domínio do repatriamento);
  - (3) o reforço do controlo da fronteira externa da UE;
  - (4) a luta contra a instrumentalização, o tráfico e a introdução clandestina de migrantes.

Ou seja, as mesmas prioridades reiteradas há décadas, ignorando a sua ineficácia para impedir as migrações irregulares para a UE. Em especial, nenhuma palavra sobre a necessidade de criar canais de imigração legal e reforçar as estruturas nacionais de acolhimento e integração de migrantes e refugiados, como meios de gerir as migrações internacionais de forma humana e humanista. E tal contrasta, de forma muito evidente, com a ação da UE de apoio ao acolhimento e integração dos refugiados ucranianos.

Podemos, assim, concluir, que a resposta solidária da UE à crise dos refugiados da Ucrânia foi um episódio isolado de humanismo europeu. Por outro lado, evidenciou, sem dúvida, um duplo *standard* europeu no tratamento das pessoas que fogem da guerra e da violência e têm direito a procurar proteção nos Estados-Membros, e estes o dever de a dar. Não é de excluir que uma das razões determinantes desta diferença de tratamento tenha natureza geoestratégica, nomeadamente a proteção dos ucranianos como instrumento de reação contra a agressão russa à integridade territorial da Ucrânia e aos valores europeus. Mas, infelizmente, não podemos excluir que a mesma se baseie em razões raciais, étnicas, religiosas e de género, o que viola flagrantemente os valores europeus.

## Referências

- ACNUR (2023a). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Ukraine Refugee Situation. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. (consultado em 6 de março de 2023).
- ACNUR (2023b). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Refugee Data Finder. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (consultado em 6 de março de 2022).
- ACNUR (2023c). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. UNHCR Lebanon at a glance. <https://www.unhcr.org/lb/at-a-glance> (consultado em 6 de março de 2022).
- BASILIEN-GAINCHE, M.L. (2016). Les boat people de l'Europe. Que fait le droit? Que peut le droit? *La Revue des droits de l'homme* [em linha] 9 / 2016. <http://revdh.revues.org/1838>; DOI: 10.4000/revdh.1838.
- COMISSÃO Europeia (2020). Comunicação sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, COM (2020) 609 final.
- CRÉPEAU, F. & Purkey, A. (2016). Facilitating Mobility and Fostering Diversity Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants. CEPS Paper n.º 92 (maio 2016). <https://www.ceps.eu/ceps-publications/facilitating-mobility-and-fostering-diversity-getting-eu-migration-governance-respect/>.
- DEL Re, E. C., Mediterranean Migrations: From Current Stalemate to Structural Reponses. *Current Politics and Economics of Europe*, Vol. 28, n.º 2, 2017, p. 151-170.
- EUROSTAT (2022). Migration and migrant population statistics. Março de 2022. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics) (Consultado em 31 de outubro de 2022).
- INELI-CIGER, M. (2016). Time to Activate the Temporary Protection Directive, *European Journal of Migration and Law*, 18(1), 1-33. doi: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342088>.
- INELI-CIGER, M. (2022). Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. 6 outubro de 2022. [https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards](https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards).
- GIL, Ana Rita (2022). Os Direitos Humanos nos fluxos migratórios “massivos”: da crise migratória de 2015 à crise dos deslocados da Ucrânia de 2022. Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados (Coord.), *Compêndio de Direitos Humanos*, Lisboa: Departamento Editorial e Comunicação da Ordem dos Advogados, pp. 13-28.

- MCAULIFFE, M.& Triandafyllidou (eds.). (2021). *World Migration Report 2022*. International Organization for Migration (IOM), Geneva. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.
- MORENO-LAX, V. (2015). *Europe in crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding)*.
- OFFSHORE Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward. Red Cross EU Office. <https://reliefweb.int/report/world/europe-crisis-facilitating-access-protection-discarding-offshore-processing-and-mapping>.
- OIM – Organização Internacional para as Migrações (2023). Missing Migrants Project. <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (Consultado em 15 de janeiro de 2023).
- PEERS, S. (2022) Temporary Protection for Ukrainians in the EU? (27 february 2022) <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>.
- PIÇARRA, N. (2016). A União Europeia e a «crise migratória e de refugiados sem precedentes»: crónica breve de uma ruptura no sistema europeu comum de asilo. *e-Pública*, Vol. III, n.º 2, Novembro de 2016, pp. 1-40. <https://e-publica.pt/article/34457>.
- SOUSA, C.U. (2001). A protecção temporária enquanto elemento de um sistema europeu de asilo. A proposta de Directiva Comunitária sobre a Protecção Temporária. *THEMIS, Revista de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, n.º 3, 2001, pp. 263-279.
- SOUSA, C. U. (2019). A securitização da imigração e o imperativo de uma gestão da migração legal baseada no respeito pelos direitos humanos. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, n.º 140, pp. 35-66.
- SOUSA, C.U. (2022a). A instrumentalização de fluxos migratórios como “arma de agressão” à EU. *Janus 2022 – Anuário de Relações Exteriores*, pp. 46-47.
- SOUSA, C.U. (2022b). The Protection of Displaced Persons from Ukraine in Portugal. *European Journal of Migration and Law*, 24, 2022, pp. 313-329. doi.10.1163/15718166-12340131.
- STRIK, Tineke (2018). Relatório “Human rights impact of the “external dimension” of European Union asylum and migration policy: out of sight, out of rights? Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, 13 de junho de 2018. <https://pace.coe.int/en/files/24808>.
- THYM, D. (2022) Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of “Free Choice” (7 March 2022). *EU Immigration and Asylum Law and Policy* <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>.



- TINKER, C. (2016). Saving Lives and Building Society: The European Migration Agenda. *ILSA Journal of International & International Law* (Vol. 22:2), pp. 393-414.
- VAZQUEZ, Imma (2017). European migration policies are feeding a humanitarian disaster. Friends of Europe, Global Flows – Migration and Security. Discussion Paper. [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Migration\\_DP\\_web.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Migration_DP_web.pdf).
- VITIELLO, D., (2022). The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity and Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe. *European Papers*, Vol. 7, 2022, n.º 1, pp. 15-30. [https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf\\_version/EP\\_EF\\_2022\\_I\\_002\\_Daniela\\_Vitiello\\_00542.pdf](https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2022_I_002_Daniela_Vitiello_00542.pdf).





**PORTUGAL E O MULTILATERALISMO:  
A RELEVÂNCIA DAS ORGANIZAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

Daniel Cardoso



# PORTUGAL E O MULTILATERALISMO: A RELEVÂNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS<sup>1</sup>

Daniel Cardoso

O multilateralismo e especificamente a participação em organizações internacionais constituem-se como vetores estratégicos da política externa e de defesa portuguesas no período democrático. Portugal é, na atualidade, membro de mais de oitenta organizações internacionais, tendo o país e alguns dos seus nacionais assumido posições de relevo em várias delas. Contudo, a importância política atribuída às organizações internacionais não tem sido acompanhada, na atualidade, de um correspondente investimento financeiro, registando-se uma diminuição das contribuições do Estado português para estas entidades nos últimos anos. A esperada revisão do atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) poderá ser uma oportunidade para Portugal reverter esta tendência.

## O MULTILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA E DE DEFESA

A política externa portuguesa caracteriza-se pela sua vocação universalista e pelo enfoque em três grandes espaços geopolíticos: Europa, Atlântico e países de língua oficial portuguesa.<sup>2</sup> Estas características advêm da condição geográfica do país, da sua história ultramarina e imperialista e da sua condição de poder. Enquanto país pequeno, semiperiférico e com uma só fronteira terrestre, Portugal procurou sempre projetar a sua atenção para estes espaços num esquema de “geometria variável” que proporcionasse a prossecução dos seus interesses e defesa dos seus valores em cada momento histórico.<sup>3</sup>

Desde 1976, os vários governos constitucionais têm apostado claramente na vertente europeia, não descurando, contudo, as outras duas. Este reforço da ligação à Europa contribuiu para o declínio progressivo da visão bilateral soberanista da diplomacia portuguesa vigente até ao fim do Estado Novo. No seu lugar, ganhou relevância uma visão mais internacionalista do país, um compromisso

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão revista e ampliada do artigo “As organizações internacionais e o multilateralismo: vetores estratégicos da inserção externa portuguesa” publicado em 2022 no dossiê temático do *Anuário JANUS*, “O País que Somos, O(s) Mundo(s) que Temos”.

<sup>2</sup> Teixeira, Nuno Severiano (2010). “Breve ensaio sobre a política externa portuguesa”. in *Relações Internacionais*, n.º 28, pp 51-60; Galito, Maria Sousa (2019). “Ensaio sobre política externa portuguesa”, *Working Paper*, CEsA, n.º 176, pp 1-33.

<sup>3</sup> Palmeira, José (2006). Prefácio, *O poder de Portugal nas relações Internacionais*. Ed. Prefácio, pp 207.

com a consolidação de valores democráticos, de direitos humanos e do direito internacional e uma crescente multilateralização das relações externas.<sup>4</sup> Neste último ponto, destaca-se a adesão a convenções internacionais ou a instituições internacionais das suas áreas de interesse estratégico.<sup>5</sup> Para além da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO) e da Organização das Nações Unidas (ONU) de que Portugal é membro desde 1949 e 1955, respetivamente, o país aderiu ao Conselho da Europa em 1976, à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 e foi um dos fundadores da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996.

Para o Ministro dos Negócios Estrangeiros dos XXI e XXII Governos Constitucionais, Augusto Santos Silva, o multilateralismo é um elemento estruturante da política externa portuguesa. De acordo com o governante, o multilateralismo é de tal forma importante que este não pode ser considerado apenas como um meio, mas deve ser visto como um fim em si mesmo.<sup>6</sup> Tal justifica-se pelo facto de Portugal ser um defensor do multilateralismo como condição necessária de “uma ordem internacional baseada em regras e na concertação entre todos. E, especificamente, enfatizar a centralidade e o papel insubstituível das Nações Unidas, como expressão maior dessa maneira de conceber e praticar as relações internacionais”.<sup>7</sup> O multilateralismo é, assim, “o vero princípio da política externa [portuguesa], [e Portugal] tem de ser cada vez mais ativo na sua promoção”.<sup>8</sup> Com este propósito em mente, Portugal associou-se em 2019 à “Aliança para o Multilateralismo”, uma iniciativa franco-alemã lançada nesse ano para defesa de arranjos multilaterais, das organizações internacionais e de uma ordem mundial fundada no direito internacional.

Esta aposta no multilateralismo como estratégia essencial da diplomacia portuguesa também é salientada no CEDN, cuja última revisão data de 2013. Neste, considera-se que a UE e a OTAN são vitais para segurança e a defesa nacionais e que o interesse do país é inseparável do fortalecimento da CPLP.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Dias, Vanda Amaro; Freire, Maria Raquel; e Barradas, Joana Rocha (2021). "A participação de Portugal em missões internacionais como eixo estratégico de política externa". in *Nação e Defesa*, nº 159, pp 119-150.

<sup>5</sup> Mendes, Pedro Emanuel (2018). "Identidade, ideias e normas na construção dos interesses em política externa: o caso português". in *Análise Social*, nº 227, pp 458-487.

<sup>6</sup> Silva, Augusto Santos (2018). "O desenvolvimento da política europeia e externa de Portugal e os desafios para 2018". MNE, Seminário Diplomático 2018, Lisboa.

<sup>7</sup> Silva, *ibid.*

<sup>8</sup> Silva, Augusto Santos (2017). "Perspetivas e desafios da política europeia e externa de Portugal em 2017". MNE Seminário Diplomático 2017, Lisboa.

<sup>9</sup> XXI Governo de Portugal (2013). *Conceito estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa, pp 8.

Adicionalmente, Portugal tem sido um apoiante tradicional da ONU e do princípio de que a paz e a segurança mundiais são uma responsabilidade partilhada entre todos os Estados. Este apoio, numa lógica de solidariedade internacional, tem-se traduzido, em anos recentes, em várias participações em missões de manutenção da paz.<sup>10</sup> Neste momento, Portugal está presente em várias operações, sendo a MINUSCA na República Centro Africana a mais expressiva de todas. Portugal tem, também, participado activamente no envio de forças militares e policiais para teatros operacionais sob a égide de organizações regionais – tais como a NATO (no Kosovo e Afeganistão) e a União Europeia (na Bósnia, República Democrática do Congo, Somália, Uganda, Kosovo, Geórgia e Guiné-Bissau).<sup>11</sup>

## VANTAGENS DO MULTILATERALISMO E DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Para um país de pequena dimensão, com vocação universal e de economia aberta como Portugal, o multilateralismo e, especificamente as organizações internacionais, oferecem várias vantagens. Estas podem ser espaços estratégicos para promoção da imagem nacional e construção de reputação internacional. Portugal e a sua diplomacia têm tido bons resultados a este nível, comprovados pelo facto de vários portugueses assumirem ou terem assumido cargos de relevo nestas instituições: António Guterres é secretário-geral da ONU desde 2017; António Vitorino é diretor-geral da Organização Internacional das Migrações desde 2018 e José Manuel Durão Barroso foi presidente da Comissão Europeia entre 2004 e 2014. Adicionalmente, Portugal assumiu três vezes um dos lugares não permanentes do órgão mais importante da ONU, o Conselho de Segurança, tendo a última vez sido no biénio 2011-2012. Ainda neste âmbito, a participação em organizações internacionais pode contribuir para a reputação internacional de Portugal como Estado solidário e conciliador. Tal pode dar vantagens ao país em relação a médias e grandes potências, cuja política externa possa ser interpretada como sendo mais interessada e intervencionista, e menos atrativa em situações em que a negociação e a conciliação são necessárias para resolver diferendos internacionais.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Dias, Freire, e Barradas, *ibid.*

<sup>11</sup> Cravinho, João Gomes (2012). "Novas coordenadas da política externa portuguesa". in *Anuário Janus*. Universidade Autónoma de Lisboa.

<sup>12</sup> Dias, Freire, e Barradas, *ibid.*



As organizações internacionais, enquanto espaços de produção de regras, são também fundamentais para criar constrangimentos legais aos Estados mais fortes, contribuindo para a promoção de um ambiente internacional onde os Estados menores, como Portugal, se sentem menos vulneráveis. Os mais fortes aderem voluntariamente a este tipo de constrangimentos, entre outras razões, por considerarem que a reciprocidade entre pares é fundamental para uma governação global mais eficaz.

Adicionalmente, vários dos principais desafios que as sociedades nacionais enfrentam hoje em dia, quer seja no âmbito da segurança quer noutros âmbitos, têm um carácter cada vez mais global e interrelacionado: desde a cibercriminalidade até às alterações climáticas, passando pelas pandemias, pelo controlo de armamentos, pela desigualdade económica e proteção da biodiversidade. Portugal, e qualquer outro Estado, pode e deve responder nacionalmente a estes desafios, mas a sua resolução tem de ser necessariamente partilhada. Aqui o papel do multilateralismo e das organizações internacionais é fundamental para articular as posições e pensar em soluções em comum, quer seja na ONU, na UE, na NATO, na CPLP ou em qualquer das outras das organizações internacionais em que Portugal participe. Luís Moita (2022) explora e aprofunda esta dimensão no artigo “A inserção multilateral do país”, inserido no Anuário Janus de 2022.<sup>13</sup>

Na impossibilidade de ter uma expressiva representação diplomática em todos as partes do mundo, as organizações internacionais permitem a países como Portugal potenciar a sua presença e a sua influência internacional ultrapassando as limitações de meios. São plataformas onde os governantes portugueses podem promover e defender os interesses e valores do país, ficar a conhecer os interesses e valores dos restantes países e contribuir para compromissos internacionais nas diversas áreas. Neste âmbito, é crucial, por exemplo, o trabalho que a diplomacia portuguesa está a realizar desde 2009 no âmbito da Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU onde se decidirá se Portugal poderá alargar o limite exterior da sua plataforma continental para além das 200 milhas marítimas.

Por último, as organizações internacionais são também espaços para congregação de esforços no cenário internacional. Por exemplo, nas negociações sobre comércio internacional, Portugal junta a sua força à dos restantes Estados-membros da União Europeia (UE) e é a organização internacional que os representa em conjunto perante outros parceiros comerciais e no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC). Igualmente, a articulação

---

<sup>13</sup> Moita, Luís (2022). A inserção multilateral do país. in *Anuário Janus*. Dossiê “O País que Somos, O(s) Mundo(s) que Temos”. Universidade Autónoma de Lisboa, pp 112-113.

com os restantes países de língua oficial portuguesa através da CPLP pode e deve constituir um instrumento diplomático para ganhar margem de manobra e poder acrescido nas áreas regionais em que cada um deles se integra. A pertença a várias organizações internacionais pode constituir, por isso, uma mais-valia à escala global já que a diversificação de compromissos institucionais confere a Portugal uma maior autonomia estratégica. Adicionalmente, essa diversidade consolida a centralidade geopolítica de Portugal, que sendo periférico no espaço Comunitário, é central na ligação da Europa com África e com as Américas (do Norte, Central e do Sul).

## RECENTE DESINVESTIMENTO PORTUGUÊS NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

As organizações internacionais são aparelhos institucionais custosos que requerem contínuo financiamento para cobrir despesas com recursos humanos, manutenção de edifícios, logística, entre outras. Além disso, para levar a cabo as missões que constam dos seus atos constitutivos, as organizações internacionais precisam de ser sustentáveis financeiramente. O compromisso e o empenho político são cruciais, mas se não forem consubstanciados com investimento financeiro, são insuficientes para manter estes mecanismos a funcionar.

Os Estados-membros são os principais financiadores de organizações internacionais. Fazem-no pagando quotas obrigatórias a que se podem somar também contribuições voluntárias. Estes atores têm, por isso, uma responsabilidade fundamental na sustentabilidade destas entidades. No caso português, que infelizmente não é caso único, tem havido um desinvestimento nas mesmas em anos recentes. Analisando as propostas de Orçamento do Estado entre 2007 e 2022, regista-se um decréscimo das transferências correntes para as organizações internacionais na forma de quotizações e outras contribuições desde 2014, sendo o montante para 2022 (46 milhões de euros) o mais baixo dos últimos 15 anos.<sup>14</sup> As razões para este decréscimo não são claras. À partida, não parecem ser razões económicas dado que as contribuições aumentaram no período de crise e decaíram no período pós-crise. O fator ideológico também não parece explicar plenamente esta situação. As contribuições decaíram, sobretudo, nos governos minoritários do Partido Socialista (PS),

---

<sup>14</sup> Dados recolhidos a partir dos Relatórios do Governo sobre o Orçamento do Estado, especificamente o item “Quotizações e outras contribuições para organizações internacionais incluído nas “Transferências correntes” da secção sobre “Representação Externa”.

mas o decréscimo iniciou-se já no último ano do governo liderado pela coligação do Partido Social-Democrata (PSD) e CDS-Partido Popular (CDS-PP). A avaliação das razões para esta situação requer uma investigação mais aprofundada e detalhada, sendo necessário perceber também quais os termos deste decréscimo (quais as organizações internacionais que têm recebido menos financiamento português) e quais as implicações diretas do mesmo (há quotas obrigatórias que não estão a ser pagas ou este decréscimo está relacionado apenas com contribuições voluntárias?). Como os dados desagregados das contribuições não estão disponíveis publicamente, é difícil responder concretamente a estas perguntas.

Este desinvestimento ocorre num momento em que as organizações internacionais e o multilateralismo que emergiram no pós-II Guerra Mundial sofrem crescente contestação. Em parte, esta provém dos países que tradicionalmente têm estado mais envolvidos nesta estratégia, nomeadamente Estados Unidos da América (EUA) e Grã-Bretanha (GB). Durante a administração Trump (2016-2020), os ataques ao multilateralismo e às organizações internacionais sucederam-se. Destacam-se as ameaças de cortar o investimento à ONU, a saída da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Acordo de Paris para Combate às Alterações Climáticas. A atual administração, liderada por Joe Biden, retomou estes compromissos, mas a suspeição mundial sobre o real interesse da sociedade norte-americana no multilateralismo permanece. O ceticismo relativamente à importância das organizações internacionais ficou também evidente quando a população britânica decidiu por uma curta margem no referendo de 2016 retirar o seu país da UE. Também no Brasil, Polónia, Hungria, Filipinas, entre outros, o crescimento do populismo e o nacionalismo representa ameaças sérias ao multilateralismo e às organizações internacionais.

Um dos ataques mais contundentes ao multilateralismo e às organizações internacionais que emergiram no pós-II Guerra Mundial, e que formam a espinha dorsal do que alguns designam como ordem internacional liberal<sup>15</sup>, foi levado a cabo pela Rússia ao invadir a Ucrânia no início de 2022. Ao apostar num revisionismo radicalmente agressivo, Putin quebrou compromissos multilaterais antigos assumidos com a Europa e EUA, violou o direito internacional e desrespeitou o papel das Nações Unidas e das suas regras. Perante esta agressão russa, tem havido por parte dos EUA e da Europa uma resposta relativamente concertada no âmbito principalmente da NATO e do G7

---

<sup>15</sup> Ikenberry, G. John (2020). *A world safe for democracy – liberal internationalism and the crises of global order*. New Haven: Yale University Press.

no sentido de deter Putin e de defender a ordem internacional liberal. Este movimento do Ocidente não tem sido plenamente acompanhado por países de outras regiões do mundo, o que demonstra que, caladas as armas, terá de haver um momento de auto-reflexão por parte de todos sobre o sentido da ordem internacional num contexto de crescente multipolaridade.

Em conclusão, por um lado, tanto as ameaças internas quanto as externas ao multilateralismo e às organizações internacionais são indicadores preocupantes para um país pequeno e periférico como Portugal, que retira vantagens em fazer parte destes arranjos. Por outro lado, no caso da guerra da Rússia contra a Ucrânia, ao estar inserido na ONU, UE e NATO, Portugal tem tido oportunidade de estar na linha da frente das decisões que vão sendo tomadas neste contexto. Não estando nestas organizações, seria mais complicado para o governo português ter este raio de acção internacional. Por estas várias razões, o apoio político e financeiro de Portugal às organizações internacionais e ao multilateralismo mostra-se crucial. O próximo CEDN apresenta-se, assim, como uma oportunidade para que este apoio seja reforçado, revitalizado e aprofundado.

## Referências

- CARDOSO, Daniel (2022). “As organizações internacionais e o multilateralismo: vetores estratégicos da inserção externa portuguesa”, *Anuário Janus*, “O País que Somos, O(s) Mundo(s) que Temos”. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- CRAVINHO, João Gomes (2012). “Novas coordenadas da política externa portuguesa”, *Anuário Janus*. Universidade Autónoma de Lisboa.
- DIAS, Vanda Amaro; Freire, Maria Raquel; e Barradas, Joana Rocha (2021). “A Participação de Portugal em Missões Internacionais como Eixo Estratégico de Política Externa”, *Nação e Defesa*, n. 159.
- GALITO, Maria Sousa (2019). “Ensaio sobre política externa portuguesa”, *Working Paper CEa*, n. 176/2019.
- IKENBERRY, G. John (2020). *A World Safe for Democracy – Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. New Haven: Yale University Press.
- MENDES, Pedro Emanuel (2018). “Identidade, ideias e normas na construção dos interesses em política externa: o caso português”, *Análise Social*, n. 227.
- MOITA, Luís (2022). “A inserção multilateral do país”, *Anuário Janus*, “O País que Somos, O(s) Mundo(s) que Temos”. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- PALMEIRA, José (2006). *O poder de Portugal nas relações internacionais*. Ed. Prefácio.
- SILVA, Augusto Santos (2017). “Perspetivas e desafios da política europeia e externa de Portugal, em 2017”, MNE Seminário Diplomático, Lisboa.
- SILVA, Augusto Santos (2018). “O Desenvolvimento da Política Europeia e Externa de Portugal e os Desafios para 2018”, MNE Seminário Diplomático, Lisboa.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (2010). “Breve ensaio sobre a política externa portuguesa”, *Relações Internacionais*, n. 28.
- XXI Governo de Portugal (2013). “Conceito Estratégico de Defesa Nacional”. Lisboa.





# **INVESTIGAÇÃO E PRECONCEITOS**

Fernando Jorge Cardoso





## INVESTIGAÇÃO E PRECONCEITOS

Fernando Jorge Cardoso

Há alguns meses participei numa reunião de jovens de países da CPLP na qual fiz parte de um painel intitulado como incluir a investigação científica sobre África nas agendas dos decisores políticos africanos?

Confesso que, se na altura me foi difícil definir como abordar a questão, hoje essa dificuldade mantém-se. Não tanto pelo tema em si, mas mais pelo que a pergunta tem de implícito.

Porquê perguntar a decisores políticos africanos sobre a investigação científica sobre África e não sobre a investigação científica em África quando, na verdade, a necessidade de investigar é multidimensional, nos mais variados temas, sejam na Europa, no Médio Oriente, nos EUA, no Brasil, na China – ou em África.

Mas, não fugindo à questão colocada, quer seja em África ou sobre África, como incluir a investigação como prioridade nas agendas dos decisores políticos em países africanos, sabendo nós, à partida, que estamos a falar de realidades onde, em geral, os países são pobres (não direi o mesmo das classes dirigentes) e os orçamentos são escassos?

Aumentando o número de Universidades, privadas ou públicas? Apelando à ajuda ao desenvolvimento para criar bolsas de estudo ou financiar projetos de investigação? Antes de equacionar respostas a estas ou outras questões ou medidas, parece-me importante fazer algumas reflexões sobre investigação – e educação.

Para tal, porque não começar pelo princípio e ter sempre presente que, em África e todas as demais latitudes, passamos de homínídeos a *homo sapiens* por 3 simples razões: primeiro, porque gerimos o fogo, que nos levou a cozinhar e a melhor preservar proteínas, fulcrais para aumentar as ligações neuronais e, portanto, a inteligência; segundo, porque desenvolvemos a ligação cérebro-mão-coisas, base da manufatura e da tecnologia; terceiro, porque desenvolvemos o trabalho em equipa, sem o qual o *homo sapiens* não teria, possivelmente, sobrevivido.

Dito isto, porque não questionar também como se forma o pensamento (e a personalidade), em África ou em qualquer outra parte do mundo? Diria que pelo desenvolvimento paralelo de 6 elementos estruturantes:

- (i) a língua, que além de permitir a comunicação e estruturar o pensamento, articula a oralidade e a leitura, envolvendo outros domínios, de que fazem parte da linguagem e a memória – que guarda aquilo que fomos e somos;
- (ii) a matemática, que desenvolve a lógica, a capacidade de abstração e que também contribui para estruturar o pensamento racional e a objetividade;

- (iii) o exercício da música, cantada ou instrumental, que desenvolve a inteligência emocional, a expressividade e a criatividade;
- (iv) o exercício de uma arte (pintura, escultura, marcenaria, costura ou gastronomia), que desenvolve a criatividade, a relação entre o abstrato e o concreto e a ligação com a natureza;
- (v) o exercício físico, particularmente o desporto, por ser essencial à saúde e à sobrevivência, individual e de grupo, estimulando a cooperação e a competição;
- (vi) a atividade em grupo, que complementa a individual e nos leva a perceber que somos uma espécie gregária – e também, regressando ao tema do painel, porque o trabalho em grupo é cada vez mais essencial para a investigação, os génios individuais são a exceção, não a regra.

Assim, no seu conjunto, língua, matemática, música, artes, exercício físico, atividades em grupo são (ou deveriam ser), em África como em qualquer geografia, bases da organização do ensino-aprendizagem e, portanto, pilares para melhor investigar, porque estruturantes do pensamento e da personalidade.

Porém, a evolução e disponibilidade dos motores de busca, induzem-nos a crer que o conhecimento está instantaneamente disponível, não requer memorização ou grandes esforços – o que nos está a tornar mais imediatistas, mais preguiçosos e, portanto, mais estúpidos e menos interativos. As tecnologias digitais são instrumentos que contribuem para melhorar a nossa qualidade de vida – porém, elas não podem substituir, muito menos no espaço de algumas gerações, tudo o que formou a nossa maneira de pensar e de organizar. Daí a importância de não trocarmos os elementos de aprendizagem e formação da nossa humanidade e cultura adquirida e de não aceitarmos que a tecnologia é substituta para tudo. Porém, infelizmente lidamos hoje com esta realidade e dinâmica.

Que lição retirar destes considerando para a questão inicial? Diria que a investigação maior talvez seja a que revise e discuta os objetivos e a organização dos sistemas de ensino-aprendizagem. Esta postura muito provavelmente nos levaria à conclusão de que os professores mais qualificados (e treinados) deveriam estar no ensino primário e secundário. Mas para ser realista, tal dificilmente acontecerá e não só por razões económicas... afinal de contas é sempre mais fácil dizer que formámos 1 milhão de universitários (muitos semianalfabetos) do que dizer que formámos 1 milhão de crianças e jovens – com base nos elementos que contribuem para a construção de personalidades bem-formadas e que assumam a importância de questionar e relacionar, em suma de cultivar a curiosidade e o pensamento. Tal não diz res-

peito especificamente a ambientes africanos, esta realidade é verificável em países mais ricos e mais urbanizados, onde o poder está interessado em maiorias instaladas e minorias pensantes – afinal não é por acaso que nas últimas 5 décadas o foco das escolas virou para a gestão de objetivos, a eficácia, o saber fazer – por outras palavras, o ensino do “o quê” – que, não deixando de ser importante em sociedades industriais, não substituem os domínios do “porquê” ou do “como”.

Aqui chegados, ensaiemos uma resposta lógica e factível – embora possa ser não desejável por quem manda – à pergunta “como se pode incluir a investigação científica sobre (em) África nas agendas dos decisores políticos africanos?”. A fuga de cérebros que existe em muitos países (não só nos africanos), não é uma fatalidade tal como não é uma fatalidade a investigação científica em África ter peso diminuto. Na verdade, uma forma relativamente simples de combater parte do défice de investigação e de investigadores poderia ser a multiplicação de parcerias em rede e em domínios específicos entre instituições e investigadores, a residir em países africanos e instituições e investigadores a residir em países científica e economicamente mais desenvolvidos, incluindo países menos ricos onde a investigação esteja desenvolvida em campos específicos – como é o caso de, por exemplo, a agricultura ou a medicina tropical.

Desenvolver projetos de investigação em rede, sobre qualquer área e tema, poderá levar a que os investigadores de países com menos recursos se sintam valorizados e encorajados a permanecer nas instituições onde trabalham e a fazê-las crescer e manter-se em funcionamento – por outras palavras, integrar investigadores (e instituições) em redes globais é uma abordagem que poderá, porventura, refrear a chamada “fuga de cérebros”. Isto por uma razão simples: um investigador em qualquer domínio das ciências (energia, preservação ambiental, digitalização, e todos os outros campos essenciais ao mundo em que estamos), que resida num país africano e esteja numa rede de investigação com instituições, europeias norte-americanas ou outras de qualidade, é mais valioso que um mesmo africano que resida em países economicamente mais desenvolvidos, na Europa, nos EUA ou noutras geografias. E porquê? Por meras razões de massa crítica, existem muitos mais “competidores” nestes últimos países, onde a aquisição ou manutenção de um posto de trabalho se torna mais problemática.

Quanto a uma sugestão para os decisores políticos, ela poderia ser: coloquem nas agendas de colaboração com terceiros países a questão da investigação em rede. Há, porém, uma condição sine-qua-non a evitar e que eu chamaria a lógica que presidiu à constituição da Universidade Patrice Lumumba (no tempo da URSS) ou da UNILAB no Brasil, entidades criadas para rece-

berem alunos de “países pobres” – para que fique claro falo da abordagem e da lógica de gueto, não da qualidade dos respetivos docentes e investigadores – p.e., hoje, a UNILAB procura sair da “liga B”, onde foi erradamente colocada, independentemente das (boas) intenções.

O ponto é que a integração de docentes e investigadores deve ser feita em redes de investigação de ponta e não em redes criadas para os “pobres” ou “menos desenvolvidos”. A criação de lugares para estudantes ou investigadores provenientes de outras latitudes consideradas menos desenvolvidas, deve ser feita nas Universidades existentes em conjunto com os alunos e investigadores lá existentes, não em guetos, utilizando, isso sim, abordagens adequadas. Esta infeliz prática tem raízes mais amplas, ligadas com a ideologia da ajuda ao desenvolvimento, onde uns se consideram como *doadores* e outros como *recipientes* – hoje, fruto da vaga do politicamente correto, travestidos de “parceiros do desenvolvimento”.

Abordando expressamente o caso dos países CPLP e da União Europeia, os países membros e a atual Comissão Europeia, que se apresenta com uma postura mais geopolítica, teriam todo o interesse em reforçar os laços de todo o tipo com os países africanos – afinal de contas essa é, porventura, uma das principais formas de a UE acrescentar algum músculo na ordem internacional, em desconstrução acelerada. Nesta perspetiva, haveria que colocar em cima da mesa a colaboração em rede entre entidades europeias e africanas que potenciem o desenvolvimento científico em África e que contribuam para reter os melhores cérebros nos respetivos países.

Afinal de contas, quem estiver integrado num projeto financiado em rede por fundos europeus, poderá ter acesso e receber o mesmo que colegas de outros países e, em formato *online* ou presencial, terá acesso ao que de melhor existe em centros cientificamente mais possantes. Tal diminui a propensão para emigrar: se eu posso ser mais valorizado por estar onde estou e ter acesso ao que de melhor se produz, viajando quando necessário, para quê emigrar para um sítio em que terei menos probabilidade de emprego – e integração?

Mas para que tal aconteça, em todos os países da CPLP, para além do português há que dominar a língua franca da ciência e essa, não tenhamos dúvidas, é o inglês! Ou seja, no 1º nível de formação universitária, a aprendizagem do inglês deveria ser condição *sine-qua-non* para terminar um curso – independentemente das debilidades do ensino do português. Dominar o inglês é uma condição necessária para melhor acompanhar a crescente competição internacional.

Por último, uma chamada de atenção contra a armadilha colocada pela ideologia terceiro-mundista – a guerra fria já acabou e o mundo mudou e muito. Para

ser mais concreto, o jargão da cooperação “Sul-Sul” encerra potencialidades concretas, afinal de contas existem centros de ensino e de investigação de excelência em países do Sul. Mas não deixa de ser também uma forma de os mais ricos (ou os mais ricos dos mais pobres) dizerem: “cuidem-se, que nós temos outras prioridades”. E esta ideologia tem uma capacidade de transmissão elevada, qual estirpe viral, com esteio em posições nacionalistas e em ressentimentos, estando a conduzir novamente à construção de identidades imaginárias e a alimentar a mentira que pobres e mediocridade são sinónimos de países menos desenvolvidos, como se os pobres dos países mais ricos fossem menos pobres, como se a mediocridade não existisse nesses países.

É essencial olhar para a história e perceber que os países que mais se desenvolveram desde os anos 1970 foram os que usaram as melhores tecnologias, descobertas científicas e as melhores escolas e metodologias para formar os respetivos quadros técnicos, independentemente de serem do Norte ou do Sul. Portanto, cooperação global, sim! Cooperação Sul-Sul, (Sul-Norte, Sul-Sul-Norte e outras combinações ciclicamente sugeridas), também sim, mas desde que daí advenham benefícios em concreto, não pelo mero facto de ser cooperação entre países em desenvolvimento. Pondo a questão de outra maneira, as divisões sociais e de conhecimento que existem no mundo devem-se mais a problemas de classe e menos a problemas de geografia.

Se algumas suscetibilidades ficaram feridas com este último ponto, ainda bem, era essa a intenção! Na verdade, não há *short-cuts* para afirmar que o caminho para o desenvolvimento passa pelo aumento da massa crítica de investigação. E esta passa pela rejeição de abordagens que neguem a capacidade de os países e geografias mais pobres poderem atingir níveis de competitividade internacional. Claro que tal nunca acontecerá enquanto as abordagens terceiro-mundistas ou da dependência nos indicarem a quimera do corte com os centros mais industrializados e a criação de “agregações” dos mais pobres. A integração progressiva no mundo mais industrializado é o caminho, como já referido, ilustrado pelos países do leste asiático no terceiro quartel do século passado. A integração progressiva em redes avançadas de conhecimento e tecnologia facilita e induz a progressiva incorporação de valor nas produções de produtos primários. Afinal de contas, num mundo globalizado, os melhores modelos e abordagens, não estão somente em ou entre nós, Áfricas, Europas, Ásias ou Américas, estão também no que a história nos ensina e no que os outros nos demonstram.

Escrito em memória do professor, colega e grande humanista, Luís Moita.



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

Filipe Vasconcelos Romão





# O CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DOS NACIONALISMOS CENTRÍPETOS E CENTRÍFUGOS<sup>1</sup>

Filipe Vasconcelos Romão

## NOTA INTRODUTÓRIA

Em Junho de 2013, pouco tempo depois de ter concluído o doutoramento e em plena crise, tive a honra de ser convidado pelo Professor Luís Moita para ser professor na Universidade Autónoma de Lisboa.

Tinha falado duas vezes com o Professor Luís Moita – uma das quais tinha sido a própria entrevista que me fez, em conjunto com o Luís Tomé, e que estava na origem deste convite – e lembro-me, como se tivesse ocorrido ontem, do telefonema que o confirmou. O tom do Professor tornou a proposta irrecusável pela simpatia, mas, sobretudo, pela sua mais do que conhecida empatia, sintetizada por um “fazes-nos falta cá, Filipe”. Surgia, assim, um trabalho que constituiu uma alternativa a uma mais do que certa ida para o Brasil (para a qual já tinha visto).

O texto que aqui apresento fez parte desse ponto de partida com a Universidade Autónoma de Lisboa: foi publicado originalmente na JANUS.NET e é o meu primeiro trabalho na qualidade de professor/investigador desta instituição. Julgo que simboliza o início de um percurso que está quase a completar dez anos e que deve muito ao nosso Professor.

O termo nacionalismo tem uma dupla conotação empírica na vida política actual: a violenta, cuja imagem mais forte e mais presente é a dos conflitos jugoslavos da década de 90 do século XX e, em menor medida, a dos grupos violentos independentistas, como a Frente Popular de Libertação da Palestina ou o *Irish Republican Army* (cuja expressão tem vindo a reduzir-se gradualmente); e a aberta e democrática, uma espécie de nacionalismo *light*, cujas reivindicações estão perfeitamente acomodadas e são amortecidas no contexto do sistema político concreto em que se inserem. No segundo caso, a face mais visível são os regimes autonómicos como o catalão, no caso espanhol, ou o escocês, no contexto britânico. Esta classificação, bastante ligeira e mais

---

<sup>1</sup> Romão, Filipe Vasconcelos (2013). "O carácter multidimensional dos nacionalismos centrípetos e centrífugos". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Novembro 2013-Abril 2014.

baseada no senso comum do que numa análise rigorosa dos factos, acaba por ser acolhida em certas abordagens científicas (Kaldor, 2004). Em paralelo, a nível mediático, o nacionalismo parece ser notícia apenas quando se faz sentir como fenómeno ruidoso, através dos mais diversos tipos de manifestação, que podem ir de uma simples cerimónia solene de comemoração de um feriado ou de um evento desportivo que desperte os mais exaltados orgulhos nacionais até grandes mobilizações sociais de defesa ou de contestação do direito à autodeterminação.

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

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

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

## 1. ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUAIS

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

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

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

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

Haverá, desta forma, todo um conjunto de comportamentos e de interacções que não são, regra geral, vistos como dizendo respeito ao nacionalismo, comumente mais associado a práticas extraordinárias ou com uma conotação negativa. O autor de “*Banal Nationalism*” considera que o grau de enraizamento do nacionalismo dominante nos Estados-nação consolidados é tal que os cidadãos repetem determinados gestos sem os associar a manifestações de identidade nacional, citando como exemplo a simples exibição da bandeira dos Estados Unidos da América em locais públicos (1995: 39). Esta realidade presente no dia a dia de milhões de cidadãos é tão natural que nem merece qualquer qualificativo, o que já não acontece com fenómenos radicais violentos. Segundo Billig, além de ignorado pelos cidadãos e pelos políticos, o estudo desta componente do nacionalismo também tem sido negligenciado

pelos académicos que se dedicam ao tema (1995: 43). No entanto, é o próprio que assume a sua adesão às teses modernistas, quando sublinha o papel de guia que o nacionalismo tem no desenvolvimento do actual Estado (1995: 19). O Estado-nação estabeleceu padrões que são, atualmente, dados como adquiridos desde sempre pela cidadania, que acaba por não ter bem a noção de que o vínculo a uma identidade nacional é algo relativamente novo.

## 2. NACIONALISMOS CENTRÍPETOS E CENTRÍFUGOS

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

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

A opção pelo termo ‘centrípeto’ prende-se com a evolução dos sistemas políticos democráticos. No contexto dos Estados autonómicos, o termo ‘centralizador’ tende a perder força. Nestes casos, a descentralização política é perfeitamente compatível com a existência de uma identidade nacional, que, a partir do governo central, procure manter a supremacia sobre outras identidades presentes no mesmo território. Por outro lado, o nacionalismo centrífugo faz o percurso inverso, procurando afastar-se do pólo agregador mais vasto

em que está integrado. O seu objectivo final pode ser a independência de uma entidade política ou a obtenção de maior autonomia, no quadro de um Estado autónómico ou federal.

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

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

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

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

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

Neste contexto, a famosa expressão disjuntiva “Independência ou morte”, pronunciada pelo imperador Pedro I aquando da independência do Brasil, que pare-

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

### 3. DIMENSÕES DO NACIONALISMO: ACÇÃO, DISCURSO E AUTODEFINIÇÃO

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

Ao valorizar a acção e ao não considerarmos o discurso como única manifestação indiciadora da presença do nacionalismo, este conceito, em si mesmo, torna-se mais abrangente, passando a tónica a incidir sobre a sua intensidade. A defesa de uma identidade com objectivos políticos, no contexto da actividade interna e externa do Estado, é mais frequente do que muitas vezes se julga, variando, isso sim, no grau ou intensidade. Um nacionalismo que se limite a sê-lo na dimensão dos seus actos será menos intenso do que outro que, além de actuar, faça uso de um discurso de defesa e de apologia da respectiva identidade o que, por sua vez, será superado pelo nacionalismo que age, discursiva e assume a sua opção.

O facto de entendermos o nacionalismo como um fenómeno multidimensional e de considerarmos que a acção deve ser alvo de uma maior atenção em termos analíticos não acarreta uma desvalorização do papel do discurso, provavelmente a componente mais visível e indispensável ao que classificamos como nacionalismo afirmativo. Muitas vezes, é através do discurso que o naciona-



lismo mobiliza e mantém a coesão das suas bases, em contextos pacíficos e democráticos e em contextos conflituais violentos. Há uma gama muito diversificada de possibilidades discursivas nacionalistas, como o comprovam diversos casos. Por exemplo, nos períodos de ascensão e apogeu das ditaduras fascistas (entre as décadas de vinte e de quarenta do século XX), regimes nacionalistas por excelência, o tipo de discurso destes governos era claramente afirmativo, violento, de exaltação dos respectivos valores identitários e de exclusão do diferente. Paralelamente, o discurso dos regimes democráticos liberais proclamava outro tipo de valores, sem deixar de assumir e exaltar a própria identidade (provavelmente, por considerar que os valores democráticos e liberais lhe eram inerentes). Com base neste quadro terminológico, poderíamos mesmo afirmar que os regimes fascistas foram o exemplo perfeito de um nacionalismo de Estado afirmativo e assumido e que se contrapõem à mencionada prática inexistência deste tipo de nacionalismo nos governos de Estados independentes democráticos contemporâneos.

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

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

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

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

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

#### **4. A DIMENSÃO DISCURSIVA E A NATUREZA CENTRÍPETA E CENTRÍFUGA DO NACIONALISMO**

No caso da relação entre o discurso e a natureza centrípeta ou centrífuga do nacionalismo, no âmbito dos actuais quadros políticos, o segundo tende a ser mais afirmativo do que o primeiro, como pudemos verificar quando mencionámos

o exemplo dos catalães da CDC. Parece haver alguma correlação entre o grau de afirmação discursiva do nacionalismo e a sua posição em relação ao poder (entendendo-se poder na sua materialização máxima de conquista de soberania, ou seja, de um Estadonação).

Neste sentido, Xosé M. Núñez Seixas afirma que

*“a componente nacionalista (...) desempenha um papel de protagonista na agenda dos partidos ou movimentos sociopolíticos cuja nação de referência não goza de um reconhecimento institucional considerado suficiente e, acima de tudo, de soberania”* (2010: 13-14).

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

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

Parece, assim, haver um espaço de silêncio discursivo que domina o nacionalismo centrípeto. Esta sua maior propensão para o que denominamos como nacionalismo subtil ou afirmativo (mas não para o assumido) pode não ter como única justificação os receios de conotação com os aspectos mais negativos do discurso identitário. Poderá haver uma tentativa deliberada, por parte de um dado agente nacionalista centrípeto, de centrar as atenções da cidadania noutras questões (por exemplo, nas políticas sociais e económicas), como forma

de atingir novas metas ou manter conquistas já alcançadas, em matéria de poder político. Em determinadas circunstâncias, o nacionalismo subtil ou o nacionalismo afirmativo não assumido poderão ser a receita mais adequada para materializar os objectivos políticos de uma identidade, principalmente quando esta já se encontre consubstanciada num Estado.

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

## CONCLUSÃO

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

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

## Referências Bibliográficas

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





**A IMPORTÂNCIA DA GEOGRAFIA  
NO PENSAMENTO DO  
PROFESSOR DOUTOR LUÍS MOITA**

Francisco Xavier de Sousa





# A IMPORTÂNCIA DA GEOGRAFIA NO PENSAMENTO DO PROFESSOR DOUTOR LUÍS MOITA

Francisco Xavier de Sousa

Em conversas, sobre temas da atualidade e ligados às Relações Internacionais (RI), que participei com o Professor Luís Moita, ficou patente a importância que ele dava à Geografia e à Cartografia, utilizando, frequentemente, os conhecimentos de ambas nas suas reflexões e para construir o seu pensamento. Um dia, confidenciou-me mesmo que se não tivesse enveredado, com paixão, pela carreira de docência e de pensador das RI, seria, certamente, cartógrafo. Na sua visão do interesse e do uso da geografia, nas análises das RI, realçava que essa disciplina do conhecimento, por si só e aceticamente, não fundamentava reflexões. Só teria serventia, se conjugada, entre outras, com a História, a Sociologia e a Economia e quando era interpretada no domínio da influência que exercia sobre o humano. A Geografia, assim, pode permitir a compreensão das realidades atuais e fundamentar tendências de futuro. Ela também tem sido, ao longo dos tempos, usada para produzir estereótipos de análises ou como instrumentos de teorias, entre as quais da geopolítica, como a de Halford J. Mackinder<sup>1</sup> e de Karl E. Nikolaus Haushofer<sup>2</sup> que, como refere o Professor, serviram “... *jogos de poder, traçam diferentes fronteiras imaginárias onde... surge o choque Leste / Oeste*” (Moita, 2009: 140).

---

<sup>1</sup> Halford J. Mackinder, em 1904, na Real Sociedade da Geografia de Londres, expôs a sua teoria, a qual se resume assim: quem controlar a Europa Oriental, denomina o Coração da Terra. Quem dominar o Coração da Terra, domina a Ilha do Mundo. Quem dominar a Ilha do Mundo, domina o Mundo. Esta teoria colocou em dúvida a ideia prevalecte, de quem dominasse os mares, dominaria o mundo. Segundo essa teoria, uma aliança da Rússia, situada no Coração do Mundo, rica em minérios, com a Alemanha, senhora de tecnologia e de conhecimento, colocaria em risco o equilíbrio de poderes (Silva, 1969: 148-151).

<sup>2</sup> Karl E. Nikolaus Haushofer formulou uma teoria assente em cinco pontos, cruciais para a sobrevivência de um País: a Autarquia – as unidades políticas têm de produzir o que necessitam; o Espaço Vital (*Lebensraum*) – uma Nação tem de possuir o espaço necessário ao seu povo; Pan-Regiões – As potências principais do mundo devem dominar cada uma das três pan-regiões, que são cortes transversais do mundo, capazes de proporcionar a Autarquia a essas potências: a Pan-América – dominada pelos EUA; a Pan-Ásia – dominada pelos Japoneses; a Euráfrica – dominada pela Alemanha. Poderá haver uma quarta pan-Região, cujo controlo seria realizado pela Rússia com permissão da Índia, que seria limitada, por não chegar ao Equador, não permitindo totalmente a Autarquia; Relação poder marítimo versus poder terrestre: quem dominar o Heartland domina o crescente interior – bem como o poder marítimo inglês e japonês –, e o crescente exterior, que contempla os continentes que não a Europa; Fronteira – Uma entidade política deve possuir territórios com fronteiras naturais (Silva, 1969: 154-156).

## A GEOGRAFIA AO SERVIÇO DE ESTEREÓTIPOS

O Professor Luís Moita, no seu ensaio “*Ocidente contra Oriente?*” (2009) explica como a Geografia é utilizada, por vezes, para se construir argumentos e estereótipos.

Nele, o Professor aborda algo comum nas suas análises: a necessidade de se compreender as oposições, olhando para lá do seu imediato, sendo, por vezes, necessário analisar as raízes das mesmas. No caso do Ocidente *versus* Oriente, as oposições nem sempre se materializam em confrontações cinéticas, sendo mais vulgar as manifestações das diferenças, algumas com berço na diversidade dos ideários da vida, da comunidade e da sociedade, vistos, por ambos, com nostalgia e romance. Como diz Boaventura de Sousa Santos, existe, há muito tempo, uma contraposição entre o Ocidente e Oriente, evidenciada na cultura e nas relações internacionais, constituindo-se num “... *arquétipo, uma espécie de inconsciente coletivo jungiano que aflora na consciência sob múltiplas formas...*” (Santos, 2022). As caracterizações de qualquer deles, dependem da forma como cada se vê ou das formas como um vê o outro. São, assim, caracterizações subjetivas. Edward W. Said, no livro “*Orientalism*”, ao analisar como o Ocidente considerava e descrevia o Oriente, afirma que cada um se refletia no outro, e este, como aquele, não era um “... *facto inerte da natureza...*”, pois os “... *sectores regionais geográficos, como o “Oriente” e o “Ocidente”, são feitos pelo homem*” e são “... *ideias que têm uma história e uma tradição de pensamento, imagens e vocabulário, que lhe deram realidade e presença no e para o Oeste...*” (1980: 12-13).

Da parte Oriental, sem se saber bem quais as suas fronteiras e quem dela faz, definitivamente, surge, frequentemente, a reminiscência de que foi objeto “... *do projeto colonial europeu Ocidental*” (Moita, 2009: 140). Essa reminiscência, é por ela evocada, com «dor», desde o século V a.C. até hoje. Como reação ao materialismo Ocidental, materializado no colonialismo do Oriente, este reivindica ter sido o berço de filosofias libertadoras de vícios e necessidades terrenas, dando mais importância à metafísica, secundarizando a realidade à mística. Contudo, transmite a imagem de antiquado, atávico, meditativo/espiritual. Já o Ocidente, procura apresentar-se como libertador do sujeito, permitindo-lhe concretizar os seus anseios, definindo-se como promotor do pragmatismo, da felicidade, da justiça, do desenvolvimento, da modernidade, da organização, da riqueza e do bem-estar, acreditando mais no futuro e nas pessoas do que no imaterial. Sobre esta visão, de um e do outro, fundamentada em Jacques Atalli (2007: 41), interroga o Professor se ela se afiguraria como “... *a origem de uma profunda clivagem cultural... teríamos de um lado o Oriente místico, simbólico, contempla-*

*tivo arcaico e racional, do outro o Ocidente organizativo, individualista, empreendedor?”*, afirmando que *“Difícilmente este antagonismo... explicaria toda a conflitualidade histórica que separa esses dois mundos”*. E conclui que outros acontecimentos históricos realçaram diferentes demarcações geográficas entre os dois polos, no qual releva o englobamento do continente americano no hemisfério ocidental (2009: 140). Para o Professor, a conceção mental, mesmo inconsciente, de um Ocidente demarcado por uma fronteira ideológica, militar e económica, centrado num espaço de liberdade, remetendo o resto para o obscurantismo da dominação, atravessou os tempos que englobam a “guerra fria”, o após queda do muro de Berlim, o fim da ordem bipolar e os nossos dias e gerou uma nova perceção, fulcrada numa oposição ao mundo islâmico, na qual o Oriente está associado, não a um conjunto político militar, mas antes a uma civilização e a uma religião (Moita, 2009: 141). Contudo, é nesta religião e nesta civilização que acontecem, naquele espaço geopolítico, as grandes confrontações, entre fações religiosas com o mesmo tronco filosófico, em que os radicalismos fazem verter sangue fraterno.

Existem outros investigadores cujas teses são evidentes no pensamento do Professor Yves Lacoste, ao longo das cerca 500 páginas da sua obra *“Geopolítica do Mediterrâneo”*, analisa as dinâmicas – históricas, políticas, sociais e económicas – daquela região, ressaltando que, no conjunto geopolítico do Mediterrâneo – onde o Ocidente, o Oriente, o Norte e o Sul se encontram – continuam a sobressair conflitos, olhados como sequelas do colonialismo, mesmo após terem acontecido as emancipações dos colonizadores. Contudo, segundo ele, na atualidade, essa razão é colocada em causa por islamistas e ocidentais, perspetivando, porém, que será no espaço mediterrânico que irão ocorrer os mais graves choques de civilização, pois que, ao longo dos tempos, nas margens alargadas desse Mar, existe alguma conflitualidade nos pontos de contacto entre os mundos cristão e muçulmano (2008: 17 e 23).

No mesmo registo, Edward W. Said caracteriza a relação entre o Ocidente e o Oriente como sendo de poder, de dominação, existindo diversos graus de uma hegemonia complexa (1980: 13), pois o Ocidente procurou ter, ao longo da história, o maior protagonismo. No contexto das tensões existentes, esses blocos geográficos cultivam sentimentos de desconfiança.

Bernard Lewis, ainda nesse registo, garante que o Oriente pode contribuir para o controlo e redução dessa conflitualidade, colocando de parte os seus lamentos e a autocomiseração destrutiva, esforçando-se por resolver os seus diferendos internos e potenciando os seus talentos, reinventando-se para reconquistar a sua importância como civilização, que outrora detinha (2003: 187).

- O Professor, em algumas das nossas conversas, apontava-me soluções deste tipo, com a convicção que só através do entendimento, da vontade de se construir os próprios futuros, ultrapassando os passados, sem os esquecer, se resolveria as tensões entre civilizações. Nessas conversas, algumas vezes lhe referi a minha dificuldade em encontrar as fronteiras geográficas, delimitadoras dos espaços físicos ocupados por essas civilizações, ditas Ocidentais e Orientais. O raciocínio de limitar fisicamente esse espaço esbarrava, sempre, nas geografias comuns a uma e outra parte. A dificuldade também era a do Professor. Ele fez, mesmo, notar a impossibilidade de se traçar as fronteiras do Ocidente – quando o Japão, por exemplo, é identificado como lhe pertencente –, colocando em dúvida a sua homogeneidade – pois nele existem várias raças humanas e religiões – e a existência de uma entidade que o representasse – pois a NATO tem mostrado a tendência de se alargar a leste e a OCDE tem no seu seio o Japão (2009: 151). O Ocidente tem contribuído para essa dificuldade, pois, como Boaventura de Sousa Santos afirma, tem a tendência de manter no seu imaginário e de evocar, quando lhe convém, a explicação tradicional da inferioridade do Oriente, instrumentalizando-a politicamente, como tem acontecido, por exemplo, quando a Turquia lembra que pretende ingressar na União Europeia (Santos, 2022).
- O Ocidente e o Oriente, sendo, como referiu o Professor, “Geografias Imaginárias”, têm assumido o papel de estereótipos com caracterizações e interpretações diversas, dependendo umas e outras de quem os define: se o Ocidente se o Oriente.

## A GEOGRAFIA E AS MUTAÇÕES SOCIAIS

Num dos diálogos que estabeleci com o Professor, sobre RI, falámos sobre a relevância, nos dias de hoje, das fronteiras e do Estado-Nação. Na altura, abordou-se a importância que lhes era atribuída pelo Realismo. O Professor possuía um espírito crítico apurado sobre essa teoria e lembrou-me que a realidade atual colocava em causa ideários dessa corrente de pensamento, designadamente quanto ao Estado-Nação e as isobáricas limitadoras dos espaços pelos quais se “morre” quando periga a sua preservação e a soberania. Por exemplo, “*Em nenhuma hipótese, para os realistas, uma condição especial regional poderia levar... à adoção de uma política para fronteiras que contrariasse o “interesse nacional” – este definido em termos de poder.*” (Scherna, 2012: 114), mesmo quando partes das mesmas estejam sujeitas a dinâmicas regionais que exigem lógicas diferenciadas. As regiões de fronteira são vistas, pelo realismo, sob o prisma da defesa da soberania, aplicando-lhes políticas estatais

de segurança. O primeiro quartel deste século tem colocado dúvidas sobre alguns princípios basilares do paradigma realista, designadamente quanto ao Estado, território e soberanias. O século XXI iniciou-se sob o vaticínio da crise do Estado-Nação e das fronteiras, como “cerca” delimitadora de soberania, tendo isso sido notado pelo Professor. Por altura desse diálogo, ele publicou um artigo na *Janus* (2015a), onde referiu autores, com artigos/livros do fim do século passado, em que trataram a importância atribuída aos territórios, aos modelos de soberania e às geografias de influência, como sejam Bertrand Badie – *O Fim dos Territórios* –, Kenichi Ohmae – *O fim do Estado Nação: A Ascensão das Economias Regionais* –, Manuel Castells – *¿Fin del Estado Nación?* –, Richar O’Brien – *O Fim da Geografia* – e Francis Fukuyama – *O Fim da História*. Nesse artigo da *Janus*, ele tratou o mesmo assunto, com uma abordagem própria, que analisarei mais à frente. Desde essa altura, interessei-me pelos assuntos das fronteiras e do Estado-Nação. Analisemos, agora, de forma comentada, algumas obras de alguns Cientistas/Investigadores/Autores, que tiveram importância no pensamento do Professor.

No fim do século XX, Wolfgang Hein publica um texto (Hein, 1994) defendendo que as ameaças ao ecossistema global e o perigo universal de destabilização político-social – este derivado das desigualdades sociais, de expressão crescente, entre regiões do mundo – exigem uma transferência, mesmo que parcial, da soberania dos Países para Entidades que pudessem tomar decisões globais, que sejam mundialmente e democraticamente reconhecidas, e que possam lidar com esses problemas comuns. Esse «Estado-mundial» só seria efetivo e eficaz, se funcionasse sob o princípio da subsidiariedade, alienando competências em entidades regionais e locais. A sua tese fundamentava-se na observação de que o processo de sociabilização mundial, resultante do desenvolvimento capitalista, acelerou-se ultimamente, surgindo incompatibilidades com a forma «Estado-territorial». Segundo ele, o «Estado-territorial» ou «nacional», é um produto da História, não sendo uma configuração natural gerada no seio da organização política, tendo tido uma evolução demorada, resultante de tensões. Nessa evolução, a economia tem sido fundamental. Segundo ele, o controlo económico é tão mais efetivo quanto menor for a restrição à mobilidade dos fatores de produção e um maior bem-estar tem exigido maior liberalização dos espaços económicos e maior globalização da atividade económica, sendo isso fins políticos. Porém, o «Estado-nacional» mantém-se como o paradigma de legitimação política, confrontando-se com o aumento dos problemas sociais, económicos e ecológicos e com a crescente socialização mundial, que reduz, crescentemente, a capacidade

de o Estado obter soluções. Ainda segundo o autor, o «Estado-mundial» resultará do inconformismo e das necessidades da sociedade mundial, confrontada com o sentimento das ameaças decorrentes dos desenvolvimentos, o que levará a uma nova ordem global económica e social. Consequentemente, surgirá uma nova ordem mundial, resultante das tendências do processo de globalização, nas quais estarão incorporadas as de desenvolvimento sócio-estruturais e económicas, que provocarão mudanças nas estruturas institucionais. Contudo, não se poderá inferir, que os «Estados-nacionais» já estão obsoletos (1994: 82-99).

Decorrido um quarto de século após a publicação deste artigo, os «Estados-nacionais», ou Estados-Nação, são, ainda, o paradigma do Mundo, devido ao «medo» em se alienar soberania e/ou por ainda não ter surgido uma Entidade, capaz de assumir os destinos da sociedade mundial. As instituições, como a União Europeia e a ONU, têm sido incapazes de se transformarem em globais, pelas frequentes crises que sofrem e que colocam em causa os seus papéis no desenvolvimento do bem-estar e da paz da sociedade.<sup>3</sup> Algumas vezes assisti ao Professor perguntar, com ênfase e preocupação, quem poderia assumir, mais centralmente, os destinos do mundo e quem seria mais capaz de responder aos anseios e preocupações globais. Essa pergunta ainda traduzia a preocupação sobre a forma como essa responsabilidade seria exercida, o que, na minha opinião, teria de contemplar descentralizações de execuções nas tais instituições regionais, como Wolfgang Hein defendia, estando o controlo das mesmas centralizado na «Entidade global». Na edição de 26/10/1997, do *El País*, Manuel Castells publicou o muito referenciado artigo “¿Fin del Estado nación?” (Castells, 1997). Nele proclama a crise do Estado-Nação, face à globalização da economia e à desconfiança da sociedade nessa organização política, argumentando que já não funciona e sofre dúvidas de legitimidade. Assim, defende, tornou-se obsoleto e, sem desaparecer, terá de coexistir com outras instituições, culturas e formas sociais. Essa crise decorre de o Estado-Nação ter crescente dificuldade em controlar a globalização das economias (sempre ela), os fluxos da informação, os meios de comunicação e as redes criminais. As facilidades de transferências monetárias e a perda do controlo dos fluxos de capital, a independência dos comportamentos dos mercados financeiros e monetários têm exercido pressão nos Estados. O endividamento destes, colocam-nos vulneráveis e provocam perda de soberania, ficando dependentes dos mercados e do controlo

---

<sup>3</sup> Por exemplo, as decisões do Conselho de Segurança da ONU estão subordinadas ao unanimismo do voto dos seus membros permanentes, havendo dificuldade em aprovar resoluções importantes para a paz, segurança e bem-estar da sociedade mundial. A UE tem senti-do titubeações e retardamentos nos processos de alargamento.

de instituições regulatórias.<sup>4</sup> A dependência económica das importações e, na Europa, a alienação de alguma soberania, bem como a adoção da moeda única, contribuíram para a dúvida sobre a importância, no futuro próximo, dos Estados-Nação. A globalização do crime, facilitada pelas flexíveis redes transnacionais, em contraponto à rigidez dos Estados, coloca em dúvida a capacidade destes para, no seu espaço, garantirem a ordem pública e a segurança. Isso tem levado os Estados a unirem-se e a descentralizar competências nas organizações regionais. Assim, Castells afirma que: os Estados tendem a aderir a organizações que garantam as seguranças; os problemas sociais e económicas, tendem a ser tratados noutras organizações, definindo regras aos seus apoios; aspetos ambientais têm originado organizações, algumas informais, que dão voz aos problemas; as identidades começam a não se subordinar a territórios identificados com um Estado, surgindo redes locais de administração, fulcradas nessas identidades. Segundo o autor, porém, o Estado-Nação não desaparecerá nos próximos tempos, por inercia da história, pela confluência de interesses e porque configura um mecanismo político, utilizado pelos cidadãos para controlo social e da democracia. Contudo, a prática de associação que se assiste nas sociedades, com alienação do poder de decisão e de controlo dos Estados, levará ao seu fim, surgindo uma forma mais flexível de Estado, com melhores e mais respostas aos anseios das sociedades, podendo isso implicar que “...renuncien al ordeno y mando...” (Castells, 1997). E os Estados que não aderirem a essa realidade serão ultrapassados, pelo poder dos fluxos e apagados do mapa político, pelos seus cidadãos. Ainda segundo ele, o fim do Estado será mais pelo desejo do cidadão do que pela ação da economia (1997). Essa importância do “cidadão” referida por Castells, é reconhecida pelo Professor, como veremos adiante.

Kenichi Ohmae duvida da importância, atual, das fronteiras históricas e geográficas dos Estados-Nações, pois o que faz mover o mundo é a economia e, essa, tem reformulado os traçados das “*Verdadeiras Fronteiras num Mundo sem Fronteiras*”, colocando em causa o protagonismo global dos Estados-Nações (1996: XVII-XXI). São estes os fundamentos da sua tese: as oportunidades de investimento nem sempre ocorrem na geografia onde o dinheiro existe, havendo mecanismos de transação de dinheiros privado que não olham a fronteiras; os investimentos empresariais não se fazem na lógica das razões do Estado, procurando antes mercados atraentes; as tecnologias de informação permitem investimentos sem grandes deslocções de pessoas e sem a

---

<sup>4</sup> Portugal sentiu isso, no período da Troika.



obrigatoriedade de existir um sistema estrutural em cada polo de laboração, estando as capacidades disponíveis através das redes; o acesso às tecnologias de informação permite ao consumidor saber o que se produz no mundo e escolher onde e o que comprar, usando critérios de economia, de diversidade, qualidade ou agrado. Assim, as unidades económicas e as economias, não se subordinam a fronteiras, tornando desnecessárias as intervenções dos Estados-Nações. Ainda segundo o Autor, perante as dinâmicas do mundo económico, as soluções passam a ser globais, as fronteiras políticas e geográficas assumem artificialidade, as regiões das unidades económicas ganham importância, dimensões adequadas ao objeto de produção/negócio, espalhando-se por territórios de um ou vários Estados-Nação, alheando-se de fronteiras geográficas. As fronteiras dessas unidades económicas passarão a ser definidas pela capacidade de negócio e “*Estas são as fronteiras – e as conexões – que importam num mundo sem fronteiras*” (1996: XXI), e numa “... *economia sem fronteiras, os mapas focalizados nas nações... são totalmente enganadores... a velha cartografia já não funciona*” (Ohmae, 1996: 14).

Conseguimos identificar as convicções destes autores, no pensamento do Professor, sendo ele, contudo, cauteloso no decretar, já, o fim dos Estados-Nação, pelo papel deste na representação dos cidadãos que os elegem e pela responsabilidade que ainda detêm sobre os seus destinos e bem-estar. Num artigo, ele analisa, com pensamento crítico, a importância dos tratados de Münster e de Osnabrück (tratados de Vestefália), ratificados em 24/10/1648, na origem do Estado-Nação e do sistema político moderno, contrariando a tese de que sejam resultado daqueles acordos. Defende, antes, que o Estado-Nação, fundamento do sistema político da modernidade, foi um resultado, “... *verdadeiramente...*” das alterações produzidas pelas graduais imposições da revolução/produção industrial e pelas transições protagonizadas pelas “... *sociedades que romperam com o ancien regime...*”, nos séculos XVIII e XIX (2012: 17, 38 e 40). Assim, sem retirar importância àqueles Tratados, o Professor defende a inadequabilidade do termo Estados-Vestefalianos, para designar Estado-Nação. Esta vertente de pensamento do Professor traduz uma evolução ao que transmitia em 2009, demonstrando, ao mesmo tempo, que nessa altura já tinha a percepção da importância das transformações impulsionadas pela revolução industrial, quanto ao conceito de Estado-Nação. Numa comunicação proferida, naquele ano, num Congresso, em Lisboa, reconheceu a existência dos Estados-Vestefalianos e o papel de Westfália na definição dessa Entidade Política, afirmando que o “... *registo westfaliano identifica o Estado moderno enquanto unidade política...*” e que “... *a economia-mundo do capitalismo industrial encontrou no Estado-Nação a forma mais adequada de se organizar politicamente...*”, havendo, nas tendências de desenvolvimento da economia

mundial, “... *um novo enquadramento para o Estado westfaliano-Keynesiano*”. E continua afirmando “... *Se Westfália consagrou o Estado territorial e soberano, onde a fronteira delimita a área da jurisdição, o keynesianismo tirou as consequências da função desse Estado enquanto regulador do mercado no espaço económico nacional... (e) sublinha o papel determinante dos poderes públicos na gestão da sociedade industrial*” (2009: 318 e 321). O Professor ainda afirmou, nessa intervenção, que a evolução da economia de mercado, objetivada no comércio e na Cidade-Estado, para outra, suportada na industrialização, configurou a sociedade mundial e exigiu mais espaço, assumindo importância e afirmação o Estado-Nação, pois a sociedade industrial impôs-lhe determinadas funções, ficando, de forma indelével, senhora da trilogia Povo/Território/Governo (2009: 315 e 317). Esta afirmação já indiciava reflexões, que levaram à sua tese de que a origem do Estado-Nação se encontrava, antes, na rutura com o feudalismo e na revolução industrial.

Nessa intervenção o Professor ainda defende que, existindo uma relação entre espaços económicos, políticos e territoriais, parte das Nações industrializadas expandem-se para além dos seus espaços nacionais, surgindo zonas económicas, geradas pela mobilidade dos fatores sociais e de produção e pela sociedade informacional. Essas zonas, não cabem nas geografias dos Estados-Nação, violando fronteiras que se “... *diluem em imprevistas configurações...*”. São, então, geradas áreas geoeconómicas supranacionais, exigindo “... *o modo de produção agora dominante... abolição de fronteiras e geografias alargadas*” (2009: 315-320). Isso situa-nos, novamente, no tema deste trabalho. No pensamento do Professor, as geografias bem definidas, em que as fronteiras são manifestações de soberania, começam a dar espaços a outras geografias, muito impulsionadas pela economia industrial e suas interdependências e pelos fluxos financeiros e dos fatores de produção. Ele admite a dificuldades em traçar uma cartografia da geoeconomia, com o aparecimento das novas geografias das empresas (2015b: 104), que contemplam espaços alheados de fronteiras. Surgem, então, desenhos organizativos, lembrando aranhaços ou espessas teias, que, quando sobrepostos em mapas, mostram redes funcionais e de interdependência, com terminais em vários continentes e locais distanciados. É a geografia da economia. Segundo o Professor, a conceção dessas novas geografias assenta nestas realidades: alguns territórios com fronteiras herméticas têm-se transformado em espaços com fronteiras porosas; os espaços nacionais convivem com outros territórios – “regiões” –, onde surgem outras escalas geográficas; a geopolítica de hoje tem incorporado novos conceitos, designadamente o de fluxos, partilhando, assim, uma ideia do Tenente-General Cabral Couto (Moita, 2015a: 102). Este último pensador, advoga que a “... *geopolítica dos lugares...*”, que no passado,

objetivava-se nas análises dos mapas, sob o prisma da localização dos recursos naturais, das demografias e do relevo, passou a dar lugar à “... *geopolítica dos fluxos...*”, objetivada nas análises das redes de transportes, de comunicações e cibernéticas (2009: 25).

O Professor, numa análise às formas de regionalização, encontra as que se constituem por fragmentação subnacional, por agregação interestatal e por regionalização transfronteiriça, caracterizando-as e dando-lhes exemplos (2015a: 102-103). Nesta última forma, engloba as «euro-regiões», definidas por Eduardo Medeiros, como: tendo uma área inferior a 200.000 Km<sup>2</sup>, estendida para além de fronteiras; as fronteiras têm importância reduzida face aos fluxos transfronteiriços, promotores de efeitos positivos socioeconómicos; onde se pragmatiza permanentemente estratégias de desenvolvimento comum; existindo partilha de equipamentos sociais e culturais; e uma forte cooperação e *networking* entre centros de investigação e entidades empresariais; envolvendo vários atores regionais ou locais, bem com a população (Moita, 2015a: 103; Medeiros, 2013: 1252-1253). Além dessas novas delimitações da geografia sem fronteiras, o Professor ainda considera outra, designada «macrorregião», que são delimitadas por margens fluviais ou marítimas, caracterizadas por possuírem afinidades ou possibilidades de cooperação (2015a: 103).

Visitei-o, na sua casa, uns dias antes de nos deixar, tendo sido estabelecida uma conversa interessantíssima, em que, as suas partes de humanista, sociólogo e cientista das RI, se amalgamavam de forma holística, e me espevitavam ao saber. Nela aflorou, entre outros temas, uma reflexão maturada e que foi tratada na sua “última lição doutoral”, em 11/06/2019, cujo tema foi “O Conceito de Relação”.<sup>5</sup> Essa reflexão, aqui por mim sintetizada, era: “*Antes do «eu mais tu ser igual a nós», há que considerar que o «nós é igual ao eu mais tu».*”, o que significava que antes do «eu individual» existe o «nós da comunidade» à qual o «eu» pertence e na qual necessita, para existir, de se relacionar com o «outro». Essa ideia ali abordada, num contexto que não vou aqui evocar, lembrou-me um seu texto, no qual contrariava o que parecia evidente: as culturas e as identidades, podendo ser identificadas com territorialidades e com espaços delimitados por indefinidas fronteiras, não permitem a dedução que, por isso, são fontes de divisão do mundo. A sua tese é que as culturas e as identidades, com o tempo adaptam-se,

---

<sup>5</sup> Consultar em: Luís Moita: A última lição – Rádio Autónoma. <https://luismoita.com/publicacoes-e-intervencoes>

não sendo aceitável encará-las como “... *redutos fechados, condenados ao antagonismo (por mais que a pertença cultural possa estar na origem de exclusivismo) nem redesenhar o mapa-mundi seguindo o traçado das fraturas civilizacionais.*” (2008: 4). E isto porque as culturas e as identidades: estando enraizadas a um território, não têm uma essência permanente; sendo diferentes, podem acumular-se em cada sujeito; não são necessariamente, nos espaços onde se enraízam, fontes de permanente concórdia e, para o exterior, propensas ao antagonismo, podendo serem acessíveis às interações; as suas dimensões, manifestadas nas configurações coletivas, podem ser influenciadas e, portanto, internacionalizadas e, até, universalizadas, pois, pode “... *o facto cultural, quando profundo, não obstante a sua singularidade, ser portador de sementes de universalidade*” (2008: 4-5). Resulta desta sua tese e da nossa conversa, uma convicção: as geografias das culturas e das identidades também são inflexíveis, podendo-se contemplar lugares partilhados pelas suas diversidades, numa configuração global onde coexistem a universalidade e a segmentação.

## EM RESUMO

No pensamento do Professor, as geografias não são imutáveis, adaptando-se às dinâmicas sociais, civilizacionais, económicas, das culturas e das identidades. O Estado-Nação pode estar em risco, fruto dessas dinâmicas, mas, enquanto não se identifica uma Entidade global, capaz de assumir os destinos das sociedades e de encontrar soluções universais para os problemas comuns, ainda tem um papel fulcral na promoção da paz e dos cidadãos, que elegem os seus governos para os representar. A existência de fronteiras, como isóbaras definidoras de soberania, parecem perder importância para outras mais indefinidas, que tenuemente pretendem definir geografias, exigidas por interesses, economias, fluxos de fatores de produção e de informação. Mas é num mapa mais global, retratando toda a Geografia possível, que o “*eu*” e o “*tu*” vivem, em comunidade relacional com o “*nós*”. E tal como as geografias se adaptam, também o “*nós*” tem de se adaptar às várias geografias.

## Obras Citadas

- ATTALI, J. (2007). *Breve História do Futuro*. Lisboa: Dom Quixote.
- CASTELLS, M. (26 de outubro de 1997). *¿Fin del Estado nación?* Obtido de El País: [https://elpais.com/diario/1997/10/26/opinion/877816803\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/10/26/opinion/877816803_850215.html).
- COUTO, T. C. (dezembro de 2009). Que visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO. *Nação e Defesa – Revista Quadrimestral* n° 124, pp. 19-86.
- HEIN, W. (julho-agosto de 1994). El fim del Estado-Nación y el nuevo orden mundial. Las Instituciones políticas em perspectiva. *Nueva Sociedad*, n° 132, pp. 82-99.
- LACOSTE, Y. (2008). *A Geopolítica do Mediterrâneo*. Lisboa: Edições 70.
- LEWIS, B. (2003). *O Médio Oriente e o Ocidente: O que correu mal?* Lisboa: Gradiva.
- MEDEIROS, E. (2013). Euro-Meso-Macro: The New Regions in Iberian and European Space. *Regional Studies, Vol. 47, Issue 8: Politics, Economics and Perception in Regional Construction*, pp. 1249-1266.
- MOITA, L. (25-28 de junho de 2008). *A Configuração do Mundo Presente – Intervenção na Sessão Plenária "Mundos da Sociologia, Sociologias do Mundo", no VI Congresso Português de Sociologia "Mundos Sociais: Saberes e Práticas – FCSH*. Obtido de Luís Moita: <https://luismoita.com/publicacoes-e-intervencoes>.
- MOITA, L. (2009). Espaços Económicos e Configurações Políticas. Em J. B.-M. Domenico Losurdo, *Universalism, National Question and Conflicts Concerning Hegemony* (pp. 315-322). Nápoles: La Città del Sole s.r.l.
- MOITA, L. (2009). Ocidente contra Oriente? *Janus – Anuário de Relações Internacionais*, pp. 140-141.
- MOITA, L. (outono de 2012). Uma Releitura Crítica do Consenso em Torno do "Sistema Vestefaliano". Obtido de *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, n.º 2: <https://observare.autonoma.pt/janus-net/janusnet/uma-releitura-critica-do-consenso-em-torno-do-sistema-vestefaliano/>.
- MOITA, L. (2015a.). Novos contornos territoriais. *Janus*, pp. 102-103.
- MOITA, L. (2015b.). A difícil cartografia da geoeconomia. *Janus*, pp. 104-105.
- OHMAE, K. (1996). *O Fim do Estado Nação: A Ascensão das Economias Regionais*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- SAID, E. W. (1980). *Orientalism*. Londres: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- SANTOS, B. d. (04 de maio de 2022). *Boaventura: o Oriente e o Ocidente*. Obtido de OUTRASPALAVRAS: Jornalismo de Profundidade e Pós-capitalismo: <https://outraspalavras.net/geopoliticaeguerra/boaventura-o-oriente-e-o-ocidente/>.

SCHERMA, M. A. (janeiro/junho de 2012). As Fronteiras nas Relações Internacionais. *Revista Monções, Vol. 1, Nº 1*, pp. 102-132.

SILVA, O.T. (31 de dezembro de 1969). *Revista da Escola Superior de Guerra*. Obtido de Teorias Geopolíticas: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/665>.



**A DIPLOMACIA ECONÓMICA  
PORTUGUESA: A DIMENSÃO  
POLÍTICO-INSTITUCIONAL**

Henrique Morais





# A DIPLOMACIA ECONÓMICA PORTUGUESA: A DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL<sup>1</sup>

Henrique Morais

Quaisquer que sejam as suas efetivas consequências, a diretiva política para a diplomacia económica e promoção externa vem recolocar em debate o problema do modelo e práticas da diplomacia económica e da diplomacia “tout court” em Portugal.

Nas próximas páginas abordaremos o que foi a anterior prática portuguesa na esfera da diplomacia económica e as alterações que a diretiva política para a diplomacia económica veio induzir em todo o sistema. Destacaremos as “voltas e reviravoltas” a que a própria diretiva foi sujeita, face a uma constante alteração da forma como foi percecionada pelo poder político – também ele sujeito a várias mudanças nos últimos anos.

## ANTERIOR PRÁTICA PORTUGUESA

De modo pouco coordenado a diplomacia económica tem vindo a ser exercida em Portugal por diversas organizações designadamente, Embaixadas e Consulados, ICEP, API e Câmaras do Comércio.

## AS EMBAIXADAS

Durante a maior parte do século XX, as nações continuaram a entender a rede de representações diplomáticas, em geral, e as suas embaixadas, em particular, como o instrumento privilegiado de projeção do poder político, de reforço da sua influência e do seu prestígio no mundo.

Também por isso, aos embaixadores solicitava-se uma sólida formação política, bem como alguma habilidade e capacidade de negociação internacional. Naturalmente, a importância da sua ação era diretamente proporcional à evolução dos focos de conflito internacionais ou, pelo menos daqueles em que o respetivo país estivesse envolvido: quanto mais focos de tensão ocorressem, mais indispensável se vislumbrava a ação da rede diplomática.

---

<sup>1</sup> O presente texto resultou do projeto intitulado “A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspetiva” desenvolvido no OBSERVARE e que, em 2007, deu origem a uma publicação.

Ainda por isso, o padrão de localização dos diversos níveis da rede diplomática obedecia a critérios quase estritamente políticos, que em nada tinham a ver com questões economicistas: não se criava uma representação diplomática portuguesa no país A porque interessava fomentar o investimento estrangeiro, o turismo ou as trocas comerciais com o nosso país, instituía-se essa embaixada porque o país em causa tinha uma posição central na teia político-institucional (ou na lógica dos conflitos).

## **A GLOBALIZAÇÃO VEIO ALTERAR TUDO ISTO!**

Por um lado, ao internacionalizar e massificar atividades tão diversas como o comércio e o investimento, o turismo e as tecnologias da comunicação, transmitiu às nações uma mensagem clara, isto é, ou estas conseguiam ser competitivas a nível internacional, ou sujeitavam-se a um processo de progressivo empobrecimento e perda de importância no contexto económico mundial.

Acontece que a perda de competitividade, neste mundo globalizado, pode ocorrer, pelo menos, por dois motivos completamente distintos: porque a empresa não consegue produzir a preços equiparáveis aos dos seus principais concorrentes, mas também porque a empresa não consegue utilizar o marketing e a imagem que este projeta da “marca” como forma de captar mercados. Aliás, suspeitamos que, progressivamente, as questões da marca começaram a sobrepor-se à mera lógica do preço, não apenas ao nível do produto, mas também do próprio país.<sup>2</sup>

Tratando-se de uma questão de preço ou de marca, a verdade é que estes desenvolvimentos que a globalização nos trouxe exigiram também uma nova lógica para a atividade diplomática das nações. Hoje, a rede diplomática deve preocupar-se, em conjunto com os outros atores neste processo (designadamente as empresas e as organizações não governamentais), em promover os produtos e serviços nacionais, mas também em projetar do país uma imagem, tanto quanto possível real, de si próprio, das suas capacidades, da sua história e cultura, dos seus valores e dos seus produtos.

A rede diplomática deve ainda interagir com outros canais neste processo de promoção da imagem do país, designadamente através de iniciativas de cariz mediático, nomeadamente os grandes acontecimentos desportivos e as

---

<sup>2</sup> Tomemos, como exemplo, a Marca Portugal, que tem impacto nalguns produtos agrícolas (aglomerados de cortiça, vinho, talvez ainda o azeite) e, certamente, no turismo ou, pelo menos, em alguns dos seus segmentos.

exposições internacionais (veja-se o impacto da Expo-Sevilha e da Expo-Lisboa para os respetivos países), ou mesmo associando-se ao sucesso desportivo ou cultural de cidadãos nacionais.<sup>3</sup>

Em bom rigor, o problema de quase todas as nações é que ninguém sabe nem quer saber nada sobre elas. É precisamente esse um dos aspetos que a diplomacia moderna, apoiada na sua vertente económica, deve tentar perceber e combater, transmitindo do país uma imagem que seja facilmente captável e, se possível, admirada no exterior.

## **DA LÓGICA DE CRIAÇÃO DAS EMBAIXADAS E CONSULADOS AOS RECURSOS HUMANOS AFETOS ÀS EMBAIXADAS**

Portugal tem atualmente setenta e sete embaixadas<sup>4</sup> espalhadas pelo mundo, com clara predominância para a Europa, onde dispomos de 36 embaixadas que cobrem a quase totalidade do continente.<sup>5</sup>

Trata-se, em primeiro lugar, de uma rede vasta à escala mundial, especialmente se tivermos em conta o papel algo periférico de Portugal na cena política mundial (nomeadamente nos grandes palcos de conflito/negociação), a nossa reduzida dimensão económica e o leque limitado de países que potencialmente deveriam merecer maior atenção, designadamente do ponto de vista de uma estratégia de promoção do investimento estrangeiro no país ou das exportações portuguesas para o resto do mundo extra-União Europeia (UE). É aliás conveniente não esquecer que Portugal está incluído na UE e, como tal, ao abrigo dos desígnios da Política Externa e de Segurança Comum (a chamada PESC). Ora, nesse contexto e atentos os objetivos da PESC, seria de esperar uma progressiva coordenação de estratégias e esforços ao nível diplomático, que tornariam certamente redundantes algumas das missões diplomáticas espalhadas pelo mundo. A título meramente exemplificativo, imaginando que a atividade principal de uma embaixada portuguesa num longínquo país da América Latina é exarar vistos de entrada em Portugal, será razoável considerar até que ponto essa missão diplomática não configura um absoluto desperdício de recursos para o país. Na verdade, admitimos que essa tarefa

---

<sup>3</sup> Suspeitamos que alguns dos nossos “craques” do futebol ou do atletismo poderiam ser excelentes embaixadores itinerantes.

<sup>4</sup> Inclui-se neste número a missão temporária na Bósnia-Herzegovina.

<sup>5</sup> As restantes embaixadas repartem-se da seguinte forma: quinze em África, onze no Continente americano (quatro na América do Norte e Central e sete na América do Sul), nove na Ásia, cinco no Médio Oriente e uma na Oceânia.

poderia facilmente ser desempenhada por qualquer outro país da União Europeia que tivesse uma permanência, e motivações, mais ativas nesse país (numa primeira análise, a embaixada espanhola).

Em segundo lugar, trata-se de uma rede que foi essencialmente constituída com base em critérios de incidência político/estratégica da segunda metade do século XX, só por mero acaso coincidentes com as novas realidades económicas e, até, sociopolíticas que o final da “Guerra Fria” propiciou.

Por exemplo, justificar-se-á atualmente ter embaixadas na Bulgária e na Roménia, países que, ao menos do ponto de vista das relações comerciais, do investimento ou do turismo têm um peso absolutamente residual para Portugal?<sup>6</sup> Não seria, numa lógica de custo/benefício, mais prudente alargar a cobertura do mar Negro, reforçando a presença diplomática portuguesa em Ancara e Kiev?

Estas reflexões tornam-se, todavia, mais prementes quando olhamos para as restantes zonas geográficas: na América do Sul, existem sete (7!) embaixadas, quando nos pareceria fundamental concentrar os recursos em dois mercados prioritários, isto é, o Brasil e a Argentina<sup>7</sup>; em África temos uma vastíssima rede de missões diplomáticas, que abrange países como a Etiópia, o Quénia, o Zimbabué e o Senegal.

Em contrapartida, na Ásia, região que se vem afirmando em crescendo do ponto de vista económico e financeiro, e que provavelmente irá ocupar um lugar central a nível político e social no mundo (basta olhar para os dados populacionais e imaginar, por exemplo, o que acontecerá aos tradicionais fluxos migratórios e turísticos quando a China e a Índia aumentarem em meia dúzia de dólares os respetivos rendimentos per capita), a nossa rede diplomática continua a ser relativamente escassa, não tanto em termos do número de embaixadas na região, mas mais em função dos recursos de que estas dispõem para desenvolver a sua atividade.

Por último, a rede diplomática tem ainda como critério preferencial de localização os fluxos migratórios portugueses da segunda metade do século passado. Esta realidade torna-se particularmente evidente quando se observa a extensa lista de países em que Portugal tem consulados (cinquenta e oito no total), para além de um vasto número de cônsules honorários (cerca de cento e cinquenta). Assim se compreende que a França seja o país em que Portugal tem o maior número de Consulados (treze!), a que se acrescentam quatro na Alemanha, seis nos EUA e nove no Brasil.

---

<sup>6</sup> Bastaria, a este propósito, que a rede diplomática seguisse o próprio exemplo do ICEP, cujas delegações se empenham em desenvolver o mercado de implantação, mas também mercados de vizinhança (por exemplo, a República Checa em relação à Roménia).

<sup>7</sup> Para além destes dois países, Portugal tem embaixadas na Venezuela, Colómbia, Peru, Chile e Uruguai.

Daqui resulta a convicção de que a rede diplomática está, pelo menos no que diz respeito à sua repartição geográfica, algo desajustada. Acresce ainda que não parecem existir critérios objetivos na definição dos recursos afetos às nossas missões no exterior.

## **O PAPEL DO INSTITUTO DO COMÉRCIO EXTERNO PORTUGUÊS (ICEP)**

A promoção externa do comércio, do turismo e do investimento foi sendo assegurada ao longo dos anos pelo ICEP, regra geral a partir da participação em feiras internacionais naquelas áreas e da criação de programas específicos de apoio à internacionalização como, só para citar algumas das iniciativas mais recentes, os programas *Mais Quota Internacional* e *Marcas Portuguesas de Comércio*. De premeio surgiram algumas iniciativas que envolveram outras instituições, designadamente o Núcleo Empresarial de Promoção Externa, criado em 2003 a partir de uma parceria entre o ICEP, a Associação Empresarial de Portugal (AEP) e a Associação Industrial Portuguesa (AIP), com o objetivo prioritário de promover o aumento das exportações nacionais.

Independentemente dos méritos destas iniciativas, e de outras que o ICEP foi implementando ao longo dos anos, somos regra geral confrontados com a ausência de uma efetiva coordenação com a rede de representações diplomáticas, de que é aliás sintomático o facto de, até 2003, a esmagadora maioria das delegações do ICEP no exterior nem sequer funcionar em embaixadas (trinta e duas, num total de quarenta e nove delegações). Além disso, boa parte das iniciativas são delineadas a nível centralizado (no ICEP-Lisboa), resultando normalmente em contactos diretos com as empresas, nos quais raramente a vertente diplomática aparece envolvida.

Do ponto de vista da organização do ICEP somos confrontados com alguns dados que nos deixam algo perplexos, designadamente a nível da afetação do pessoal. Desde modo, para além de um número impressionante de quadros estar ausente do Instituto, em situação de licença de vencimento, requisição ou destacamento (em 31 de dezembro de 2004, eram 32 elementos nesta situação, num total de 713), verifica-se que os efetivos no estrangeiro são 247, quando em Portugal o ICEP dispõe de 441 colaboradores.

## A ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA O INVESTIMENTO (API)

A Associação Portuguesa para o Investimento foi criada em novembro de 2002, com o objetivo prioritário de promover grandes projetos de investimento, de origem nacional ou externa, em Portugal. Foi, deste modo, desenhada uma “linha de fronteira” entre o ICEP/IAPMEI, o Instituto de Turismo de Portugal (entretanto extinto) e a API, em função da dimensão do projeto (25 milhões de euros) e/ou do investidor (75 milhões de faturação e 40 milhões de orçamento anual). Projetos acima destes patamares passam a ter a API como único interlocutor nacional, representando todas as restantes entidades administrativas envolvidas.

O ano de 2004 permite já efetuar um balanço relativamente rigoroso quanto à atividade da API, passada que está a fase de arranque da própria Agência. Nesse ano, foram acordados projetos de investimento estrangeiro em Portugal no valor global de 709.4 milhões de euros, que permitiram a criação de cerca de 2400 postos de trabalho.

Tanto do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista operacional, não se vislumbra quais as vantagens de ter uma entidade especificamente orientada para a captação de grandes projetos de investimento. Não poderia o ICEP desempenhar (como o fez no passado) esse papel? Não será mais fácil ao staff das embaixadas/delegações do ICEP contactar diretamente com o investidor externo, do que deixar essa missão cometida a quem se encontra distante (e não apenas fisicamente) desses mercados? Será mais difícil a um quadro da embaixada/delegação do ICEP com largos anos de vivência, por exemplo, no Japão desenvolver esforços para captar investimentos para Portugal do que afetar essa tarefa a uma organização provavelmente desconhecida pela generalidade dos investidores em causa?

É aliás curioso imaginar a operacionalidade do sistema atual, designadamente porque a decisão de investimento, para mais quando envolve mercados externos, é suficientemente complexa e dinâmica para se poder imaginar situações em que o interlocutor começa por ser alguém do ICEP e, porque, entretanto, os montantes inicialmente imaginados aumentaram, teoricamente o interlocutor passaria a ser a API. É óbvio que o bom senso das pessoas envolvidas em todos estes processos permite tornear situações como esta, mas isso não esconde a realidade: o sistema está manifestamente mal-organizado e pouco próprio a um país com as características de Portugal.

## O MODELO PORTUGUÊS DE DIPLOMACIA ECONÓMICA E PROMOÇÃO EXTERNA

### A diretiva política para a diplomacia económica

Segundo relata o embaixador Calvet de Magalhães, a primeira tentativa de diplomacia económica em Portugal remonta ao início da revolução liberal de 1820, quando “o primeiro ministro dos Negócios Estrangeiros da nova ordem, o notável pensador Silvestre Pinheiro Ferreira, no primeiro relatório que apresentou às Cortes, sustentou a necessidade de os nossos representantes diplomáticos se dedicarem, prioritariamente, à promoção do comércio com as outras nações, indo ao ponto de preconizar que os chefes de missões deveriam deixar de se chamar embaixadores e ministros, para passarem todos a chamar-se encarregados de negócios”! Mas a intenção acabou por não vingar:

Bem mais tarde, já no ano de 2003, o ambiente económico português é sacudido pela orientação do embaixador Martins da Cruz, ministro dos Negócios Estrangeiros do governo de Durão Barroso, com a diretiva da diplomacia económica, mais tarde concretizada através de despachos conjuntos dos ministros dos Negócios Estrangeiros e da Economia.

Do ponto de vista orgânico, a principal inovação é a de estabelecer uma dupla tutela para os embaixadores portugueses: eles passam a receber instruções e a responder perante os dois referidos ministros dos estrangeiros e da economia. Em termos funcionais, os embaixadores ficam com a responsabilidade de elaborar anualmente um “plano de negócios” para a sua ação comercial no país onde estão acreditados. Mais ainda, as diretivas políticas para a diplomacia passam a utilizar uma terminologia própria da gestão empresarial: “A sua gestão deve seguir um modelo empresarial (...). Deve produzir planos de atividades em função de mercados prioritários e elaborar o perfil de Portugal mais adequado a cada um deles, adaptando a sua estrutura permanente ao core business” (discurso do ministro Martins da Cruz em 6 de janeiro de 2003).

Na missão do embaixador entram assim novas tarefas: coordenar o apoio às empresas portuguesas; promover bens e serviços portugueses; apoiar a captação de investimento estrangeiro; promover Portugal enquanto destino turístico; avaliar o risco político dos negócios; identificar novas áreas e oportunidades de negócio; em geral, incentivar a internacionalização da economia.

Para cumprimento destas novas funções, as representações externas do Estado português tendem a unificar-se, a partir da localização das embaixadas e das delegações do ICEP em espaços comuns. Simultaneamente, os delegados



do ICEP serão integrados nas estruturas do MNE na qualidade de Conselheiros Económicos, embora o Ministério da Economia continue a superintender nas atividades comerciais e de promoção turística.

## **Principais características do modelo implementado**

O modelo definido em 2003 assentava na ideia chave de integrar e harmonizar toda a vasta rede diplomática do país, nas suas vertentes política e económica, permitindo assim uma racionalização de meios e uma maior coerência nas iniciativas em prole da promoção externa do país.

De entre as novidades que este novo modelo de diplomacia económica apresentava, destacam-se, na primeira fase da sua implementação, a integração dos delegados do ICEP na estrutura das embaixadas, tanto em termos do reporte funcional ao embaixador em causa, como ainda na sua localização física (co localização integral dos delegados com as missões diplomáticas, sejam elas embaixadas ou consulados) e, portanto, na utilização das estruturas de apoio das próprias embaixadas. Estes delegados passaram a ser designados por Conselheiros Económicos e Comerciais, e estava previsto que, numa fase posterior, viessem a ser integrados na estrutura das missões diplomáticas, numa carreira com características técnicas.

Em segundo lugar, ocorreram alterações a nível do próprio ICEP-Portugal, que passou a depender da dupla tutela Ministério da Economia/Ministério dos Negócios Estrangeiros<sup>8</sup>, embora continue a ser responsável pela gestão da rede externa de delegados. No entanto, a responsabilidade pela atividade comercial corrente dos delegados passou a ser exercida pelo ICEP-Portugal em coordenação com os embaixadores.

Entre algumas outras “novidades”, é de assinalar o aprofundamento da ligação entre o ICEP e o IAPMEI (que já funcionavam numa espécie de plataforma de serviços partilhados desde 2003), cujo aparente objetivo final será a integração destas duas organizações, bem como a alteração da competência de promoção externa do turismo nacional do ICEP para o recém-criado Instituto de Turismo de Portugal.

Em todo o caso, mantém-se o princípio de que a rede de diplomacia económica seja tutelada pelos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Economia e Inovação, devendo o ICEP/IAPMEI, a Agência Portuguesa para o Investimento

---

<sup>8</sup> O XVII Governo Constitucional estabeleceu que “A competência relativa à definição das orientações estratégicas do ICEP-Portugal, I.P., bem como ao acompanhamento da sua execução, é exercida pelo Ministro da Economia e da Inovação em articulação com o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros”. Daqui resulta uma tutela efetiva do Ministério dos Negócios Estrangeiros em matéria relativa à diplomacia económica.

e o Instituto de Turismo de Portugal serem utilizadores dessa rede e responsáveis, respetivamente, pela dinamização das áreas do comércio externo, do investimento externo e do turismo.

Um aspeto importante do modelo de diplomacia económica prende-se com o envolvimento de entidades empresariais privadas. Atualmente, uma das ideias-chave a nível da diplomacia económica é precisamente a de que se trata de um território supranacional com atores não estatais, tendo, portanto, os ministros dos negócios estrangeiros de aprofundar as suas capacidades institucionais no relacionamento com atores não estatais e outros ministros.

## ALGUMAS COMPARAÇÕES E CONCLUSÕES

Perante o atual enquadramento socioeconómico, tendo em conta o avanço aparentemente inexorável da globalização e as crescentes limitações de ordem financeira que a evolução económica vem impondo ao país (e, em geral, à União Europeia), parecem-nos inevitáveis três conclusões imediatas, independentemente de algumas especificidades que se venham a implementar no modelo de promoção da imagem externa de Portugal.

Em primeiro lugar, julgamos que talvez fosse prudente uma reflexão prévia, mas tão rápida quanto a situação atual o exige, quando às linhas mestras da diplomacia económica em Portugal. O Governo e os agentes económicos em geral não devem ter rodeios em aceitar decisões que possam marcar roturas no enquadramento atual, designadamente no que diz respeito ao ordenamento das nossas missões diplomáticas ou à definição de mercados prioritários.

Em segundo lugar, julgamos que Portugal deve abandonar rapidamente o modelo de “competição” em matéria de *Economic Work* em que se encontra atualmente, com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia e da Inovação mais ou menos embrenhados numa teia de definição de responsabilidades em que ninguém aparentemente se entende (e em que a máquina diplomática acaba por ser subaproveitada enquanto elemento central na projeção da imagem externa do país). Deriva daqui que o país deve caminhar rapidamente para um modelo integrado das funções tradicionais dos negócios estrangeiros com as vertentes do comércio externo, investimento estrangeiro e, eventualmente, turismo.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> O que está em jogo é, afinal, o alargamento do próprio conceito de diplomacia económica à vertente comercial ou, por outras palavras, a capacidade da rede diplomática em intervir igualmente a nível da representação comercial do país no exterior.

Não estando certos de que seja possível nas próximas décadas implementar o sistema da completa unificação dos negócios estrangeiros/comércio externo, que aliás nos pareceria desejável, parece-nos avisado que um país com a dimensão de Portugal, sendo uma pequena economia aberta, com dificuldades financeiras expressivas e sem um peso político considerável à escala mundial deva aproveitar a sua rede diplomática para promover eficazmente as atividades referenciadas. Ora isso dificilmente se conseguirá no atual modelo, em que a não integração completa das vertentes diplomática e económica conduz à difusão de esforços, ao enfraquecimento político da componente económica e ao desperdício na utilização de recursos, como o comprovam os casos recentes de países como a Tailândia ou mesmo a Índia. É também neste contexto que entendemos, e aplaudimos, algumas das medidas recentemente anunciadas pelo governo português, designadamente a constituição da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), resultante da fusão entre o ICEP e a API. Trata-se de uma decisão no sentido da centralização do sistema de apoio ao comércio e à internacionalização das empresas portuguesas, que se deseja possa vir a ter ainda um maior alcance e desenvolvimento, designadamente se o caminho for para uma integração desta nova estrutura com a rede diplomática (o que não é, neste momento, seguro que venha a ocorrer).

Em terceiro lugar, a realidade competitiva em que nos encontramos atualmente, aliada à difícil situação económica e financeira do país, torna claro que a rede diplomática deve ser posta, sem hesitações, ao serviço dos interesses de natureza económica do país. Ora, para que isso ocorra, seria necessário, para além de outras medidas de inegável mérito já tomadas (por exemplo, a nível da criação dos conselheiros para a internacionalização), dotar as embaixadas de mais recursos humanos qualificados na área económica e financeira. Aliás, não seria talvez descabido olhar com alguma atenção para o modelo diplomático do Foreign Office britânico, em que o “número três” das respetivas embaixadas no exterior é regra geral um indivíduo com sólida formação na área económico-financeira.

Neste contexto, a eventual extinção da rede de conselheiros pelo MNE só pode ser entendida se estiver provada a absoluta ineficácia destes conselheiros face aos custos que representam. Mais do que pura e simplesmente extinguir a rede de conselheiros, seria porventura interessante proceder a uma análise benefício/custo clarificadora da situação atual.

Finalmente, as instituições envolvidas em todo este processo devem entender que não há mais lugar para uma ação voluntariosa, mas descoordenada dos organismos públicos que desenvolvem a sua atividade na área da diplomacia económica. De uma vez por todas, embaixadores e delegados do ICEP,

ministros da economia e dos negócios estrangeiros têm de se entender e implementar as linhas mestras de uma diplomacia económica efetiva e com objetivos claramente traçados.

Conforme se pôde constatar ao longo das páginas deste estudo, o modelo português de diplomacia económica e promoção externa adotado nos primeiros anos do novo século configurou, em vários sentidos, uma mini revolução na estruturação e na lógica de funcionamento dos organismos de promoção externa do país, desde as entidades públicas, até ao próprio tecido empresarial.

Para além disso, o novo modelo exigiu que se alargassem os mecanismos de colaboração daqueles organismos com a vasta rede diplomática do país, quer a nível das embaixadas e dos consulados, quer ainda com os conselheiros económico-sociais ou os cônsules honorários.

Conclui-se, portanto, que o debate em torno da estrutura de promoção externa dos países é alargado e, provavelmente, está agora a dar os primeiros passos num grupo muito alargado de países.

Para um país com a dimensão de Portugal, sobretudo nas atuais circunstâncias em que a crise económica persistente e a descrença parecem ter-se instalado no país, a opção só poderá ser uma: conseguir chegar primeiro que a maior parte dos nossos concorrentes, o que significa adotar, tão rápido quanto possível, as alterações que o século XXI torna necessárias. Até porque, é bom não esquecer, outros, de que o Reino Unido é certamente um dos melhores exemplos, há muito que entenderam de que forma se deve utilizar eficazmente uma poderosa rede diplomática no apoio às empresas nacionais.

## Referência

MOITA, Luís (coord); Farto, Manuel; Morais, Henrique (2007). *A Nova Diplomacia Económica: análise e perspectivas*. Lisboa: EDIUAL.



**IDENTIDADE E ALTERIDADE  
SECURITÁRIA NO ESPAÇO  
EURO-ATLÂNTICO**

Isabel Ferreira Nunes



# IDENTIDADE E ALTERIDADE SECURITÁRIA NO ESPAÇO EURO-ATLÂNTICO<sup>1</sup>

Isabel Ferreira Nunes

Em 2014, Moscovo ocupou a Península da Crimeia comprometendo o sucesso da de-securitização do espaço pós-soviético e a paz conquistada em Ialta pela força das normas e pela expressão da solidariedade internacional. Em 2022, a invasão da Ucrânia pela Rússia veio recentrar a fronteira da segurança euro-atlântica, do espaço da fronteira longínqua e da luta contra o terrorismo, para a fronteira próxima entre a Ucrânia e a União Europeia, onde na Europa se redefinirá a identidade e a alteridade securitária futura do mundo ocidental.

A construção de uma identidade securitária, enquanto processo relacional, traduz-se em narrativas que se destinam a produzir interesses comuns agregadores; a gerar um propósito de comunidade de destino, que reforce o sentido de unidade e a proporcionar elementos de diferenciação que a distinguem do “Outro”. Neste sentido a identidade securitária euro-atlântica, do pós-guerra, estruturou-se em torno dos valores da democracia, do primado de um sistema baseado em normas, da mutualização de responsabilidades de segurança e defesa coletiva entre aliados, princípios estes, que com a eclosão da guerra na Europa, em fevereiro de 2022, se mantiveram e se reforçaram como elementos definidores da identidade securitária ocidental. Pese embora a invasão agressiva da Ucrânia pela Rússia, a identidade securitária euro-atlântica manteve-se ancorada na observação de parâmetros de regulação da ação nacional e internacional, que reforçaram as perceções sobre a ação defensiva e dissuasora da Aliança e estabilizadora da União Europeia. Da comunhão dos objetivos de segurança e da observação de práticas e de comportamentos regulados, redutores do dilema de segurança<sup>2</sup> resultou uma condição de reforço da legitimidade de organizações como a OTAN e a União Europeia, na defesa e representação de interesses comuns entre países aliados e na proteção de um sistema de normas e práticas de segurança e de defesa, perpetuador de uma ordem liberal internacional.<sup>3</sup>

A maior parte da literatura no domínio das relações internacionais, que versa sobre a questão da identidade securitária, estuda-a na relação com a alteridade, produzindo no plano da análise contextual um nível de análise unitário,

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi parcialmente desenvolvido a partir de textos previamente publicados pela autora em IDN Brief fevereiro 2022 e IDN Brief fevereiro 2023.

<sup>2</sup> Ver Walt (2022).

<sup>3</sup> Nunes (2020).



o qual pressupõe que a identidade se constrói por oposição a uma alteridade, através da identificação de um adversário ou de uma alteridade negativa. Poucos são os autores<sup>4</sup>, que reconhecem que a formação de uma identidade, no seio de um dado grupo, não pressupõe uma interpretação diferenciada do “Outro” ou que a identidade não se constrói sempre por oposição a uma alteridade percebida como negativa.

Por outro lado, os fenómenos identitários e de alteridade não resultam de construções de carácter permanentes. Thomas Diez (2004) refere que identidade não tem um carácter permanente, ou seja, um mesmo ator pode, em dois momentos históricos distintos, assumir identidades diferentes.

No quadro das relações internacionais, as perspetivas clássicas sobre a construção de uma identidade securitária caracterizam-se por uma tendência positivista baseada em generalizações, que dificilmente se adequam à ocorrência de contingências político-estratégicas no contexto internacional. Àquelas acresce o carácter difuso das ameaças e riscos e a presença de múltiplos condicionadores do processo de construção da identidade na sequência de momentos fraturantes da ordem internacional como por exemplo, o fim da Guerra Fria, os atentados do 11 de setembro e a guerra global contra o terrorismo, a crise migratória na Europa, a revolução tecnológica e digital, a globalização da pandemia Covid 19 e a Invasão da Ucrânia, que têm vindo a influenciar as construções nacionais e internacionais de identidade e alteridade.

A identidade e alteridade securitária não são por isso edificações intemporais resultando de processos de construção, condicionados pelas alterações que ocorrem no ambiente interno ou internacional em que os estados coexistem. No pós-Guerra Fria, grande parte dos países europeus assumiram novas identidades nacionais (*inner Othering*) refutando o seu passado beligerante, colonial, não democrático ou ditatorial. Os países europeus e mesmo as instituições europeias passaram a produzir novas construções de identidade, centradas em dicotomizações baseadas na distinção de sistemas de valores orientadores da governação securitária, na diferenciação de práticas políticas, na identificação de novos oponentes e na assunção de novas circunstâncias de rivalidade estratégica. As alianças militares tradicionais como a OTAN, por se constituírem em torno de uma identidade que tem por referência a internalização de representações sobre inimigos, rivais e aliados (Wendt, 1999; Neumann, 2002; Duffield, 1994-95) têm um efeito agregador sobre a formação da identidade e alteridade securitária modificando a posição do ‘eu’ no contexto internacional.

---

<sup>4</sup>Ver Lebow (2008).

Com a afirmação de rivais sistémicos, como a China, de potências revisionistas como a Rússia e com o recentrar das prioridades estratégicas norte americanas<sup>5</sup> para o Indo-Pacífico, o quadro internacional de competição estratégica tem sido interpretado distintamente pela Aliança Atlântica, pelos EUA e pela União Europeia<sup>6</sup>. Com a invasão da Ucrânia, a relação com a Rússia sofreu uma deterioração tendo produzido alterações na construção da alteridade euro-atlântica, sendo entendida no novo conceito Estratégico da Aliança<sup>7</sup> como a principal ameaça direta à comunidade ocidental.

O impacto económico-financeiro da crise na zona euro, a pressão nacionalista e revisionista sentida na Europa, as consequências da pandemia COVID 19 e a guerra na Ucrânia têm também originado uma adaptação da narrativa oficial da União Europeia. Pese embora continue a preservar a condição de disseminação de princípios normativos, regulativos e humanísticos europeus como uma prioridade, a União Europeia tem limitado a imposição de condicionalidades, que recaem sobre os estados-membros, como uma estratégia de preservação da unidade europeia, mas também de aprofundamento da defesa europeia, enquadradas pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC)<sup>8</sup>. Neste contexto, note-se o caso da Polónia<sup>9</sup> e da Hungria<sup>10</sup>, no que respeita ao processo de aprovação dos planos nacionais de implementação dos apoios a reformas e investimentos através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, criado em 2020, num contexto generalizado de pandemia.<sup>11</sup>

Também em relação aos estados terceiros, a União Europeia alterou a sua identidade enquanto projeto solidário. A instabilidade decorrente do movimento das Primaveras Árabes iniciado em 2011, a eclosão da guerra na Síria, a criação de um projeto pseudo-territorial, pelo designado estado islâmico em 2014, e o desenvolvimento de uma crise migratória sem precedentes em 2015, impactaram sobre a reconceptualização da segurança no espaço euro-atlântico centrada no “Outro” e na sua securitização. No plano internacional da segurança assistiu-se a uma regionalização e renacionalização da dimensão externa da segurança interna. No plano europeu, a UE passou mesmo a adotar uma posição transaccional em relação à Turquia, Líbia e Bielorrússia na contenção dos fluxos migratórios, optando por uma nova

---

<sup>5</sup> Posen (2021: 11-12).

<sup>6</sup> No caso europeu o reconhecimento da China como o “Outro” media entre o entendimento da mesma como um parceiro comercial, um competidor tecnológico e industrial e um rival sistémico, ver European Commission and High Representative (2019).

<sup>7</sup> North Atlantic Council (2022).

<sup>8</sup> Ver Grevi *et al.* (2020).

<sup>9</sup> European Commission (2022).

<sup>10</sup> European Parliament (2023).

<sup>11</sup> Conselho Europeu (2020).

postura na “gestão militar das migrações”<sup>12</sup>, estreitando-se a cooperação entre a EU e a OTAN neste contexto. A instabilidade na periferia externa da Europa, as pressões internas sobre os governos europeus decorrentes da pressão do nacionalismo populista, a saída do Reino Unido da União Europeia e a viragem norte-americana para o Indo-Pacífico vieram moldar o incremento da política de defesa europeia, com consequências sobre a política de vizinhança, de apoio ao desenvolvimento e de cooperação internacional.

O Instrumento para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional<sup>13</sup> passou a integrar três políticas de cooperação num instrumento único, agregando os fundos de apoio à cooperação externa da União, ao mesmo tempo que foram reforçados os meios de capacitação de países terceiros através do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz<sup>14</sup>, aprovado em 2021, numa tentativa de encontro de soluções locais para problemas locais.

Estes instrumentos agregadores das políticas europeias convocam um modelo de governação a preservar pelos estados-membros de pleno direito e incentivam à adoção de condicionalidades a seguir por novos membros e parceiros, que beneficiem do apoio económico e financeiro europeu. Aqueles são parte importante na formalização dos processos de pré-adesão e de associação de novos membros na adoção de padrões valorativos e na harmonização de procedimentos e práticas políticas. A interiorização de princípios e práticas configuram deste modo o aprofundamento da identidade europeia, garantindo a coesão da segurança da Europa e a consistência dos termos da cooperação regional entre parceiros e a União Europeia.

Organizações, como a União Europeia e a Aliança Atlântica, são atores relevantes na formação de identidades coletivas dos seus respetivos estados-membros, dada a sua função representacional e capacidade para identificar, selecionar e induzir alteração de preferências constitutivas entre as partes, que compõem uma dada comunidade de segurança e defesa. A identificação comum da Rússia e China como alteridades negativas, gerou condições favoráveis à consolidação de comunidades de interesses, que extravasam os da segurança militar e que se estendem agora à segurança e sustentabilidade energética, alimentar e à segurança das cadeias de valor e de abastecimento, das quais os estados e economias são inteiramente dependentes.

A União Europeia, reforçou a sua legitimidade e desempenho internacional, através da coordenação de posições e ações entre as instituições europeias,

---

<sup>12</sup> Koppa (2022: 132).

<sup>13</sup> Comissão Europeia (2018).

<sup>14</sup> Conselho Europeu (2021).

centradas no princípio da indivisibilidade da segurança europeia, no emprego do seu peso económico-financeiro no enfrentamento de uma potencia revisionista e na mobilização do interesse de países como a Ucrânia, Geórgia e Moldávia sobre uma eventual integração na União.

O revisionismo russo, da Europa Oriental ao Levante e Sahel, veio recentrar a identidade coletiva e defensiva da Aliança, assente na mutualização da segurança e defesa entre velhos e novos aliados, em particular num momento de incerteza estratégica. O impacto da invasão da Ucrânia sobre a comunidade de segurança euro-atlântica veio por seu lado redefinir a sua identidade securitária, fortalecendo-a e aumentando igualmente o seu poder de atração em relação a dois importantes parceiros estratégicos, tradicionalmente neutros, com uma significativa alteração da sua postura tradicionalmente neutra.<sup>15</sup> A Finlândia integra desde 4 de abril de 2023 a OTAN, aguardando-se a futura adesão da Suécia. Também a Dinamarca, membro da OTAN, mas não integrando a dimensão da defesa da União Europeia, passou a ponderar a possibilidade de levantar uma reserva de escusa (*opt-out*) da cooperação de defesa europeia, considerando a sua eventual participação nas dimensões da defesa europeia, no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia.

A guerra na Ucrânia veio também facilitar a afirmação da identidade securitária de alguns dos estados europeus estrategicamente mais capacitados. A evidência destas alterações de identidade securitária tem-se traduzido internamente na alteração da postura político-estratégica da Alemanha e na adaptação da sua tradicional “liderança de retaguarda”, em relação à OTAN, a um novo compromisso, que representa um investimento de 100 biliões de euros no domínio da defesa. No caso da Alemanha, suplantada momentaneamente a circunstância de ambiguidade estratégica e apesar da aparente conjuntura de solidariedade política, estratégica e humanitária, importa avaliar a sustentabilidade da vontade política do governo alemão. Esta será certamente uma condição necessária a um investimento estruturado em torno de capacidades civis e militares, na gestão de crises e conflitos, no garante de políticas de transição energética da Alemanha, libertando-a da dependência do gás russo e na assunção de um maior empenho e presença na defesa europeia e transatlântica.

A França, que anunciara a morte cerebral da OTAN, encontrou no seio da Aliança um novo propósito para o seu estatuto de potencia continental, sustentado na condição de potência nuclear, de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e de país europeu com uma política externa global a preservar.<sup>16</sup> Desde a invasão da Ucrânia o governo francês

<sup>15</sup> Crame, C.S. r e Franke, U. (2021).

<sup>16</sup> Nunes, I.F. (2022).

tem procurado afirmar a sua liderança na condução de negociações diplomáticas com Moscovo e em abril de 2023, através da procura de uma concertação diplomática com Pequim, no sentido de uma improvável paz negociada com a Rússia.

Por último, a assistência diária a milhares de refugiados ucranianos, desde o início do conflito, veio sinalizar a solidariedade da Polónia, Hungria, Eslováquia e Roménia, enquanto partes integrantes do projeto europeu com plenos direitos, mas também com obrigações. Por esta razão importa acompanhar o complexo equilíbrio entre as condicionalidades, interesses e segurança da União e os interesses de governos como o de Budapeste, que veio sinalizar a sua indisponibilidade para adotar novas sanções. A alocação pela Comissão Europeia de fundos europeus decorrentes do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), é indissociável do cumprimento dos princípios da separação de poderes e da observação inequívoca dos valores e liberdades democráticas, partes inalienáveis da identidade política do projeto europeu.<sup>17</sup>

A gravidade da conjuntura atual poderá proporcionar o espaço de aceitação de uma política de defesa europeia estrategicamente mais autónoma, capaz de coordenar a 27 e cooperar com a ONU, a OTAN, o G7 e os EUA na concretização de um esforço concertado para inviabilizar os objetivos de guerra russos, pela via da dissuasão económico-financeira, mas também da solidariedade e do apoio militar à Ucrânia. Quatro dias após a invasão da Ucrânia a União mobilizou, negociou, regulou e decidiu a imposição de um pacote de sanções, numa manifestação inequívoca de determinação geopolítica e geoestratégica.<sup>18</sup> Um ano volvido sobre a invasão da Ucrânia, o regime europeu de imposição de medidas restritivas<sup>19</sup>, que compreende atualmente dez pacotes de sanções, tem-se afirmado como uma forma eficaz de coerção económica, sinalizando simultaneamente a vontade coletiva de defesa de um sistema normativo, político e económico europeu.

A todos os Estados-membros interessa a proteção comum de uma maior autonomia estratégica em termos políticos, de defesa e de desenvolvimento industrial e tecnológico. Isto pressuporá também uma reavaliação da dependên-

---

<sup>17</sup> Pouco antes da eclosão da invasão da Ucrânia a Comissão Europeia, invocando o mecanismo de condicionalidade, suspendeu a transferência daqueles fundos no equivalente a 36 biliões de euros para a Polónia e 7 biliões para a Hungria. No final de 2022, os planos nacionais de implementação do PRR de Varsóvia e Budapeste seriam, no entanto, aprovados por aquela instituição.

<sup>18</sup> Nunes (2023). Sobre a natureza do desempenho global da União Europeia ver Foulon, M. e Thompson, J. (2021).

<sup>19</sup> Ver [https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_en](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en). Em 2022 face ao agravamento da situação na guerra na Ucrânia a EU acabaria por consensualizar a aprovação dos Planos Nacionais de implementação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, ver European Parliament, 2023.

cia energética em relação à Rússia, uma maior proteção de infraestruturas críticas, uma maior autonomização e modernização tecnológica, uma ponderação seletiva sobre parceiros económicos e comerciais e uma cooperação no plano da segurança e defesa euro-atlântica, para além da diplomacia declaratória.<sup>20</sup>

As organizações de segurança e defesa, enquanto entidades agregadoras<sup>21</sup> de preferências estratégicas, congregam funções de defesa e dissuasão, cujo emprego é enquadrado por uma base normativa de atuação e pelo desenvolvimento de capacidades no domínio da segurança e defesa. A reação cumulativa das iniciativas adotadas no plano da segurança e defesa, instrumentais por darem uma aparente perceção de controlo e de eficiência organizacional, confrontam-se hoje na sua adequabilidade com a tensão aludida por Luís Moita entre “os ciclos económicos de duração relativamente curta (...) e os ciclos políticos de longa duração” Moita (2014: 106). Neste contexto são significativos os desenvolvimentos ocorridos no plano europeu com o fomento da dimensão da defesa da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) a partir de 2016, com o desenvolvimento de um Plano de Implementação para a Segurança e Defesa Europeia<sup>22</sup>, do lançamento da primeira iniciativa de Cooperação Estruturada Permanente em 2017 e da aprovação de um Compacto Civil para a PCSD em 2018.

As alterações das relações de poder decorrentes de conflitos sistémicos<sup>23</sup> geram novas categorias representacionais, que redefinem o lugar dos atores no sistema internacional, acompanhando a UE e a OTAN essa evolução. Esta redefinição traduz-se nos seus documentos de orientação estratégica, na produção de novas narrativas estratégicas, de novas iniciativas cooperativas e de presenças defensivas e dissuasoras mais robustas. A sua expressão militar manifestou-se no reforço da Força de Reação Rápida da OTAN e no projeto de constituição de uma Capacidade Europeia de Projeção Rápida, no desenvolvimento de projetos e de capacidades apoiadas pelo Fundo Europeu de Defesa e pelo Fundo para a Inovação da OTAN, no apoio à promoção da investigação e da inovação tecnológica.

---

<sup>20</sup> Joint Declaration on EU-NATO Cooperation 2016, 2018 e 2023.

<sup>21</sup> Cf. Wendt (1994: 385-387 e 388-391). Sobre a relação entre identidade e segurança ver Williams (1998) e sobre a construção de discursos de identidade, ver Weldes (2003: 18-19).

<sup>22</sup> EEAS (2018).

<sup>23</sup> A noção de crise ou guerra sistémica traduz a “disrupção de um sistema internacional (ou regional) tal como existia antes da eclosão da guerra dando lugar ao aparecimento de novas grandes potências e ao declínio de potências antigas, bem como ao desenvolvimento de esforços para reestruturar o sistema de uma forma que venha a evitar a emergência de um novo conflito generalizado”, ver Midlarsky (1986: 77-78).

Estas iniciativas têm sido acompanhadas por numa crescente institucionalização de relações no domínio da segurança e defesa, reforçadas por rotinas, processos de consulta e de coordenação. A OTAN tem procurado reforçar o seu estatuto enquanto organização de defesa centrada nas suas capacidades de dissuasão, com uma nova reordenação de prioridades funcionais dos seus estados-membros na contenção do revisionismo russo, da mitigação da competição sistémica da China, da proteção dos interesses dos estados-membros no quadro da segurança marítima, da ciber defesa e da mitigação das ameaças híbridas.

A União Europeia, tem por seu lado, redefinido a sua identidade como ator securitário, afirmando uma narrativa em que evidência uma dimensão geoestratégica internacional, nas palavras da Presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen e uma dimensão de ator geopolítico nas palavras do Alto Representante Josep Borrell. Na última reunião informal de Ministros da Defesa, em 7 e 8 de março, afirmou vivermos em “tempos de guerra pelo que será necessário ter uma mentalidade de guerra”.<sup>24</sup> Esta reunião informal enquadrou-se numa medida constante do novo documento de orientação estratégica da União Europeia, de março de 2022 e que resultou numa importante adaptação institucional e identitária, no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa, no que respeita à realização de reuniões anuais dos ministros da defesa, com ênfase sobre o desenvolvimento de capacidades europeias e da operacionalização de instrumentos de capacitação de parceiros naquele contexto.<sup>25</sup> No contexto europeu, estas medidas vieram adicionar uma importante diferenciação identitária da PCSD ao fomentar a sua componente da defesa europeia e diferenciação funcional ao capacita-la com os recursos necessários.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de uma identidade securitária resulta de um processo relacional em torno de interesses comuns agregadores, que reforçam o sentido de unidade e de pertença a uma determinada comunidade de segurança. No contexto Euro-atlântico, esta noção de comunidade de segurança, encontra-se estruturada em torno dos princípios da democracia liberal, do primado de uma ordem baseada em normas e da indivisibilidade e mutualização da segurança e defesa comum.

---

<sup>24</sup> Reunião Informal de Ministros da Defesa (2023).

<sup>25</sup> EEAS (2022).

A construção de identidades e alteridades, no quadro da segurança e defesa, resultam da ocorrência de contingências político-estratégicas, associadas a momentos fraturantes da ordem internacional, que condicionam, transformam ou aprofundam o sentido de pertença coletiva e moldam o desenvolvimento de políticas e de capacidades destinadas à sua preservação.

O novo enquadramento internacional tem influenciado o desenvolvimento de narrativas securitárias, que acentuam uma dicotomização da linguagem política pelo recurso a imagens de ordem e caos e de liberdade e opressão. Estes processos de legitimação linguística, reforçam a construção de identidades e alteridades securitárias nacionais e internacionais, legitimam a autoridade dos atores securitários na incorporação de práticas no domínio da segurança e justificam a adoção de regimes de exceção, de medidas e políticas emergenciais na contenção de ameaças, quer através da aplicação de regimes de sanções, quer do reforço do posicionamento de capacidades militares na fronteira Leste da Aliança.

As narrativas securitárias geram lógicas de substituição, que acompanham a emergência de novos desafios internacionais e que resultam em processos de re-significação do ambiente estratégico do nível do estado, ao das organizações internacionais e das coligações de estados liberais. A crise económico-financeira, a globalização da pandemia e a re-securitização do espaço pós-soviético têm obrigado a repensar as identidades securitárias dos estados e organizações, que estão na base da cooperação no domínio da defesa, da interdependência global e da necessidade de reinvestimento nos domínios da segurança internacional. A competição sistémica iniciada pela Rússia e pela China conduzirá no espaço euro-atlântico ao repensar do papel dos estados, das organizações e das coligações de estados liberais na proteção da democracia liberal, como modelo de governação e de uma ordem baseada em normas, como principio de organização internacional, não podendo as democracias prescindir da presença de capacidades de defesa que contribuam para as preservar.



## Referências

- COMISSÃO Europeia (2018). *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional*, Bruxelas, 14 de junho. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2018%3A460%3AFIN> [Acedido a 4 abril 2023].
- CONSELHO Europeu (2020). *Reunião extraordinária do Conselho – Conclusões – 17, 18, 19, 20 e 21 de julho*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/45120/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf> [Acedido a 5 abril 2023].
- CONSELHO Europeu (2021). *Decisão (PESC) 2021/509 de 22 de março de 2021 Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, e revoga a Decisão (PESC) 2015/528*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0509&from=PT> [Acedido a 3 abril 2023].
- CRAMER, C.S. e Franke, U. (eds.) (2021). “Ambiguous Alliance: Neutrality, Optouts, and European Defence”, *European Council on Foreign Relations. Essay Collection*, ECFR/402. Disponível em <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Ambiguous-alliance-Neutrality-opt-outs-and-European-defence.pdf> [Acedido 23 abril 2022].
- DIEZ, Thomas (2005). “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’”. *Millennium Journal of International Studies*, vol. 33, nº 3, pp. 33-56.
- DUFFIELD, John S. (1994-1995). “OTAN’s Functions after the Cold War”. *Political Science Quarterly*, Vol. 109, Nº 5, pp. 763-787.
- EEAS (2022). *A Strategic Compass for Security and Defense*. Disponível em: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf).
- EEAS (2018). *Implementation Plan on Security and Defence*. 6 March EEAS. 2018. Disponível em: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/implementation\\_plan\\_on\\_security\\_and\\_defence\\_02-03-2018\\_jus\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/implementation_plan_on_security_and_defence_02-03-2018_jus_0.pdf).
- EUROPEAN Commission (2022). *NextGenerationEU: European Commission endorses Poland's €35.4 billion recovery and resilience plan* Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_3375](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3375), Directorate-General for Internal Policies PE 741.581 – January 2023.
- EUROPEAN Commission (2020). *EU and China reach agreement in principle on investment*, 20 dezembro. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2541) [Acedido a 4 abril 2023].
- EUROPEAN Commission and High Representative (2019). *Joint Communication EU-China A Strategic Outlook*. 12 março. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005> [Acedido a 7 setembro 2021].

- EUROPEAN Parliament (2023). *Rule of law-related 'super milestones' in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*. Briefing Requested by the CONT Committee. Directorate-General for Internal Policies PE 741.581 – January. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL\\_BRI\(2023\)741581\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI(2023)741581_EN.pdf) [Acedido a 4 abril 2023].
- FOULON, M. e Thompson, J. (2021). "Introduction: How do we start thinking about European strategy? In Foulon, M. e Thompson, J. (eds.). *The Future of European Strategy in a Changing Geopolitical Environment: Challenges and Prospects*. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies; pp. 5-7.
- GREVI, Giovanni et al. (2020). *Differentiated Cooperation in European Foreign Policy: The Challenge of Coherence*. EU IDEA Policy Papers. Policy Paper 5.
- Joint Declaration on EU-NATO Cooperation* (2016). *Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. 6 december. Disponível em: [https://www.OTAN.int/cps/en/OTANhq/official\\_texts\\_138829.htm](https://www.OTAN.int/cps/en/OTANhq/official_texts_138829.htm) [Acedido 10 janeiro 2023].
- Joint Declaration on EU-NATO Cooperation* (2018). *Joint declaration on EU-OTAN cooperation by President of the European Council Donald Tusk, President of the European Commission Jean-Claude Juncker, and Secretary General of OTAN Jens Stoltenberg*. 10 julho. Disponível em: [https://www.consilium.europa.eu/media/36096/OTAN\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/OTAN_eu_final_eng.pdf) [Acedido 10 janeiro 2023].
- Joint Declaration on EU-NATO Cooperation 2023 by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, 10 janeiro. Disponível em: [https://www.OTAN.int/cps/en/OTANhq/official\\_texts\\_210549.htm](https://www.OTAN.int/cps/en/OTANhq/official_texts_210549.htm) [Acedido 10 janeiro 2023].
- KOPPA, Marilena (2022). *The Evolution of the Common Security and Defence Policy – Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy*. Cham: Palgrave MacMillan.
- LEBOW, Richard (2008). "Identity and International relations". *International Relations*. vol.22, nº4, pp.473-492.
- MIDLARSKY, Manus (1986). "The Hierarchical Equilibrium. Theory of Systemic War". *International Studies Quarterly*, 30, nº 1, pp. 77-105.
- MOITA, Luís (2014). "Ciclos históricos e conflitos de envergadura", Janus 2014 *Metamorfoses da violência (1914-2014)*. Lisboa: OBSERVARE-UAL.
- NEUMANN, Iver B. (2002). 'Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy', *Millennium Journal of International Studies*, Vol. 31, Nº 3, pp. 627-651.
- NORTH Atlantic Council (2022). *OTAN Strategic Concept*, OTAN Summit, Madrid 29 June. Disponível em: <https://www.nato.int/strategic-concept/> [Acedido a 4 abril 2023].

- NUNES, Isabel Ferreira (2023). “A Ucrânia e a União Europeia. Um ano depois”. *IDN Brief*, fevereiro Lisboa, Instituto da Defesa Nacional.
- NUNES, Isabel Ferreira (2022). “A defesa da Europa e as consequências do conflito na Ucrânia”. *IDN Brief*, março, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional.
- NUNES, Isabel Ferreira (2020). “Prospects for Euro-Atlantic Cooperation”. *IDN Cadernos* n.º 37, 52 pp.
- POSEN, Barry (2021). “Alliances – The Transatlantic relationship: radical reform is in the U.S. national interest”. In Foulon, M. e Thompson, J. (eds.) *The Future of European Strategy in a Changing Geopolitical Environment: Challenges and Prospects*. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies; pp. 11-12.
- SUS, Monika (2021). “Defence – The EU Strategic Compass’ three principles: inclusivity, integration and implementation”. In Foulon, M. e Thompson, J. (eds.) *The Future of European Strategy in a Changing Geopolitical Environment: Challenges and Prospects*. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies; pp. 16-18.
- WALT, Stephen M. (2022). “Does Anyone Still Understand the Security Dilemma? *Foreign Policy*, 26 Julho Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/07/26/misperception-security-dilemma-ir-theory-russia-ukraine/> [Consultado 7 abril 2023].
- WELDES, Jutta (2003). *Discourse and Identity*, Discussion Paper for Presentation at the Conference Identity Matters and How, Ohio State University, May 2003.
- WENDT, Alexander (1994). ‘Collective Identity Formation and the International State’, *The American Political Science Review*, Vol. 88, N° 2, pp. 384-396.
- WILLIAMS, Michael (1998). ‘Identity and the Politics of Security’, *European Journal of International Relations*, Vol. 4, N° 2, pp. 204-225.





**A GUERRA DENTRO  
DA GUERRA, DE NOVO**

José Manuel Pureza



## A GUERRA DENTRO DA GUERRA, DE NOVO

José Manuel Pureza

Algures em 2003, o Luís Moita e eu escrevemos um artigo de opinião publicado num jornal diário sobre a guerra no Iraque. Fizemo-lo para dar voz à nossa responsabilidade de académicos comprometidos com uma ordem internacional pautada pelo primado da solução pacífica das controvérsias e, como tal, com a interdição do uso da força pelos Estados salvo casos de legítima defesa, como estatui a Carta das Nações Unidas. Mas, mais que tudo, fizemo-lo para furar a hegemonia que, naquele momento tinha o discurso académico, jornalístico e político para o qual a guerra era absolutamente necessária e inevitável para parar o mal absoluto. Esse discurso de apologia incondicional da guerra – uma escolha “sem mas” – abjurava todas as vozes que falassem de paz, catalogando-as como transações cobardes com o mal e expressões de relativismo fundadas num antiamericanismo primário. Por isso lhe demos o título de “A guerra dentro da guerra”. Transcrevo a seguir alguns excertos desse artigo.

*“Dentro desta guerra global há uma guerra argumentativa contra o pacifismo. Como aquela que mata indiscriminadamente no Iraque, também esta está longe de ser uma guerra limpa. Insidiosamente, tenta-se fazer passar que pacifismo e cobardia são gémeos e que por trás de cada pacifista há um potencial terrorista, tal o ódio que os pacifistas têm aos Estados Unidos.*

*Como todas as guerras, também esta é insuportável. E sobretudo ofensiva para o que recebemos do passado e que é hoje o que há de melhor na humanidade. Woodrow Wilson, Luther King ou Eleanor Roosevelt são verdadeiras vítimas colaterais desta guerra e da cegueira fundamentalista dos seus mentores. E essa é uma das principais tragédias do nosso tempo: que se faça crer que o mundo avança com as guerras e não com o empenho de homens e mulheres em as desfazer.*

*Dizem que entre tirania e democracia tomámos partido pela primeira. Não é de crer que seja sincera esta censura dirigida a combatentes da liberdade que nos orgulhamos de ser. Trata-se apenas de uma forma ardilosa de fugir ao verdadeiro dilema que se situa na opção entre paz e guerra. Os que legitimam a guerra em nome da democracia estão afinal a abater um dos dogmas tidos por adquiridos: as democracias não fazem a guerra.*

*(...) Alguns argumentam com o antecedente histórico bem clássico: Munique, o capitulacionismo face a Hitler, a cobardia dos “pacifistas” perante a ameaça das ditaduras. Como se a resistência ao nazismo tivesse alguma*



*analogia com a situação presente! O Iraque era um país bem mais ameaçado que ameaçador, com a sua soberania gravemente limitada por embargos comerciais e zonas de exclusão aérea sujeitas a bombardeamentos sistemáticos.*

*Será esta uma posição “pacifista”? Dentro do vastíssimo campo mundial anti-guerra (anti-esta-guerra) há seguramente grande diversidade de posições, algumas delas literalmente pacifistas, no sentido em que se opõem a qualquer forma de violência, logo também a esta. Pela nossa parte não temos ilusões quanto à possibilidade de estabelecermos uma convivência internacional isenta de violência. Julgamos que o mundo continuará regido em grande parte pela correlação de forças. Todavia a construção da paz é um dos objectivos centrais do nosso compromisso de cidadãos. Certamente por razões éticas e por motivações humanitárias. Mas também e cada vez mais por motivos políticos, por fundamentos técnicos, por análises estratégicas. Não só em nome da perigosidade dos arsenais disponíveis.*

*Não apenas pela surpreendente ineficácia do poderio militar para atingir objectivos políticos. Mas sobretudo porque consideramos historicamente possível e logicamente desejável que o sistema internacional seja regulado por normas comumente aceites, onde a força da lei prevaleça sobre a lei da força e onde o inevitável exercício da violência esteja subordinado a códigos de conduta.”*

Leio este texto em 2023, tiro a palavra Iraque, ponho a palavra Ucrânia, e podia perfeitamente ser um artigo do Luís e meu sobre a guerra dentro da guerra que está a ter lugar no território da Ucrânia, mas que é já uma guerra mundial. Há uma guerra dentro desta guerra – é a guerra pela hegemonia do discurso e pela escolha das narrativas de legitimação de um lado contra o outro. A estratégia usada pelos apologistas da guerra é a mesmíssima que o Luís e eu denunciámos há vinte anos: a desqualificação intelectual e o ataque de carácter contra quem não faz aquela apologia. De novo, o discurso dos apologistas da guerra é o da redução da complexidade da realidade, numa ontologia pobre que opera uma sobre-simplificação do que está a acontecer, terraplanando tudo num antagonismo simplista (país A contra país B, como se o país A e o país B não fossem muita coisa, não tivessem muitas tensões e contradições internas, neles não houvesse luta de classes, disputa de políticas ou de poder económico e político). De novo, quem quer dotar a sociedade de instrumentos de leitura que vão além do A contra B e faz articular a sua análise com o resgate urgente da razoabilidade que trave a vertigem do apocalipse e poupe vidas presente e futuras é encostado pelo complexo militar-entretenimento à categoria de capitulacionista ou de apoiante encapotado do “outro lado”.

O que se exige aos intelectuais, neste tempo de renovada negação de direitos essenciais dos povos às mãos da máquina de guerra é, em primeiro lugar,

um compromisso sério e inabalável com o imperativo ético e político da autodeterminação. Com a mesma determinação com que Luís Moita o fez, cívica e academicamente, ao longo da sua vida. E com a noção clara de que esta guerra só se resolverá quando o princípio da autodeterminação for escrupulosamente respeitado. A militância do Luís Moita pela autodeterminação dos povos era a expressão dessa convergência, que ele trabalhou aturadamente, entre a ética e a política, abrindo a história e recusando que ela ficasse refém da lógica colonial das esferas de influência. Temos o dever, como intelectuais deste tempo, de voltar a esse imperativo ético e político da história aberta, retirada das mãos de qualquer lógica aristocrática.

Por ser assim, o que se exige aos intelectuais, neste tempo de silenciamento de tanto conhecimento e tanta experiência acumulados, ao longo de décadas, em torno de plataformas multilaterais de negociação política tida como “impossível”, é um empenho contagiante no resgate da centralidade dessas plataformas, como a ONU ou a OSCE. Tal como fizeram os que historicamente deram impulso à criação desses mecanismos, urge combinar o idealismo do pensamento que abre espaço para uma paz obtida pela negociação política com o realismo da ponderação das relações de poder e com o pragmatismo que tem permitido que, apesar da guerra, se mantenham abertos canais como o da exportação de cereais e o da troca de prisioneiros. Sei que o Luís Moita nos aconselharia a escolher como referências deste trabalho de cerzidura de uma paz laboriosa, feita desse compromisso entre idealismo da vontade, realismo da contextualização e pragmatismo de cada passo, tanto o Secretário-Geral das Nações Unidas ou o Papa como a mais discreta das ONGs ou dos centros de pesquisa que, fora dos holofotes, tecem laços onde eles são tidos como impossíveis.

O que se exige aos intelectuais, neste tempo de fechamento da história e de convocação a alinhamentos disciplinares, é a coragem de não desistirem de anunciar o que é invisível aos olhos dos analistas que se limitam a explicar o que está como se o que está fosse eterno e absoluto. As cidades invisíveis, alegoria do trabalho contra-hegemónico que importa contrapor a essa incompetência do discurso dominante para captar o que rompe com a perpetuação do presente, por mais sombrio e sufocante que seja — é a elas que temos que continuamente apontar para não nos deixarmos aprisionar pela hegemonia da cultura que naturaliza a guerra, a agressão e a violência opressora. Italo Calvino, autor de culto do Luís Moita, fala-nos da cidade de Ersília, onde, “para estabelecer as relações que governam a vida da cidade, os habitantes estendem fios entre as esquinas das casas.” Essa cidade, feita de “teias de relações intrincadas que procuram uma forma”, é aquela que importa anunciar neste tempo de apologia do corte de todos os laços em nome

dum absoluto tido como descontaminado de todos os males. Se esse anúncio e essa defesa forem feitos com a referida combinação entre idealismo, realismo e pragmatismo, então ficará claro que os laços não têm de significar harmonia e comunhão, antes também tensões, gestão de poder, afirmação de interesses. Mas esse é o campo da política e essa é sempre a superioridade da política sobre a guerra.





# **A ECONOMIA E A VIDA**

José Reis



## 1. A VIDA, A CRIAÇÃO E A DESTRUIÇÃO, O MOVIMENTO...

Nunca refleti sobre o modo como Luís Moita encararia a economia, entendida esta no duplo sentido de organização da vida material e de disciplina que visa estabelecer saberes sobre tal matéria. Há, contudo, duas coisas que me vêm à memória. A primeira é que o conheci mais de perto, há várias décadas, quando veio a Coimbra, à minha Faculdade, dar um curso sobre o Movimento dos Não-Alinhados (MNA). A outra é que me convidou há uma meia dúzia de anos para fazer duas conferências na Cátedra Joseph Schumpeter, que tinha criado na sua Universidade. Pelo meio, ainda podia invocar *Janus*, a revista de relações internacionais e as colaborações que ali reuniu. Creio que não é difícil decifrar alguns aspetos essenciais: as relações entre espaços e comunidades, entre pessoas, entre opções de organização da vida, isto é, deliberações políticas, onde se conta a capacidade de criar novos valores, enfim, a atenção à história e aos acontecimentos como matéria sempre atual.

Há estes episódios, absolutamente singulares, e há o que Luís Moita escreveu, a outros propósitos. E bem se sabe que o seu tema, a sua “especialidade mais ampla”, eram as relações internacionais, as ordens ou desordens políticas aí criadas, um sistema com morfologias diversas, constituídas por espaços económicos e espaços de poder. Centros e periferias, como escreveu num texto de 1995, impérios, cujo conceito discutiu em 2005, arquiteturas políticas, a que se referia, em 2007, para qualificar a Europa. Em todo o caso, um campo amplo onde era preciso discutir o Estado e os Estados, a terra como lugar de vida (“Terra habitável: paz e ecologia”, de 2009), a cidade, essa magnífica criação humana (escreveu em 2017 sobre Lisboa e certamente aludiu à “paradiplomacia” que a transformou nas últimas décadas). Como se gosta de dizer em meios que eu frequento, a economia como realidade substantiva. Lugares de vida, de inter-relações, de formação de comunidades e, portanto, de poderes, de hierarquias, mas também de solidariedades.

Claro, havia muito mais em Luís Moita, homem de palavra em vários sentidos desta asserção. Que o digam os seus alunos, em tantas instituições que ajudou a qualificar. Que o diga quem, como eu, comecei a ouvi-lo falar há já tanto tempo e o escutei com atenção vezes que agora parecem poucas. E há,



por exemplo, o Luís Moita que traduziu um texto de Italo Calvino<sup>1</sup> para, em plena pandemia, o enviar aos amigos e assim, pela pena deste escritor admirado, falar sobre o fogo celebrado pelos “zoroastrianos ou zarathustrianos ou, mais aproximativamente, ‘adoradores do fogo’”, uma das mais antigas religiões. E assim compreender que “não tem sentido lamentar-se que a flecha do tempo corra para o nada, porque para tudo o que existe no universo e que gostaríamos de salvar, o facto de existir significa justamente este arder e nada mais; não há outro modo de existir senão o da chama”. O próprio fogo como a substância do universo.

## 2. ... E A ECONOMIA: *OIKOS* E PODER

A economia é o ambiente habitado, os meios que compõem o espaço da vida. Numa expressão em que insisto, é a organização da vida material. Pode, pois, dizer-se que é um sistema de produção, isto é, de criação de valor, de provisão de bem-estar e de repartição da riqueza que se gera. Tudo num determinado quadro institucional e político (Reis, 2018). O que é que isto significa? Significa, em primeiro lugar, que não há economia sem contexto, sem as relações que a estruturam, sem proximidade e sem interações que vão para lá das transações de mercado. Sem troca de dons, diz quem sabe mais do que de economia. Sem solidariedades e reciprocidades desinteressadas, não há economias. E significa também que não há economia sem as decisões, as opções, as deliberações que a fundaram — que escolheram um caminho e não outro. Não há, enfim, economia sem um chão, um lastro sobre o qual se ergue a substância viva, permanente, que a alimente, porventura que a ilumine. Um braseiro alimentado por madeira de sândalo temperado, num fogo escondido que, diz Calvino, é o verdadeiro fogo. E que, interpreta Luís Moita, se reflete no firmamento.

Na linguagem sempre pobre dos economistas fala-se da busca da realidade substantiva que a economia é, e fala-se de compreender os contextos, todos eles, desde o da comunidade próxima, ao da organização do mundo, da história ou da geografia. Tempo e espaço. E procura-se o que está para lá de tudo isto, mas que se formou a partir daí e depois serve para lhe dar forma, consolidando o que se vai adquirindo até que outras mudanças intervenham. É comum chamar-lhes *instituições*. Uma designação interessada e interesseira,

---

<sup>1</sup> Esse texto é, diz ele, de “um pequeno livro de um dos meus autores preferidos, Italo Calvino”, chama-se *Collezione di Sabbia*, e “é uma compilação de textos curtos”. “No final recolhe breves notas de viagens ao Japão, ao México e ao Irão”. É aí que está o que Luís Moita traduziu a 19 de julho de 2020, na Ericeira, enviando-o depois a amigos.

pois quer com isso abrir-se o lugar devido para se compreender de modo não errático o sentido das deliberações de que eu falava há pouco. E assim definir a economia como economia política.

Se perguntássemos onde se situa a economia, a resposta não podia ser “num lugar à parte”. É no meio da sociedade e da política que a economia está. Viabilizada pelo social e pelo político e recorrentemente dependente das articulações que assim se estabelecem. Se a economia é movimento, muitos contramovimentos são necessário para a manter.

### 3. JUNTAR OS DIAS DA VIDA AO SENTIDO QUE LHES QUEREMOS DAR

Só interessa falar de economia se isso nos ajudar a compreender os nossos dias, o ponto da trajetória onde nos situamos quando pensamos na “flecha do tempo”. E se nos ajudar a formular o sentido que podemos procurar dar-lhe, mesmo quando se acrescenta ao fogo apenas um pedaço de sândalo e o braseiro tem um guardião “altivo, com ar um pouco autossuficiente”, como o que Calvino viu no templo, uma “vivenda moderna, num modesto jardim, em Yazd, cidade nas margens do deserto no centro do Irão”.

A nós, desprovidos da capacidade de entrar nos sacrários, demasiados profanos para termos de salvar a casa em vez de guardar o fogo que a estiver a destruir<sup>2</sup>, resta-nos o cuidado de conservar a sabedoria que nos emprestam, interpretar a metáfora e o sentido das coisas. Mas sem nunca separar o mundo tal qual ele é do modo como o queremos ver e como gostaríamos que ele fosse.

Frágeis nas nossas poucas sabedorias, vale a pena juntar todas aquelas a que possamos ter acesso. Porque há coisas que vamos sabendo. Sabemos, por exemplo, que o que nos rodeia (chamemos-lhe o que é, capitalismo) não está inscrito na “ordem natural das coisas”, não é uma inevitabilidade nem tem forma invariável nem definitiva. Não emana do nada nem resulta de racionalidades individuais incontrolláveis. É o produto de lentas construções e não há nada que, por si só, isolado do resto, se imponha e baste para definir o conjunto. E, se impusesse, logo veríamos que era demasiado frágil para assim se manter. Estou, pois, a falar do capitalismo ou, mais prosaicamente, da economia, tomada abusivamente como equivalente.

Os que sabiam mais, Karl Polanyi<sup>3</sup>, por exemplo, já nos tinha mostrado há largas décadas que quando os mercados emergiram, eles não se bastaram a si pró-

---

<sup>2</sup>“Se um incêndio estivesse a destruir a tua casa, o que te apressarias a salvar?”. Jean Cocteau respondeu: “O fogo” (excerto do texto de Calvino).

<sup>3</sup>As citações que faço a seguir são de Polanyi [1944] (2012).

prios, precisaram de muita regulamentação. E surgiram devidamente amparados na sociedade, usando-a segundo modalidades e tempos diversos. Foram, simultaneamente, uma construção social e uma construção institucional. Criou-se “uma instituição específica – que não é outra senão o próprio mercado”. E ele “é uma forma institucional que apareceu somente no nosso tempo e em mais nenhum”.

Depois, com a sociedade do século XIX e com o capitalismo industrial, esqueceu-se o essencial, esqueceu-se que sem chão não há construções. Numa utopia trágica, quis-se desligar a economia e os mercados, por um lado, da sociedade, por outro. A sabedoria estranha dos economistas sacralizou as “leis económicas” e a “racionalidade” que daí decorre, não percebendo que, se houver lugar para o sagrado, não é ali, não é onde surge a imposição, é onde se compatibilizam vontades e interesses e se gera movimento. Não é na estática, é na dinâmica. Quando se “isolou a atividade económica e [se lhe] imputou a uma motivação económica à parte”, isso “foi uma inovação singular”, é certo, mas foi também o desmoronamento ruidoso da “civilização do século XIX”.

A reincrustação tornava-se necessária e foi isso que o *New Deal* rooseveltiano fez e demonstrou que devia ser feito. Abriu-se assim um caminho longo para se perceber que o capitalismo tem uma incontornável “fraqueza congénita” (Polanyi, de novo). Sozinho é incapaz. Carece do que o enquadre, ampare e legitime. É por isso que o pensamento contemporâneo não se esquece de sublinhar que, construído institucionalmente, ele é um “tipo específico de ordem social”, “um conjunto de instituições sociais interrelacionadas” (Streeck, 2011: 137-8), “é um fenómeno historicamente delimitado”, não algo universal, e é “o produto de uma família de culturas específicas, a família ocidental” (Boldizzoni, 2020: 234, 260). Schumpeter (1996 [1943]: 121) já tinha há muito deixado claro que “considerações puramente económicas não são suficientes para compreendermos a realidade”: “há um complemento cultural da economia capitalista – uma superestrutura sociopsicológica”. Pelo menos isso. De forma singela, Fred Block (2018: 2 e 12) limitou-se a dizer que a ideia de que a “economia” é uma instância autónoma, coerente e unificada, regulada pelas suas lógicas internas é “uma ilusão”. Lembrando-se do que foi necessário tecer para estabelecer as formas de capitalismo democrático do pós-guerra nos países desenvolvidos, alguns dos que continuam a guardar a sabedoria útil falam de “capitalismo contratual” (Aglietta, 2019) ou de “capitalismo democrático (Streeck, *idem*) para se referirem também às formas de “economia mista” que lhe correspondem, às ordens que foram substituindo desordens e às ferramentas complexas que para isso foram usadas. A autossuficiência do capitalismo é, realmente, uma ideia demasiado vaga e infundada.

#### 4. O QUE SE APRENDE E O QUE SE ESQUECE

O problema não é o que se aprende — é o que se esquece. O problema são os dias de hoje, tão longínquos de ideias elementares que deviam estar sempre presentes. Dias desatentos, portanto. Começamos pelo mais recente, a pandemia, quando, subitamente, o tempo colapsou e deixou de ser linear, como se julgava que era (Reis, 2020). Tornou-se revoltoso e caiu sobre nós, os que beneficiámos de tanta coisa. Foi de um dia para o outro. Sem previsões atempadas e partilhadas. Sem decisões que evitassem ou sequer minorassem os impactos. Em todo o lado, desafiando velhas assimetrias (ricos e pobres, centros e periferias, emergentes ou consolidados) e antigas distinções (oferta e procura, serviços e indústrias, cidades e campos, economia e cultura, trabalho e lazer). Esse foi o momento absolutamente original em que o capitalismo, feito para as transações e a acumulação, ficou confrontado com a paragem e assistiu à deslocação das prioridades para o lado certo — a salvaguarda da vida. O mundo parou e foi dominado por uma incerteza radical. Foram os tempos do espanto. O impensável aconteceu. Agora, já estamos depois do espanto. E o que aprendemos com isso?

Pensem agora no que já nos domina há já demasiado tempo, desde que os capitalismo (produtivos, industriais, com mercados do trabalho e sistemas de provisão pública minimamente organizados) se viraram para a valorização dos ativos financeiros, cujo peso na economia aumentou muito, com privatização plena e livre circulação e rentabilização. Foi o que se convencionou chamar financeirização. Esta foi a mais radical mudança (negativa) do capitalismo e ocorreu nos anos de 1990. A financeirização gerou na economia e na sociedade um tal deslçamento que nos obriga a falar de desequilíbrios e de geração de insustentabilidades como a que agora vivemos.

Incapazes de manter “a fórmula político-económica de paz entre capital e trabalho que permitiu terminar os conflitos internos depois da devastação da segunda Guerra mundial”, porque isso deixou de convir ao seu autointeresse, os capitalismo passaram a conceber as finanças “como indústria” e deu-se lugar à “hipertrofia da esfera financeira”, à “desregulamentação e à desintermediação” ou mesmo à “engenharia financeira” (Chesnais, 1994). Este processo iniciou-se no fim do século passado e implicou a “destruição das relações que garantiam a estabilidade do crescimento”, abrindo espaço para encadeamentos cumulativos com “efeito depressivo profundo”, quer dizer, para a crise de um “modo de desenvolvimento”. Além de limitar e cooptar o Estado e as políticas públicas, a financeirização passou a invadir o espaço das decisões pessoais e familiares, usando-se o crédito onde antes esteve o trabalho e os seus rendimentos. As bases essenciais dos capitalismo ante-

riores à financeirização, que eram a indústria e a regulação nacional, perderam a sua centralidade, a favor de mercados financeiros liberalizados e internacionalizados. “O movimento da economia global fica inteiramente sujeito ao ciclo financeiro que descreve a dinâmica interativa da alavanca de endividamento e da alternância de apreciação e depreciação dos ativos” [financeiros] (Aglietta, 2019: 38).

Não é assim, estou certo, que lá vamos. Não é no meio do deslaçamento, do domínio do mais estreita das formas de comando (a financeira, a especulativa, a que acumula valor pelo valor), da libertinagem financeira, que foi há muito para lá do próprio liberalismo, que reconstituímos uma sociedade ameaçada nos seus fundamentos enquanto comunidade e, portanto, damos à vida, às relações que nos qualificam, o espaço que nos fortalece. É preciso regressar ao essencial.

## 5. REGRESSAR AO ESSENCIAL PARA PENSAR NO FUTURO?

José Manuel Pureza (2023) realçou devidamente uma questão matricial no pensamento de Luís Moita: é o tecido das nossas relações que nos constitui como pessoas. A ideia de relação, expressão própria da ideia comunidade, era essencial nele. Por isso, precisamos sempre de regressar a este ponto. De nos colocarmos perante a “incrível complexidade da natureza humana”. De ir para além de uma racionalidade estreita baseada no autointeresse, nas simples motivações individuais, quiçá na ganância. Fazemos bem quando olhamos também para o lado, para o lado das coisas realmente substantivas, o lado da vida. Chama-se a isso juntar às preferências individuais as meta-preferências, e ir para lá dos “modos de ação instrumentais”, chegando também aos “modos de ação não instrumentais” (Hirschman: 1982 e 1984), quer dizer ao que engrandece o coletivo, em vez de o exaurir.

Não é apenas a economia que está em causa, já se sabe. É também, por exemplo, a relação simples, e tão contingente, entre capitalismo e democracia. Aquilo que constitui a comunidade de que somos parte. Sabemos hoje que foram muito circunstanciais as condições que justificaram esta “pareceria”, quão otimistas foram as interpretações sobre os processos de redução das desigualdades ou quão formais e limitadas foram os conceitos de democracia trazidos para o debate (Krahé, 2022: 194-195). Compreendemos hoje o pleno significado do que aconteceu quando os processos económicos e políticos deslocaram o poder de deliberação e a configuração do sistema político para esferas totalmente alheias aos espaços público e democrático e,

portanto, à participação popular. Ou mesmo como elas se tornaram alheias ao cabal exercício da autoridade que delegamos nos que elegemos. Daí os Estados estarem tão cercados e limitados por poderes que se tornaram mais fortes do que eles.

Se é sobre isto que se estabeleceram os problemas, tem de ser sobre isto que se alcançam as soluções. Pensemos em Portugal, hoje. Há um problema demográfico, e por isso regredimos em termos populacionais. Há problemas no sistema produtivo (criamos menos valor do que as nossas necessidades justificam e, por isso, há uma forte dependência perante o exterior quando se considera o lado material da economia). Há problemas no sistema de emprego, que não é o mecanismo essencial de inclusão social que devia ser, e por isso se emigra massivamente. Há um problema territorial, que alguns veem como uma questão canónica de relações entre o litoral e o interior, mas que, na verdade, é um problema novo de grave fragilização das cidades médias, isto é, do sistema urbano não-metropolitano, e que leva a uma unipolaridade tão enfraquecedora para a metrópole onde se concentra população na sua periferia como para o país todo. Há, enfim, um problema democrático, resultado de todas as geografias do descuido, que geram as correspondentes “geografias do descontentamento”, isto é, dessa indesejável rutura entre a deliberação política e a *polis*, a “cidade” onde agimos e participamos.

Cada um destes problemas, do mais prosaico, como o produtivo, ao mais essencial, o da democracia, tem uma solução que se define a partir do próprio problema. Mas é necessário que aconteça o que a detona. A expressão política conjunta, a *voz*, como dizia Albert Hirschman, algo que se pode combinar com a *lealdade* ao que está ou com a *saída*, a dissidência. Mas a *voz* é sobretudo útil quando vem antes das outras duas possibilidades. É aí que se reconstitui a democracia e se inicia a capacidade de refazer o que foi desfeito.

## Referências

- AGLIETTA, Michel (dir.) (2019). *Capitalisme: Le Temps des Ruptures*. Odile Jacob.
- BLOCK, Fred (2018). *Capitalism: the future of an illusion*. University of California Press.
- CHESNAIS, F. (1994). *La Mondialisation du Capital*. Syros.
- HIRSCHMAN, A. (1982). Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive, or Feeble? *Journal of Economic Literature*, XX, 1463-1484. <https://www.jstor.org/stable/2724829>.
- HIRSCHMAN, A. (1984). Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating some Categories of Economic Discourse. *Economics and Philosophy*, 1, 7-21. <https://doi.org/10.1017/S0266267100001863>.
- KRAHÉ, M. (2022). Changing Accounts of the Relationship between Capitalism and Democracy: From Incompatibility to Partnership, and Back? *History of Political Thought*, XLIII(1), 161-198. <https://www.ingentaconnect.com/contentone/imp/hpt/2022/00000043/00000001/art00006#>.
- POLANYI, K. [1944] (2012). *A Grande Transformação: As Origens Políticas e Económicas do Nosso Tempo*. Edições 70.
- PUREZA, J. M. (2023). “O Legado de Luís Moita: Relação, Responsabilidade e Paz”, *JL-Jornal de Letras, Artes e Ideias*, 8 a 21 de fevereiro.
- REIS, J. (2018). *A Economia Portuguesa: Formas de Economia Política numa Periferia Persistente (1960-2017)*. Almedina.
- REIS, J. (2020). *Cuidar de Portugal: Hipóteses de Economia Política em tempos convulsos*. Almedina.
- SCHUMPETER, J. (1996). *Ensaio: Empresários, Inovação, Ciclos de Negócios e Evolução do Capitalismo*. Celta.
- STREECK, W. (2011b). Taking Capitalism Seriously: Towards an Institutional Approach to Contemporary Political Economy. *Socio-Economic Review*, 9(1), 137-177. <https://doi.org/10.1093/ser/mwq032>.







**LIBERDADE E COESÃO SOCIAL  
(PORTUGAL, DO ANTIGO REGIME  
AO LIBERALISMO)**

José Subtil



# LIBERDADE E COESÃO SOCIAL (PORTUGAL, DO ANTIGO REGIME AO LIBERALISMO)<sup>1</sup>

José Subtil

## INTRODUÇÃO

No contexto da comemoração dos 200 anos da independência do Brasil, da defesa da liberdade para o Reino e a falta da mesma para a colónia ou, do outro lado do Atlântico, a luta pela independência ou o recurso à repressão, escolhemos para análise o tema da liberdade, uma das bandeiras do liberalismo que acusou o regime monárquico anterior de despotismo e absolutismo.

Quando, porém, nos apercebemos da insistência dos liberais em se identificarem mais como regeneradores do que como revolucionários, ficamos a saber que, no entender dos vintistas, nem toda a monarquia foi despótica e absoluta, só o terá sido quando as Cortes deixaram de reunir no final do século XVII. Por outras palavras, o absolutismo foi identificado, sobretudo, com os reinados de D. João V, D. José, D. Maria e D. João VI e, por isso, a reclamação dos nossos primeiros liberais não decorria de uma rotura revolucionária, mas da recuperação de um passado político «democrático», daí a utilização constante do termo «regeneração» (Proença, 1990).

Contudo, quatro ideias acompanharam os liberais na justificação deste objetivo político e programático.

A primeira foi a escolha dos representantes do povo através de eleições, seguindo o princípio de que, não podendo todos os vassalos participar nas decisões políticas teria que haver uma fórmula que os representasse. A segunda ideia enfatiza o propósito de que as escolhas deviam ser tomadas por votação, mas partilhadas o mais possível. Ao contrário das Cortes, em que cada voto era uma voto de cada Estado (Nobreza, Clero e Povo), portanto, um voto desigual, os liberais quiseram introduzir o princípio da igualdade em que cada deputado tinha direito a um voto, embora o mesmo não se verificasse para a eleição dos mesmos deputados. A terceira ideia estava associada aos direitos para evidenciar o facto dos indivíduos ganharem personalidade jurídica e ficarem salvaguardados constitucionalmente. A quarta ideia tinha a ver com os fundamentos dos direitos, se eram iguais por serem naturais ou por artificialismo político.

---

<sup>1</sup> Subtil, José (2023). *Arqueologia do Poder, Do Antigo Regime ao Liberalismo (1640-1865): coletânea*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, pp. 635-652.

Seja como for, estamos a falar da liberdade, dos direitos humanos e da teoria da coesão social, sempre presente no uso e/ou abuso da liberdade e retirada das conformidades e contradições do iluminismo e do liberalismo. É, portanto, sobre estas questões que se dedica o presente texto.

## **A INCORPORAÇÃO DA «LIBERDADE» NA PRÁTICA POLÍTICA E SOCIAL**

Mais do que traçar a identidade das visões sobre o mundo em torno da representatividade corporativa ou individualista, é preciso explicar como se passou de um paradigma para o outro, como as perspetivas pré-constitucionais influenciaram gerações de juristas e sinalizaram princípios que tanto podiam justificar a doutrina dos direitos de cada cidadão como a captura dos mesmos em função do bem público. Mas antes, porém, abordemos a questão de saber como se adotou a liberdade na produção do pensamento (Hespanha, 2017).

A obra clássica e singular de Paul Hazard continua, a este respeito, a dar-nos poderosos elementos para a compreensão deste problema, ou seja, nas palavras do próprio, como se operou a passagem do pensamento Bossuet para o pensamento Voltaire. Por outras palavras, como se adotou o movimento, a perspetiva científica e a razão substituiu a crença.

No seu entender, este revolução assentou no espantoso e surpreendente relato das viagens dos descobrimentos do século XVI que colocaram em cheque a verdade dos textos bíblicos, passando-se a falar de uma religião natural em lugar de uma religião de fé (comportamentos, religiões, paisagens, flora e animais). Mas mais do que isso, se a realidade não coincidia com o relato bíblico, o mundo não foi, como parecia ter sido, feito de uma vez por todas, logo a realidade era mais como um processo em movimento do que com uma pintura definitivamente acabada.

E se assim passava a ser, o homem podia pensar e desejar construir a sua própria felicidade na base da ciência e da razão, em lugar de esperar por uma felicidade imaginada no paraíso depois da morte. Da sociedade tradicional, pontuada pela estabilidade, hierarquia, disciplina dogmática, passou a pensar-se numa sociedade em permanente transformação, de certo modo instável e, por isso mesmo, permanentemente vigiada.

Outro fator que terá contribuído para a inculcação da liberdade foi o movimento da Reforma que destabilizou os dogmas e permitiu o questionamento religioso. E criou a necessidade de uma filosofia fora da lógica metafísica, sem a tutela do direito divino, sem mistérios e dogmas, uma filosofia que interpretasse e dominasse a natureza (ciência), cultivando o relativismo, isto é, usando a liberdade.

As ideias iluministas que irão manifestar-se no século XVIII são, no entender de Paul Hazard, identificáveis a partir do século XVI com estes elementos propulsores. Do dever a um Deus passou-se para os direitos do homem, os direitos da crítica e da razão como faculdade de pensamento, e a religião passou a ser encarada como um fenómeno histórico e não transhistórico, um processo transitório e não absoluto (Hazard, 1961).

Esta corrosão do paradigma corporativo também se verificou no pensamento católico. O debate sobre o “amor próprio” e sobre o “interesse” (Cardim, 2021 com uma análise ao recente livro de Julián Viejo Yharrassary e, também, do mesmo autor, Cardim, 2002) abriu um capítulo novo nas ideias políticas, embora causando uma grande polémica. No fundo, o interesse próprio era o interesse individual, particular, o que significava que, mesmo na corrente católica estava aberto o caminho para o individualismo como representação do mundo.

Contudo, como este cultivo por um “amor próprio” podia ser olhado como uma paixão que cegava a perceção do bem social, alguns dos seus teóricos chamaram a atenção para que o seu excesso podia, se aplicado ao príncipe, levar ao despotismo e à arbitrariedade e, aplicado aos particulares, levar ao egoísmo.

O mesmo acontecia com o “interesse” avocado, sobretudo, à atividade comercial porque colidia com a *caritas*, a capacidade da inserção comunitária do modelo corporativo.

De qualquer forma, o processo de acomodação entre o catolicismo e a visão do mundo individualista começou a desempenhar um papel importante na imagem construída da nova “república” onde os homens passaram a ter o direito de adquirir os meios necessários para alcançar o bem-estar e as comodidades da vida (a cornucópia do Estado de *Polícia*). Apesar destas aquisições materiais deverem ser exercitadas através das virtudes cristãs e da promoção do “amor” que, no dizer de Gaspar Melchor de Jovellanos (1744-1811), um dos maiores pensadores hispânicos do iluminismo católico do final do século, era o verdadeiro cimento da coesão social.

No plano histórico, para o período que nos interessa, podemos distinguir quatro momentos que contribuíram para a assimilação da prática da liberdade na vida política e social. Um primeiro momento, que corresponde à mudança da visão do mundo para uma representatividade individualista. Um segundo, agarrado às «boas razões» do Estado de *Polícia*, que reclamavam a felicidade como o propósito de vida em sociedade. Um terceiro momento, vivido com a ausência do monarca e a resistência patriótica às invasões francesas, em que a erosão simbólica da centralidade do Reino proporcionou o ambiente para a revolta, a desobediência e a (des)-construção de mitos e símbolos. E, por fim, a revolução que tomou a liberdade como emblema distintivo e contrário ao imaginário do «absolutismo».

## A MUDANÇA NA REPRESENTAÇÃO DO MUNDO

A representatividade do mundo e da vida em sociedade determinou a consciência possível a partir da qual foi possível pensar a liberdade ou fazer uso dela para práticas de vida em sociedade.

O paradigma corporativo<sup>2</sup>, por despersonalizar o indivíduo e o imaginar como unidade de um corpo social (ordem, associação, corporação, irmandade, paróquia, freguesia, concelho, família, mester) relacionado com a sua atividade e condição, implicava que não restasse nada para o precaver da sua individualidade, por isso, a liberdade individual não tinha sentido ser pensada.

Acresce a isto que sendo o destino da humanidade e da vida social o que estava prescrito e previsto na obra do criador, o movimento social devia conformar-se com este desígnio e não intrometer-se na sua execução ou alteração. A liberdade e o exercício da mesma eram, portanto, impensáveis face ao projeto do criador. O que colocava a justiça como o modelo de governo, tanto para recuperar como para reparar as ofensas que, porventura, pudessem ser feitas à obra divina. Fazer justiça era precisamente defender o *status quo*, a defesa do que ninguém podia ousar alterar ou modificar.

Percebe-se porque o uso da liberdade era completamente impensável, despropositada e até pecaminosa. Se não havia lugar para a liberdade, havia, porém lugar para a contemplação da obra finita e acabada onde se incluía a ordem social de que o monarca era o curador, cuidador e guardião como vigário de Deus na terra.

Quando a motivação para enriquecer a casa do príncipe começou a ganhar contornos da governabilidade para a acumulação monetária e o enriquecimento, assistimos ao surgimento das doutrinas cameralísticas e mercantilistas que preconizavam a exploração das minas, a florestação, o comércio externo, a produção interna e o aumento da riqueza.

Este movimento na direção do enriquecimento, do fortalecimento do príncipe levou, também, ao aumento dos mecanismos de segurança e preservação da ordem como motores da coesão social a partir da qual era possível o desenvolvimento das atividades económicas e sociais. Este impulso viria a recentrar a questão do indivíduo como unidade da sociedade a partir do qual a força de trabalho podia gerar riqueza.

É deste modo que se começou a olhar para o indivíduo como portador de um “corpo físico” produtivo que devia ser preservado, tanto em vida, como na saúde. Esse corpo físico chamou, naturalmente, a atenção da área da saúde, sobretu-

---

<sup>2</sup> As obras de António Manuel Hespanha foram seminais para a compreensão destes paradigmas (Hespanha & Barreto, 1993; Hespanha, 2019a; 2019b).

do, a saúde pública como é dito noutra parte do texto, mas, sobretudo, relançou o conceito de população como conjunto de indivíduos.

Para causa disto tudo foi necessário aumentar o conhecimento sobre os indivíduos, saber como estavam espalhados pelo território, conhecer as gerações, atestar as doenças e as causas de morte, os nascimentos, a forma de alimentação e usos, ou seja, o tratamento de dados para traçar planos de contingência ou planos de estratégia.

O cidadão, com personalidade jurídica, passou a ser o elemento crucial na vida em sociedade e os políticos olhavam, agora, para uma população e não para um conjunto de corpos sociais destinados a um reprodução sem consequências. Agora, as consequências seriam as que resultavam de uma boa ou má governação, da adesão ou não dos cidadãos aos projetos políticos, isto é, a liberdade de cada um era a liberdade que cimentava a coesão social, o diapasão para assegurar o interesse comum definido pela boa razão. A representatividade individualista passava, portanto, a compulsar direitos e deveres que a todos assistia e sobre os quais devia incidir a disciplina social e os mecanismos de controlo.

As consequências eram, agora, bem diferentes, dos efeitos de pertença a um corpo social. Um bom desempenho podia oferecer promoção, enriquecimento, sucesso e, o mau desempenho, atirar para o desemprego, a indigência a criminalidade e o abandono da participação social. Ficava claro que o destino de cada um não dependia tanto da vontade divina, mas da vontade de cada um.

Esta lógica, que tomou conta dos indivíduos e das sociedades a partir dos finais do século XVII e se aprofundou ao longo do século XVIII, foi a lógica que deu lugar ao Estado como ente regulador e supra-individual que exigirá que os governos se transformem em máquinas de sucesso para a felicidade das populações.<sup>3</sup>

## AS «BOAS RAZÕES» DO ESTADO DE *POLÍCIA*

Quando nos apercebemos que o modelo de governar e administrar começou a focar-se na «população» como um conjunto de indivíduos e não nos corpos sociais, verificamos que essa transição implicou-se com o Estado de *Polícia* (1750-1807), marcado por duas grandes tendências, uma racionalista e outra mercantilista, que perseguiram o bem comum e a felicidade do povo.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Sobre as condições para o surgimento do Estado e o processo de constituição ver Hespanha, 2004.

<sup>4</sup> Sobre as funções do Estado de *Polícia* e a sua continuidade com o liberalismo, ver Subtil (2020, 2013).



Quaisquer destas tendências são manifestações da construção do Estado como nova entidade reguladora que substituiu o lugar desempenhado pelo soberano como guardião da obra divina, por isso, a emergência de uma entidade marcadamente abstrata acarretou transformação a vários níveis na linha de um pensamento iluminista. De certo modo, o progresso se confundia com uma ciência para a felicidade do bem-estar, e o trabalho e o trabalhador passavam a insuflar a centralidade social, desalojando da proeminência social a tradição dos privilégios. Ideias literárias, artísticas e filosóficas circulavam para marcar a razão, a liberdade individual, os direitos humanos e a cidadania.

Podemos identificar nesta onda iluminista três ideias responsáveis pela doutrina do intervencionismo político de uma administração cada vez mais interventiva e eficaz.

A primeira ideia é a do “movimento”, ou seja, de que o mundo está disponível à mudança, inevitável e até aconselhável se for justificada pela razão.<sup>5</sup>

A segunda ideia é que a razão humana, a capacidade de pensar já não pertencia a Deus, mas aos homens e ficamos a perceber como a política passou a ser a arte de especular sobre o bem de cada um e da sociedade.

A terceira ideia fomentou duas vias diferentes para as mudanças sociais. Uma primeira que advogava que o bom pensamento, a boa razão, seria recolhida de sábios iluminados que distribuíam as ideias de forma indizível pela sociedade. Era a fórmula autoritária de governar baseada no poder de uns poucos escolhidos por um monarca esclarecido, ou por fórmulas oligárquicas. Uma outra via admitia que o consórcio de ideias seria a melhor forma de encontrar a solução dos problemas e, por isso, organizado de forma a escolher os melhores através de processos eleitorais. Seria esta a via seguida para consagrar a revolução liberal.

Também por causa da emergência do “indivíduo” como base da composição social e, por conseguinte, da valorização do cidadão como entidade responsável (cada vez menos Reino e cada vez mais nação), o Estado precisou da liberdade para forçar a cooperação, o desenvolvimento, a criatividade e o movimento reformista. Essa liberdade foi, ao mesmo tempo, a razão e a motivação para a formação de uma opinião pública mobilizadora e a presença da repressão possível para garantir a coesão social (Alves, 2000).

Concretizando, durante o reinado de D. José e o governo do marquês de Pombal (1750-1777) são vários os sinais da influência do ‘direito natural’ e das ‘luzes’

---

<sup>5</sup> Pela mesma altura, o físico Isaac Newton (1643-1727) desenvolvia as leis gerais do movimento (lei da inércia, lei fundamental da dinâmica e lei da ação-reação).

na legislação sobre a dignidade humana, mais e melhor justiça, e a promoção da igualdade política e social.<sup>6</sup>

São exemplos deste movimento racionalista e individualista: o arranque para a abolição da escravatura; o fim do estigma entre cristãos novos e cristãos velhos; a extinção do “puritanismo” no seio da aristocracia; a desobrigação dos inqueritos sobre a limpeza de sangue; o princípio do fim da patrimonialização dos ofícios; as leis testamentarias para defender o direito dos herdeiros legítimos; a reforma do Direito, nas fontes e nas interpretações, para acabar com o obscurantismo, a chicana e o abusos nos e dos tribunais; a educação «primária» como instrumento para apurar o saber ler, escrever e contar e diminuir, desta forma, o desnivelamento social entre iletrados e letrados; e a consagração do direito às mulheres para renunciarem à clausura.

A medicina, o conhecimento cirúrgico, botânico e as práticas hospitalares passaram a ser justificadas por causa do cuidado a uma população, com menos doentes e mais vida, ou seja, a medicina tornou-se, também, uma ciência do Estado de *Polícia*, para interromper a doença, evitar a morte e prolongar a vida.

O mesmo no plano assistencial, o tratamento diferenciado aos pobres, com assistência aos “merecedores” e a repressão sobre os “válidos” para os transformar em trabalhadores ativos, fez da esmola tradicional uma reserva para os enjeitados, inválidos e velhos.

Na área da educação, a reforma dos Estudos Maiores (Novos Estatutos da Universidade de Coimbra, Carta de Lei de 28 de agosto de 1772) foi acompanhada pela criação de uma rede escolar de Estudos Menores na dependência da Junta de Providencia Literária (1770) coordenada pela Real Mesa Censória. Para o final do século seria criada a Junta da Diretoria Geral de Estudos e Escolas do Reino (Carta Régia de 17 de dezembro de 1794) e a Academia Real das Ciências de Lisboa (1779-1780).

Ao contrário de uma viradeira, o período mariano-joanino prosseguiu este reformismo pombalino. Durante os primeiros anos do reinado de D. Maria I, a Intendência-Geral da Polícia viu reforçada a sua atuação com a direção de Diogo Inácio de Pina Manique (1780). Com o apoio do Duque de Lafões e do Abade Correia da Serra, seria fundada a Real Academia de Ciências de Lisboa (1779) que, decorridos dez anos, iniciava a célebre publicação das suas *Memórias*, onde pontificavam as críticas à propriedade vinculada. Seriam criadas a Academia do Nú, a Aula Pública de Debuxo e Desenho, a Aula Régia de Desenho, a Real Biblioteca Pública de Lisboa, o Museu de História Natural e a Real Casa Pia. Iniciaram-se, a partir de 1783, os trabalhos destinados

---

<sup>6</sup> A *Lei da Boa Razão* e a Reforma da Universidade de Coimbra (1772) constituíram a alavanca fundamental para a mudança protoliberal (Subtil, 2021a).

à reforma das Ordenações Filipinas através da Junta Ordinária da Revisão e Censura do Novo Código.<sup>7</sup> No plano administrativo foram iniciadas práticas inovadoras como a dos censos populacionais, inquéritos, estatísticas de nascimentos, mortes, casamentos e doenças, a construção de novos cemitérios por motivos sanitários e prevenção da criminalidade. A comissão para a reforma de toda a legislação apresentou, em 1789, o projeto de Pascoal José de Melo Freire sobre o Direito Público e o Direito Criminal.<sup>8</sup>

Outro tema importante para a incorporação da liberdade na prática política foi o surgimento, no final do século, de uma nova elite de juristas que não encontrava lugares disponíveis no aparelho político e administrativo da Coroa (Cardoso, 1991 e Gauer, 2001). Do total de letrados diplomados em Coimbra que foram candidatos a lugares de letras, entre 1750 e 1833, excluindo, portanto, os que não manifestaram vontade por carreiras públicas, apenas 26% ingressaram nas instituições da Coroa. Destes chegaram a corregedor 23% e a desembargador 8%. Cerca de 70% não passaram de juiz de fora ou graduação semelhante. Esta geração de letrados, influenciada pela doutrina da Boa Razão (1769) e formada no contexto da reforma da Universidade de Coimbra (1772) teria, à data da invasão de Junot, entre 25 e 55 anos, ou seja, correspondia ao núcleo geracional mais ativo que detinha lugares na governação, ambicionava ocupá-los, ou estava desempregada.

## A RESISTÊNCIA PATRIÓTICA

A partir da década de noventa, o facto que mais contribuiu para o desgaste político foi, sem dúvida, a clivagem, no seio das elites, das opções estratégicas sobre política externa que acentuaram a manipulação da opinião pública e estimularam a associação de correligionários (Cardoso, 2010; e Dufour, 2007).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> A crise de 1786-1788, causada por uma sucessão de mortes próximas da rainha, teve como consequência a formação de um novo governo com José de Seabra da Silva, Luís Pinto de Sousa Coutinho e Martinho de Melo e Castro (todos afetos à linha reformista). De destacar, neste governo, a ofensiva contra os poderes jurisdicionais dos donatários da Coroa (Carta de Lei de 19 de Julho de 1790 e o Alvará de 7 de Janeiro de 1792), a reforma do sistema penitenciário, a expropriação dos bens da Igreja e dos corpos de mão morta (Lei de 9 de Setembro de 1796 e Alvará de 23 de Fevereiro de 1797), a racionalidade da comunicação política e administrativa com a nacionalização do Correio-Mor (18 de Janeiro de 1797), o início das obras da estrada entre Lisboa e Coimbra e o serviço de mala-posta.

<sup>8</sup> De referir, ainda, a criação da Junta do Exame do Estado Atual e Melhoramento Temporal das Ordens Religiosas (Decreto de 21 de Novembro de 1789), da Junta da Diretoria Geral de Estudo e Escolas do Reino (Carta Régia de 17 de Dezembro de 1794) e da fundação da Biblioteca Pública de Lisboa (Alvará de 27 de Fevereiro de 1796), sendo seu primeiro Diretor um dos mais ilustres iluministas portugueses, António Ribeiro dos Santos.

<sup>9</sup> A crise internacional desenhada depois da assinatura do tratado de Basileia (1795), com que termina a Guerra do Rossilhão, apontava para que a França do Diretório iniciasse a estratégia de desintegração da monarquia portuguesa.

O embaixador de Portugal em Londres, D. Domingos de Sousa Coutinho, irmão do secretário de estado D. Rodrigo de Sousa Coutinho, irá apoiar a doutrina contra a França e os seus partidários, acusando D. António de Araújo de Azevedo de traidor. Este, sentindo-se atacado pelos irmãos «Coutinhos», denunciava as inconfidências que a facção inglesa fazia das reuniões do Conselho de Estado.

Desde então acentuou-se o “mercado negro das ideias” que penetrava a “conviviabilidade” e as “socialidades” nos botequins, cafés, salões e assembleias. Nas lojas maçónicas, o Grande Oriente de Portugal (1805), dependente da Inglaterra, e o Grande Oriente, dependente da França, arregimentavam-se elites num clima conspiratório e de agitação.<sup>10</sup>

Mas tudo isto só era possível porque a liberdade tinha tomado conta do debate político acerbado com a invasão de Junot, a destituição da Casa de Bragança (decreto de 1 de Fevereiro de 1808) e a extinção da regência, acontecimentos que provocaram um vazio de poder acompanhado por uma onda de tumultos e revoltas que levariam à formação de juntas regionais e locais para restauraram a monarquia (Capela, 2008). O mesmo embaixador escrevia, a propósito da ida da Corte para o Brasil, que “poder-se-hia dizer que Portugal se tornou uma possessão ultramarina em relação ao reino do Brasil”, tal foi a mudança que se operou do ponto de vista político e administrativo ao reconhecer o Brasil como sede da monarquia portuguesa (26 de Fevereiro de 1810).

Por causa do Brasil, iniciava-se, por conseguinte, outra frente «libertária» com enormes repercussões na fermentação de uma consciência autonomista da colónia que levaria, mais tarde, à independência (1822), mas, também, a crítica à subalternização da regência e ao «orgulho» do Reino, ou seja, por causa da guerra peninsular (1807-1811) as ideias liberais e o debate disseminaram-se na opinião pública<sup>11</sup> e acabaram contaminadas pelo ideário da revolução francesa e por uma nova perspectiva do uso da liberdade com a experiência do “povo em armas”, das revoltas populares e das juntas patrióticas que fugiram à regulação e ao controlo de qualquer poder (Castro, 1993).<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Para uma imagem das elites na transição para o marianismo continua fundamental o diário do marquês de Bombelles, ver Bombelles (1979).

<sup>11</sup> D. Rodrigo de Sousa Coutinho (1755-1812) usou novos conceitos no discurso político como o da opinião pública, monarquia pluricontinental ou união ibérica. Sobre a opinião pública ver Alves, 2000, Araújo 2008. Sobre a união ibérica ver Subtil (2012).

<sup>12</sup> Sobre o “maldito ano de 1808” e todo este ambiente político, social e militar ver síntese em Subtil (2008).

As aclamações restauracionistas depressa tomaram conta dos concelhos elegendo juntas de governo. Se as aclamações ocorreram em espaços públicos e abertos (ruas, terreiros, praças), as eleições realizaram-se nos paços do concelho com a participação dos representantes dos três estados e, nalguns casos, formaram-se também juntas de natureza militar ou administrativa, podendo afirmar-se que as vereações foram «assaltadas» pelo povo, nobreza e clero (Chartier, 1970; Araújo, 1985, 1998).

Para Vasco Pulido Valente “durante três meses, e apesar da brutalidade do ocupante, o “povo” (a que se juntaram alguns “grandes”) resistiu sem ajuda [...] Em Portugal a guerra depressa se transformou numa guerra de reconquista, em que o mais leve recuo se considerava “traição”. No seu último trabalho, *Ir Pró Maneta*, estabelece uma concomitância entre o fim do Antigo Regime e as invasões francesas porque “a ausência da maioria dos “grandes” na revolta de 1808 abalou para sempre o seu poder e o seu prestígio (Valente, 1979 e 2007).

Em suma, a questão das guerrilhas e dos grupos de civis armados que levaram a cabo operações militares não convencionais, a chamada “pequena guerra” (emboscadas, assaltos, escaramuças), transformaram as suas lutas numa forma violenta do uso da liberdade e proporcionaram a oportunidade para a tomada de decisões fora dos quadros institucionais (sobre a guerra peninsular e suas repercussões ver, em especial, Esdaile, 2006; Martínez Ruiz, 2007). A resistência patriótica, qualquer que tenha sido a sua orientação política, mais conservadora ou mais radical, aliada à ausência do monarca e à fragilidade da regência, constituiu, um momento marcante da vivência da liberdade antes da revolução.

## A REVOLUÇÃO LIBERAL DE 1820

O quarto momento da prática da liberdade foi, naturalmente, a revolução com tudo o que teve a ver com as eleições, o debate político no parlamento, a circulação de ideias e a enorme proliferação de jornais e impressos, atividades culturais e manifestações populares de apoio à revolução ou à contrarrevolução. Como a nova prática da liberdade foi enquadrada politicamente, enriqueceu, a acumulação das experiências anteriores (Costa, 1976).

A questão da liberdade, no que respeita à produção e circulação de textos, panfletos e oratórias, encontrou, contudo, uma série de limitações porque se, por um lado, podia fomentar a adesão à revolução, por outro lado permitia que os contrarrevolucionários se pudessem manifestar, os arruaceiros conseguissem perturbar a ordem pública e as ideias mais radicais começassem a questionar a própria monarquia.

Este foco de problemas acabaram por condicionar o uso da liberdade, criminalizar os abusos e replicar os dispositivos repressivos anteriormente usados pelo absolutismo.<sup>13</sup>

Os artigos 8.º, 9.º e 10.º das Bases da Constituição reconheciam a liberdade de pensamento e de expressão como «um dos mais preciosos direitos do Homem», com a ressalva da defesa da «ordem pública estabelecida pelas leis do Estado». Segundo estas orientações não haveria, portanto, censura prévia e os abusos seriam julgados por um tribunal criado, para o efeito, pelas Cortes. O artigo 10.º, porém, atribuía o direito aos bispos católicos para censurarem os escritos sobre os dogmas e a moral cristã.<sup>14</sup>

Antes, porém, tinha sido constituída, logo a seguir ao levantamento de Santo Ovídio, uma comissão de censura<sup>15</sup> para controlar a liberdade de «imprimir, publicar, comprar e vender nos estados portugueses quaisquer livros ou escritos sem prévia censura».

Foi na sessão de 5 de fevereiro de 1821 (*DG*, n.º 32, de 6 de fevereiro) que o deputado Soares Franco apresentou o Projeto de Lei sobre a Liberdade de Imprensa (Subtil, 2022).<sup>16</sup> Apesar de uma grande unanimidade em torno da liberdade de imprensa, é de realçar, porém, que a censura prévia foi defendida pelo deputado Manuel Agostinho Madeira Torres e que no debate das Bases da Constituição, o bispo de Beja, António Camelo Fortes de Pina, José António Guerreiro e António Pinheiro Azevedo e Silva a tinham também defendido.

Na sequência da aprovação da lei, seria criado um Tribunal Especial de Proteção da Liberdade da Imprensa que podia tomar conhecimento, por recurso, das sentenças proferidas pelos jurados no caso de nulidade processual ou quando o juiz de direito não aplicasse a pena correspondente ao crime pronunciado.

---

<sup>13</sup> Se a historiografia se tem dedicado ao papel dos periódicos na formação da opinião pública (Alves, 2000), da luta ideológica da propaganda e suas consequências (ainda Alves, 2005), o certo é que a «invenção» de um novo modelo de justiça, assente em bases populares, não tem sido devidamente enfatizado, mesmo atendendo às reformas de Mouzinho da Silveira (1832), da Nova Reforma (1837) e da Novíssima Reforma (1841).

<sup>14</sup> O trabalho de Isabel Graes (Graes, 2017) esclarece-nos sobre a organização e funcionamento deste tribunal. Estamos perante um organismo que, embora tivesse o nome de tribunal, não foi criado para exercer nenhuma jurisdição. A principal missão do tribunal era monitorizar a aplicação e exequibilidade da Lei da Liberdade da Imprensa e relatar ao poder político, de dois em dois anos, o estado da imprensa (processos julgados, cartografia das edições, produção editorial, identificação de autores, impressores, vendedores, distribuidores, redes de tipografias, livreiros, atividades de divulgação e importação de livros estrangeiros).

<sup>15</sup> Portaria de 21 de setembro de 1820. A comissão foi composta por dois censores régios do Antigo Regime (o padre Lucas Tavares e Sebastião Francisco Mendo Trigoso), um professor do seminário do Patriarcado (Pedro José de Figueiredo), um clérigo crítico do absolutismo (José Portelli) e um magistrado liberal (João Vicente Pimentel Maldonado). Desta comissão saíam, mais tarde, os dois únicos presidentes do Tribunal Especial da Proteção da Liberdade da Imprensa, José Portelli e João Vicente Pimentel Maldonado.

<sup>16</sup> O processo político e legislativo sobre a liberdade da imprensa está estudado por Diana Tavares da Silva (Silva, 2019). Ver, ainda, sobre o assunto, Subtil (2021b).

O mais relevante, no campo legislativo, foi a competência do tribunal para submeter às Cortes as dúvidas de interpretação jurídica e propor soluções. No âmbito executivo e administrativo, o tribunal devia apresentar, no início de cada legislatura, um relatório de balanço sobre o estado do uso e abuso da liberdade de imprensa, elencando problemas e resoluções.<sup>17</sup>

Com o fracasso da revolução, o controlo sobre a liberdade levou à criação de outra comissão de censura<sup>18</sup> e, mais tarde, pelo decreto de 18 de agosto de 1826, os escritos sobre doutrina católica passaram a ir ao Desembargo do Paço, com licença dos Ordinários, e foram proibidas impressões que ofendessem o monarca ou a Infanta Regente, provocassem desobediência às leis e autoridades, fizessem acusações ou injúrias a particulares e funcionários públicos, contribuíssem para destruir as relações diplomáticas, ou ofendessem a moral e a honestidade pública.

Os argumentos utilizados pelos liberais para adotarem estes dispositivos foram os mesmos usados durante o Antigo Regime, ou seja, defender a ordem pública, impedir as críticas ao governo, evitar heresias e ofensas à religião e proteger os ataques pessoais.

Uma nota final para nos referirmos ao caso brasileiro depois da colónia ser elevada a Reino (1815) e criar, por esta via, uma cultura política segregada pela Corte e pela disputa de lugares com os filhos da terra, construindo espaços de crítica, em especial, depois da proliferação de tipografias (1808), a criação de instituições de ensino e, muito em especial, a afirmação de uma nova elite letrada oriunda da Universidade de Coimbra que, aos poucos, impulsionava o debate político escrito, a exaltação de rua e tertúlias de café (Araújo, 2008; Boschi, 1991 e Fonseca, 1999).

As ideias que circulavam contribuíram para a « guerra » entre o Brasil e a metrópole e, dentro do Brasil, entre os defensores da independência e os subordinados às Cortes, tanto mais que as decisões contra a autonomia brasileira agitaram os meios urbanos e levaram à criação de juntas que aglutinaram várias fações (letrados, iletrados, escravos, mestiços, estrangeiros) contra o Soberano Congresso que, muito depressa, se transformaram em movimentos secessionistas (Costa, 2018; Alexandre, 1981; Faria, 2011).

---

<sup>17</sup> Em 21 de outubro de 1822 (DG, n.º 257, de 31 de outubro), as Cortes assumiam lacunas na Lei da Liberdade da Imprensa, colmatando casos omissos como a venda e divulgação de escritos impressos no estrangeiro que atacassem o Estado. E decidiram, também, que o promotor de justiça, nas cidades de Lisboa e Porto, fosse o mesmo dos tribunais da Casa da Suplicação e da Relação do Norte.

<sup>18</sup> Em 13 de novembro de 1823 foram proibidas as assinaturas de jornais estrangeiros e dadas instruções ao Intendente Geral da Polícia e seus delegados para procederem às apreensões justificadas, para além da aplicação de multas e pena de prisão. Em 6 de março de 1824 é reposta a censura prévia pelos Ordinários e o Desembargo do Paço uma vez que o tribunal do Santo Ofício já tinha sido extinto. O responsável por estas medidas foi o ministro dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, Manuel Marinho Falcão de Castro, que tinha desempenhado o cargo de Intendente Geral da Polícia.

## CONCLUSÃO

Percebe-se, pelo que foi dito, que a moldura intelectual que desenha a visão do mundo numa determinada época adota pontos de vista determinantes para a incorporação, ou não, da liberdade como prática política.

Não foi assim com o paradigma corporativo que não precisou da liberdade para pensar o mundo e a vida de cada um. Nem a liberdade era sequer útil para interferir no plano estabilizado da criação divina porque essa possibilidade podia prever alterar o que estava feito com perfeição e que requeria, apenas, a conservação e a contemplação.

Ao contrário, o paradigma individualista, ao centrar a ação humana na capacidade individual para intervir e contribuir para uma melhor *performance* social, pedia, justamente, que cada um se excedesse em criatividade, trabalho e colaboração, mas sem abusos para se evitar a arbitrariedade e a libertinagem.

Deste modo, a coesão social estava para a sociedade liberal como a contemplação estava para a sociedade tradicional. Se esta exigia que não houvesse intervenção social alterar o quadro vigente por ser um ato de atrevimento e ousadia no plano criador, a sociedade liberal colocava, inclusivé, a possibilidade do uso da liberdade contribuir para a destabilização social e, no limite, para a implosão da ordem constitucional.

O resultado, em qualquer dos casos, foi sempre a defesa de uma certa estabilidade e coesão. No caso das sociedades tradicionais, a estabilidade decorria da homogeneidade corporativa e, nas sociedades liberais, estava associada à necessidade de reformas que introduzissem melhorias no funcionamento social.

Por isso, as Luzes foram, também, o tempo da crise da consciências religiosa, uma crise que colocou dúvidas na relação entre o homem e o criador, passando a admitir-se que o homem podia e até devia experimentar mudanças que pudessem alterar, profundamente, a situação estabelecida como aconteceu com os movimentos revolucionários.

Ao longo do texto, passamos em revista, os momentos de incorporação da liberdade e da emulsão da crise em vários domínios. A passagem do modelo de representação corporativa para a representação individualista e o papel desempenhado nesta mudança pelo Estado de *Polícia*. A circulação do debate político e a formação da opinião pública nomeadamente fazendo realçar a clivagem entre os adeptos da França e os da Inglaterra, os efeitos das invasões, a instalação das Corte no Rio de Janeiro e a independência do Brasil e a vivência na prática de uma liberdade excessiva resultante da guerra patriótica.



Por fim, falamos da experiência da liberdade na revolução, selecionando um dos seus mais simbólicos emblemas, precisamente, a lei da liberdade de imprensa, para chamarmos a atenção de que os liberais também adotaram a censura e a ideia da criminalização do abuso da liberdade.

Se a coesão social teve por objetivo manter unida a sociedade através da identidade, normas e valores, controlar as diferenças (costumes, tradições, crenças, Durkheim, ) e assegurar a solidariedade, a interdependência e o consenso dependente de instituições, o modelo corporativo realizava esta coesão social de forma automática e natural. Com a emergência do paradigma individualista, essa coesão teve que ser conseguida através de compromissos entre o uso e o abuso da liberdade no respeito pelas normas sociais, valores, condutas e símbolos, uma obediência assegurada pela violência legítima do Estado.

## Bibliografia

- ALEXANDRE, Valentim (1981). «O nacionalismo vintista e a questão brasileira: esboço de análise política». In: Pereira, Miriam Halpern, *O Liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*. Lisboa: Sá da Costa.
- ALVES, José (2000). *A Opinião Pública em Portugal (1780-1820)*. Lisboa: UAL.
- ARAÚJO, Ana Cristina de (1985). “Revoltas e ideologias em conflito durante as invasões francesas”, *Revista de História das Ideias*, volume 7, Coimbra: Faculdade de Letras.
- ARAÚJO, Ana Cristina de (1998). “As Invasões Francesas e a Afirmação das Ideias Liberais”, *História de Portugal*, direcção de José Mattoso. Lisboa: Editorial Estampa, vol. V (coordenação de Luís Reis Torgal e João Lourenço Roque), pp. 15-40.
- ARAÚJO, Ana Cristina de (2008). «Opinião Pública. História Conceptual no Mundo Luso-Brasileiro 1750-1850». *Ler História*, N° 55, pp. 125-139.
- BOMBELLES, Marquis de (1979). *Journal d'un ambassadeur de France au Portugal, 1786-1788*. Paris: Presses Universitaire de France.
- BOSCHI, Caio César (1991). “A Universidade de Coimbra e a formação intelectual das elites mineiras coloniais”, *Estudos Históricos*. Vol. 4. n. 7. Rio de Janeiro, pp.100-111.
- CABRAL, Maria Luísa (2014). *A Real Biblioteca e seus criadores*. Lisboa: Biblioteca Nacional de Portugal.
- CAPELA, José Viriato (2008). Matos, Henrique e Borralheiro, Rogério, *O Heróico Patriotismo das Províncias do Norte. Os Concelhos na Restauração de Portugal de 1808*. Braga: Casa Museu de Monção e Universidade do Minho.
- CARDIM, Pedro (2002). “Religião e ordem social. Em torno dos fundamentos católicos do sistema político do Antigo Regime”, *Revista de História das Ideias*, 22, pp. 133-175.
- CARDIM, Pedro (2021). “‘Amor próprio’ e ‘interesse’ na ‘ilustração católica’”. Em torno de um livro recente de Julián Viejo Yharrassary”, *Análise Social*, vol. LVI (4.º), nº 241, pp. 700-719.
- CARDOSO, José Luís; Monteiro, Nuno Gonçalo; Serrão, José Vicente (orgs) (2010). *Portugal, Brasil e a Europa Napoleónica*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais-ICS.
- CARDOSO, Walter (1991). «Estudantes da Universidade de Coimbra nascidos no Brasil (1701-1822): procedências e graus obtidos». *Universidade(s) História Memória Perspetivas. Actas 3 do Congresso 'História da Universidade'*, Coimbra, vol. 3.

- CASTRO, Zília Osório de (1993). «A Independência do Brasil na Imprensa periódica Portuguesa (1822-1823)». *Revista de História das Ideias*. Instituto de História e Teoria das Ideias. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, vol. 15, pp.663-679.
- CHARTIER, Roger (1995). *Espacio Público, Crítica y Desacralización en el siglo XVIII: las orígenes culturales de la Revolución Francesa*. Barcelona: Gedisa.
- COSTA, Jaime Raposo (1976). *A Teoria da Liberdade no período de 1820 a 1823*. Coimbra: Instituto de História e Teoria das Ideias, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.
- COSTA, Maria Bertolina (2018). “*Liberdades Sertanias*” no Maranhão. *Da América Portuguesa à Balaiada (1838-1841)*. Coimbra: Universidade de Coimbra, tese de doutoramento policopiada.
- DUFOUR, Gérard (2007). “Los afrancesados o una cuestión política: los límites del despotismo ilustrado”, *Cuadernos de Historia Moderna*, Anejo VI, Madrid: Universidad Complutense, pp. 269-277.
- ESDAILE, Charles J. (2006). *España contra Napoleón, Guerrillas, bandoleros y el mito del pueblo en armas (1808-1814)*. Barcelona: Edhasa.
- FARIA, Ana Leal de; Amorim, Maria Adelina (coords.) (2011). *O Reino sem Corte: a vida em Portugal com a Corte no Brasil, 1807-1820*. Lisboa: Tribuna da História.
- FONSECA, Fernando Taveira da (1999). «Scientiae thesaurus mirabilis: estudantes de origem brasileira na Universidade de Coimbra (1601-1850)». *Revista Portuguesa de História*, Universidade de Coimbra, v. 33, n° 1, pp. 527-559.
- GAUER, Ruth Maria Chittó (2001). *A construção do Estado-Nação no Brasil. A contribuição dos egressos de Coimbra*. Curitiba: Juruá.
- GRAES, Isabel (2017). "Sobre a liberdade de imprensa e a efêmera tentativa vintista", *Revista de Teoria e História do Direito*, n.º 3, setembro, 135-156.
- HAZARD, Paul (1961). *La Crise de Conscience Européenne (1680-1715)*. Paris: Fayard.
- HESPANHA, António Manuel; Xavier, Ângela Barreto (1993). «A representação da sociedade e do poder». In: Hespánha, António Manuel (1993). *História de Portugal: O antigo regime (1620-1807)*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- HESPANHA, António Manuel (2004). *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*. Coimbra: Almedina.
- MARTÍNEZ Ruiz, Enrique (2007). *La Guerra de la Independencia (1808-1814), Claves españolas en una crisis europea*. Madrid: Sílex.
- HESPANHA, António Manuel (2017). *A Ordem do Mundo e o Saber dos Juristas*. S.l.: Kindle-Amazon.

- HESPANHA, António Manuel (2019a). *Uma Monarquia Constitucional: a Constituição Monárquica Oitocentista*. S.l.: Kindle-Amazon.
- HESPANHA, António Manuel (2019b). *Uma Monarquia Tradicional, Imagens e Mecanismos da Política no Portugal Seiscentista*. S.l.: Kindle-Amazon.
- PROENÇA, Maria Cândida (1990). *A Primeira Regeneração, o Conceito e a Experiência Nacional (1820-1823)*. Lisboa: Livros Horizonte.
- SILVA, Diana Tavares da (2019). "A liberdade de imprensa nas cortes vintistas: Discursos e representações dos deputados eclesiásticos", *Revista de História das Ideias*, vol. 37. 2.ª serie, 2019, 133- 166.
- SUBTIL, José (2008). "Portugal y la Guerra Peninsular. El maldito año 1808", Portugal and the Peninsular War. The damned year 1808, *Cuadernos de Historia Moderna*, VII, pp. 135-177.
- SUBTIL, José (2012). "O Projecto para a União Ibérica de D. Rodrigo de Sousa Coutinho (1808-1811)", *Estudos em Homenagem a Joaquim Romero Magalhães – Economia, Instituições e Império*. Coimbra: Almedina, pp. 541-555.
- SUBTIL, José (2013). «O Direito de Polícia nas Vésperas do Estado Liberal em Portugal». In: Ricardo Marcelo Fonseca (coord). *As Formas do Direito, Ordem, Razão e Decisão, Experiências Jurídicas antes e depois da Modernidade*. Curitiba: Juruá.
- SUBTIL, José (2020). Estado de *Polícia*, Revolução e Estado liberal (1760-1865): "em homenagem a António Manuel Hespanha". *Cadernos do Arquivo Municipal* [Em linha]. 2a Série No 14 (julho-dezembro), p. 15-40.  
<https://doi.org/10.48751/CAM-2020-1490>.
- SUBTIL, José (2021a). "La Loi de la Raison saine comme inévitabilité pombalienne (1756-1768) et la consécration du proto- libéralisme (1769-1807), Comparaison et Modernisation du Droit à l'aube du XXIe siècle, Les 250 Ans de la Loi Portugaise de la Raison Saine et la Fonction Modernisatrice du Droit Comparé (Droit Comparé et Européen). Paris: Société de Législation Comparé, pp. 25-50.
- SUBTIL, José (2021b). "Liberdade e Justiça Popular – O caso da Lei da Liberdade da Imprensa (1820-1823)", *Revista História das Ideias*, n.º 40 (submetido e aceite, em publicação).
- SUBTIL, José (2023). *Arqueologia do Poder, Do Antigo Regime ao Liberalismo (1640-1865): coletânea*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- VALENTE, Vasco Pulido (1979). "O povo em armas' a revolta nacional de 1808-1809", *Análise Social*, vol. XV (57).
- VALENTE, Vasco Pulido (2007). *Ir Pró Maneta, A revolta contra os Franceses (1808)*. Lisboa: Aletheia.



**NOS MEANDROS DA ABORDAGEM  
NORMATIVA: A *CONSTRUÇÃO*  
DA PAZ E OS LIMITES DA ÉTICA  
NA POLÍTICA INTERNACIONAL**

Luís Lobo-Fernandes



# NOS MEANDROS DA ABORDAGEM NORMATIVA: A CONSTRUÇÃO DA PAZ E OS LIMITES DA ÉTICA NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Luís Lobo-Fernandes

## PROÉMIO

O mote deste apontamento em memória do Professor Luís Moita tem dois planos: um pessoal, outro profissional. O primeiro desagua nos diálogos verdadeiramente entusiasmantes sobre o(s) domínio(s) teórico(s) das Relações Internacionais que tínhamos ali para os lados do Instituto Superior Técnico de cada vez que eu vinha a Lisboa visitar o meu filho Bernardo, que frequentava engenharia aeroespacial. O Luís fazia questão de ir ao meu encontro, sempre a pé, desde a Universidade Autónoma no Palácio de Santa Marta até à Avenida Rovisco Pais. Foi assim durante alguns anos, dos quais guardo uma recordação indelével. O segundo, prende-se com a área dilecta que mais cultivaria durante a sua ímpar trajectória académica: os Estudos da Paz e da Guerra. O propósito central era – nas suas próprias palavras – o de estabelecer uma ligação entre estas duas linhas de pensamento, obrigando, concomitantemente, a repensar os Estudos Estratégicos. Uma preocupação verdadeiramente precursora! Aqui fica, pois, esta sucinta incursão por alguns “ramais” da abordagem normativa da política internacional, tão cara ao nosso distintíssimo Colega e Amigo. Numa altura em que testemunhamos o regresso da guerra ao continente europeu, resultado da criminosa invasão da Ucrânia perpetrada pelo Kremlin, aquela preocupação adquire particular relevância.

## NORMATIVISMO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: NEXO E TRADIÇÕES EPISTEMOLÓGICAS

Num relance necessariamente breve sobre as chamadas perspectivas normativas das Relações Internacionais evidenciam-se três tradições principais. O utilitarismo perfila-se como uma das visões mais importantes deste enunciado, assentando na proposição genérica de que as acções moralmente “correctas” produzem o maior bem. A formulação teórica é uma forma de consequencialismo, um termo que havia sido proposto por Elisabeth Anscombe [1919-2001]: as “acções correctas” (ética deontológica) são integralmente entendidas em termos das consequências que produzem, ou seja, pela amplitude



dos efeitos positivos que podem gerar. No quadro do moderno sistema de estados a questão assume especial pertinência já que apontaria para uma “redefinição” da acção humana materializada no que são consuetudinariamente consideradas “boas práticas internacionais”. Distinguir-se-iam, assim, das posturas políticas intrinsecamente egoístas ou marcadamente unilaterais. Na óptica utilitarista perspectiva-se não só o “bem geral”, isto é, o bem de outrem, mas também o bem do próprio. Os utilitaristas Jeremy Bentham [1748-1832] – a quem, aliás, é atribuída a primeira referência expressa ao termo *internacional*, no ano de 1780 – e John Stuart Mill [1806-1873] identificaram o bem com “prazer” de modo que, tal como os grandes clássicos Epicuro [341 a.C.-270 a.C.] e Lucrecio [99 a.C?-55 a.C.?], afirmavam um pendor hedonista acerca do valor, onde o prazer desempenha papel central. De alguma forma, todos sustentaram a ideia de que se deve maximizar o bem de modo a atingir o mais alto grau possível de compensação para o maior número. O utilitarismo também se definirá pela “imparcialidade” e pela “neutralidade” do *agente*: o bem de cada um conta de forma equivalente.

Por sua vez, o contratualismo estriba-se, como acentuaria o filósofo australiano Nicholas Southwood, na ideia de que o que “está certo” e o que “está errado” na conduta de qualquer agente será melhor entendido através do chamado critério *factual/contra-factual*. Uma das suas principais extensões doutrinárias – o contratualismo político – implica acordos que conduzam a uma maior robustez e legitimidade das instituições políticas e das suas decisões. Os mais destacados pensadores do contratualismo na história do pensamento político e da teoria internacional incluem Francisco Suárez [1548-1617], Hugo Grócio [1583-1645], Thomas Hobbes [1588-1679], Samuel von Pufendorf [1632-1694], John Locke [1632-1704], Immanuel Kant [1724-1804], e, mais recentemente, John Rawls [1921-2002]. Existem variantes do contratualismo que diferem na forma como são especificados os respectivos argumentos. Consideremos aquelas que são porventura as duas vertentes principais: de um lado, o contratualismo hobbesiano não raras vezes designado de “contractarianism” – uma espécie de reciprocismo (ou “poder paritário”) – que se fundamenta na lógica de um contrato de interesse mútuo entre indivíduos (ou estados) tendente a atingir um ganho individual (ou nacional) de efeito similar; de outro, o contratualismo kantiano mais assente na ideia de um acordo moral imperativo entre dois sujeitos que se entrevêm como livres e iguais implicando, ademais, respeito mútuo. O direito internacional público configura-se hodiernamente como o traço mais marcante de uma visão contratualista da política internacional. Tradicionalmente, pode definir-se como a “lei entre estados soberanos” com especial incidência na paz e na segurança internacionais, no contexto da con-

duta e leis da guerra, e ainda no respeitante à protecção soberana do território. A expressão *Pacta sunt servanda* – isto é, a norma segundo a qual um arranjo legal celebrado entre as respectivas partes não pode ser rompido – configura um dos mais pronunciados princípios na era pós-vestefaliana, significando que as estipulações ratificadas entre os titulares de um contrato têm que ser respeitadas, o mesmo é dizer, são vinculativas. Mais especificamente, com referência aos acordos internacionais, tal significa que cada tratado vigente obriga as partes e deve ser respeitado de boa-fé. Os tratados são, por maioria de razão, o elemento mais visível do direito internacional entre dois ou mais estados, consistindo usualmente de um documento escrito, ratificado formalmente pelos subscritores. Historicamente, considera-se que o tratado de Kadesh (ou Qadesh), de 1258 a. C., entre Ramsés II do Egipto e Hattusili III do Império Hitita terá sido um dos primeiros acordos de paz firmados em escrita entre duas grandes potências.

A terceira grande tradição do pensamento normativo em Relações Internacionais decorre do voluntarismo. Esta corrente considera a *vontade*, traduzida em termos de acção, como o factor dominante da experiência, marcada por acções voluntárias. Assentaria, assim, na capacidade voluntária de levar a cabo uma dada escolha ou orientação, atingir um fim, ou manter uma dada instituição. No plano da filosofia política o enunciado voluntarista vai ao encontro da formulação kantiana da primazia da razão prática sobre a razão pura, isto é, a acção humana para ser moralmente “boa” deve ser determinada única e exclusivamente pela razão prática. Kant referia-se especificamente ao “imperativo categórico” da razão prática, uma ideia de “obrigação moral” universal que deve ser cumprida em si mesma e por si mesma por *todos* os intervenientes. Contemporaneamente, as Organizações Não-Governamentais (ONG) emergem como a ilustração mais pungente do voluntarismo político nas relações internacionais. Ao invés do sector público, não raras vezes ineficiente e pesado nos seus processos, ou do sector privado, motivado por uma lógica de lucro conquanto seja legítima, o plano da acção voluntária é geralmente percebido como sendo motivado por uma emulação “altruísta”. Com efeito, as ONG são vistas como componentes-chave de uma sociedade civil mais participativa, conducente a um maior “self-empowerment”, constituindo componentes cada vez mais relevantes dos esforços de desenvolvimento humano no cenário internacional. A Organização das Nações Unidas reconhece, aliás, a importância de parcerias virtuosas com a sociedade civil dos vários estados – precisamente através das ONG – na exacta medida em que tal pode fazer avançar os vastos objectivos da organização e apoiar o seu labor multi-sectorial. Neste sentido, considera-se comumente que as ONG são parte de uma noção mais alargada de gover-

nança à escala global. Deve referir-se que a rede das organizações voluntárias internacionais inclui igualmente as entidades de cariz religioso que protagonizam, em inúmeros planos, um papel muito significativo.

## CONFLITOS INTERNACIONAIS E MEIOS DE RESOLUÇÃO PACÍFICA

A pesquisa para a paz constitui um elemento central na consolidação de uma abordagem normativa da política internacional. Os estudos direccionados para a resolução pacífica dos conflitos deve à chamada escola norueguesa de Relações Internacionais – em grande medida associada ao trabalho persistente da Universidade de Oslo – um dos seus mais importantes pilares. Neste quadro destaca-se, em especial, Johan Vincent Galtung, um prestigiado cientista político norueguês, fundador da disciplina de Estudos sobre a Paz e Conflitos, e que, na esteira especialmente produtiva de David Mitrany [1888-1975] e de John W. Burton [1915-2010] contribuíram decisivamente para o estabelecimento deste domínio de investigação no seio da área científica de Relações Internacionais. Neste âmbito particular impõe-se uma referência, ainda que bastante circunscrita, sobre três das mais importantes metodologias conducentes à resolução pacífica de conflitos. Assim, o método da *arbitragem* que aparece já estipulado no “Tratado de Paz de Trinta Anos” estabelecido em 446 a.C.-445 a.C. entre Esparta e Atenas – relatado por Tucídides [455 a.C.-399 a.C.?] na sua lapidária História da Guerra do Peloponeso – e que se configurará como uma das suas mais citadas provisões. Em que consiste? É fundamentalmente uma fórmula de resolução que envolve a intervenção de uma terceira parte – um *árbitro*. Esta tipologia conducente à paz baseia-se na aceitação prévia por parte dos contendores em submeter o contencioso à arbitragem de um “quase-juíz” e no exercício da qual a decisão deste é vinculativa. A arbitragem pode implicar a avaliação de precedentes, regras já estabelecidas ou simplesmente práticas consuetudinárias, e poderá ser reforçada com sanções de modo a assegurar a observância e o respeito da decisão que vincula as partes. A literatura específica das Relações Internacionais sobre esta matéria assinala que embora tivesse constituído uma estratégia de resolução bastante comum no passado, terá perdido alguma pertinência decorrente do crescimento exponencial das instituições internacionais e também das organizações regionais.

No que respeita à *mediação*, enquanto estratégia alternativa à arbitragem, pressupõe a existência de um mediador que é encarado como um “facilitador” – embora com intervenção activa no processo – e que procura estabelecer uma comunicação ou gerar um acordo que inclua garantias entre as partes num

dado conflito. Imparcialidade e neutralidade são, por outro lado, atributos imprescindíveis para a credibilidade de quaisquer iniciativas. Com efeito, o crédito do mediador poderá dar-lhe uma capacidade de influência e “pressão” acrescidas nas diligências que, em qualquer caso, envolvem normalmente negociações directas entre os contendores. O Professor Ira William Zartman, que desenvolveu trabalhos teóricos importantes sobre este aspecto específico da resolução de conflitos, considera que os conflitos estarão mais “maduros” (*estado de ripeness*) para atingir um patamar de negociação quando os intervenientes atingem aquilo que designa de *mutually hurting stalemate* (MHS); define-se, portanto, como uma situação em que o prolongamento de um impasse fere de forma significativa os interesses de ambos, e não existe possibilidade real de uma escalada conducente à “vitória” de qualquer das partes. As Nações Unidas têm mediado com um grau de sucesso assinalável contenciosos que requerem imparcialidade e neutralidade, sendo o respectivo secretário-geral, dado o seu especial estatuto, corporizado ao longo dos anos um papel fundamental. O alargamento da acção legítima das instituições internacionais para lá da estrita letra dos tratados constitutivos, tem cabimento na linha de uma doutrina de “poderes implícitos” das organizações internacionais, teorizada pelo eminente jurista Charles Chaumont [1913-2001]. Reconhecidamente, em especial no período de um maior desanuiamento do pós-Guerra Fria, a ONU desempenhou uma acção crescentemente importante não só em termos de *peace-keeping*, mas também de *peace-making*. Aquele período é visto como de especial hiper-actividade das Nações Unidas, que incluiria mesmo expressões marcantes e inovadoras de *diplomacia preventiva* de modo a prevenir ou limitar a escalada de disputas. Ora, muito embora a diplomacia preventiva possa integrar o conjunto dos meios de resolução pacífica de conflitos, a teoria internacional aponta a mediação como prevalecente neste âmbito particular.

Por último, a estratégia de *bons officios* tem a ver sobretudo com os serviços prestados por uma terceira parte numa disputa. No quadro do direito internacional público, por *bons officios* entende-se normalmente a assistência que um estado ou uma entidade internacional presta no estabelecimento de contactos ou como iniciador de um processo negocial com vista à resolução pacífica de um conflito. Em sentido técnico, ao invés da mediação, tem a natureza de aconselhamento pelo que o estado (ou a terceira parte) que oferece os *bons officios* normalmente não toma parte nas negociações nem delinea necessariamente um diagnóstico da disputa. Os procedimentos essenciais de *bons officios* estão plasmados nas convenções de Haia de 1899 e de 1907. Por sua vez, a Carta das Nações Unidas prevê que o Conselho de Segurança possa oferecer *bons officios* às partes de um conflito (artigos 33, 36 e 38).

## OS LIMITES DA ÉTICA NA ARENA INTERNACIONAL: OS PARADOXOS DESPERTADOS POR TUCÍDIDES

O extraordinário “Diálogo de Melos” entre os generais atenienses Cleomedes e Tísias e os magistrados da ilha de Melos, em 416 a.C. – brilhantemente formatado por Tucídides na parte final do Livro V da História da Guerra do Peloponeso – integra algumas das mais notáveis observações da história da Ciência Política e das Relações Internacionais. O uso exacerbado da força pela armada ateniense, com expressão no terrível massacre de Melos, prenunciara segundo Tucídides a derrota subsequente de Atenas em 404 a.C., considerando que apesar das escolhas morais serem limitadas no plano da política internacional, evitar o uso indevido da força é algo moralmente exigível. Com efeito, a análise do massacre de Melos que Tucídides evidencia na sua essência como o expoente de um certo realismo, na exacta medida em que a recusa de Melos em aliar-se a Atenas poderia ser sinónimo de fraqueza e “prejudicar” a imagem dos atenienses aos olhos, quer dos aliados, quer dos inimigos, é ao mesmo tempo uma “chamada” pungente à moderação nas relações internacionais, moderação aqui entendida como a necessária ponderação das alternativas. A resposta contra as iniciativas hegemónicas de Atenas e contra um padrão de violência imperialista não justificada, acabará por ter tradução na grande coligação liderada por Esparta. Acresce que o atropelo do princípio da proporcionalidade, decorrente do uso injustificado da violência contra a pequena população de Melos, fez aumentar a urgência e o ímpeto da reacção contra Atenas. Por outro lado, numa vertente teórica de cariz sistémico, Tucídides revela que é a percepção da probabilidade da balança de poder desequilibrar-se a favor de Atenas que impele decisivamente Esparta e os seus aliados a declarar a guerra por receio de desvantagem – uma situação típica que virá a ser designada no âmbito da Teoria das Relações Internacionais como “armadilha de Tucídides”. Contudo, Tucídides desperta concomitantemente um paradoxo relativo à postura imperialista de Atenas. O imperialismo ateniense, aliás como qualquer outro, está sujeito primeiramente a uma espécie de “lei política”: o estado imperial é odiado pelos súbditos. Como tal, “não pode senão mantê-los debaixo do seu jugo” – uma dinâmica política crua que exprime os dilemas atinentes aos limites da ética no sistema anárquico da política internacional – mesmo perante actos totalmente reprováveis. A *regra do interesse* entre estados – patentes no enunciado realista – parece, pois, continuar a determinar a hierarquia dos factores, um plano metodológico que não parece ter-se alterado de forma substancial ao longo do tempo, tal como a agressão à Ucrânia empreendida pela Rússia em Fevereiro de 2022 evidencia.

Tucídides convoca-nos, assim, a considerar planos distintos e não raras vezes paradoxais na arena política internacional – uma arena onde, reconhecida-mente, continua a não existir uma instância tipologicamente superior às soberanias estaduais. Por via dessa condicionalidade, a eficácia do direito internacional público é fortemente prejudicada pela substancial dificuldade em implementar e fazer cumprir os preceitos legais vigentes, nomeadamente sempre que o “interesse nacional” é invocado de forma manifesta pelos estados. Ora, ultrapassar as condicionalidades mais nefastas da anarquia internacional envolveria, como Luís Moita sugeriu, “relações internacionais de um tipo novo com alguma especialização do multilateralismo” e de “democracia à escala global”. Por via disso, talvez possamos concluir dizendo que o profícuo debate de ideias no seio da Teoria das Relações Internacionais, que o Professor Luís Moita sempre cultivou de forma verdadeiramente exemplar, continuará, por maioria de razão, em aberto.



**O APOIO DOS ESTADOS UNIDOS  
AO NACIONALISMO ANGOLANO  
NOS PRIMEIROS ANOS DA GUERRA  
EM ANGOLA**

Luís Nuno Rodrigues





# O APOIO DOS ESTADOS UNIDOS AO NACIONALISMO ANGOLANO NOS PRIMEIROS ANOS DA GUERRA EM ANGOLA

Luís Nuno Rodrigues

## INTRODUÇÃO

Este texto aborda de forma sumária as relações estabelecidas entre os Estados Unidos e a União dos Povos de Angola (UPA) durante o período da administração Kennedy (1961-1963), isto é, nos primeiros anos da guerra de libertação em Angola. Procura dar uma visão necessariamente sintética dos contactos estabelecidos quer pelo governo dos EUA, quer por organizações não-governamentais norte-americanas, fornecendo pistas para futuras investigações. Num primeiro momento, é abordada a evolução da política dos EUA em relação ao continente africano no período da Guerra Fria; depois são analisados os contatos entre a administração Kennedy e a UPA, em especial o seu líder, Holden Roberto; um terceiro ponto tratará do papel dos atores não estatais e da sua importância no apoio humanitário à UPA na fase inicial do conflito; por fim, voltará a ser abordada a dinâmica da Guerra Fria global e o modo como ela se cruzou com o apoio que os Estados Unidos deram a Roberto e à UPA.<sup>1</sup>

## 1. UMA NOVA POLÍTICA PARA ÁFRICA

Com o início da Guerra Fria, as preocupações fundamentais dos Estados Unidos passaram a ser a contenção da União Soviética e a recuperação económica dos seus aliados na Europa Ocidental. As questões africanas e o desmantelamento dos antigos impérios europeus foram relegados para segundo plano e a administração Truman tornou-se cada vez mais relutante em exigir a autodeterminação das colónias africanas dos seus aliados na NATO e no Plano Marshall, como Portugal, França e Grã-Bretanha. Como explicou o historiador Thomas Noer, os líderes norte-americanos temiam que uma rápida

---

<sup>1</sup> O artigo apresenta de forma sintética a comunicação apresentada pelo autor em fevereiro de 2022, no ciclo de conferências "Lusophone Africa and the Global Cold War: New International and Regional Perspectives", organizado por Natalia Telepneva e Rui Lopes. Baseia-se também em investigação conduzida pelo autor e publicada parcialmente em Rodrigues, Luís Nuno (2004). "Today's terrorist is tomorrow's statesman: the United States and Angolan Nationalism in the early 1960s". in *Portuguese Journal of Social Science*, Volume 3, Number 2, pp 115-140.

descolonização pudesse pôr em causa a recuperação económica da Europa, bem como gerar um conjunto de “nações africanas fracas e instáveis, incapazes de impedir a subversão soviética” no continente africano. Este conjunto de pressupostos acabou por determinar, em grande medida, a posição dos Estados Unidos face ao colonialismo português no final dos anos 1940 e na primeira metade da década de 1950.<sup>2</sup>

Este cenário começou a alterar-se ainda durante a década de 1950 com o crescimento do movimento anticolonialista e a gradual dissolução dos impérios britânico e francês. A onda anticolonial atingiria o seu auge em 1960, ano em que John F. Kennedy foi eleito nos Estados Unidos, quando dezasseis novas nações africanas conquistaram a sua independência. Além disso, a situação em África tinha-se tornado num foco de tensão no contexto da Guerra Fria porque, nos anos anteriores, a União Soviética vinha prestando cada vez mais atenção às questões africanas, tentando estabelecer relacionamentos estreitos com os movimentos nacionalistas e com os países recém-independentes e respetivos governos.

Ainda antes de ser eleito, o futuro presidente John Kennedy tinha dado sinais claros de que pretendia alterar esta política. O continente africano, tornou-se, pela primeira vez, um tema de campanha eleitoral nos Estados Unidos, com Kennedy a distanciar-se do candidato republicano e da política seguida pela cessante administração Eisenhower. Kennedy insistiu por diversas vezes na ideia de que os Estados Unidos estavam a perder terreno em África face à crescente influência soviética e que isso se devia sobretudo ao facto de os americanos terem “negligenciado e ignorado as necessidades e aspirações do povo africano”.<sup>3</sup>

Uma vez eleito, Kennedy criou uma *Task Force* para recomendar uma nova política para África. No seu relatório final, este grupo considerava que a política externa norte-americana não tinha sido capaz de acompanhar a velocidade das transformações em África, sobretudo porque os Estados Unidos estavam acostumados a lidar com os assuntos africanos através das potências europeias que controlavam a maior parte do continente. A realidade em África, porém, tinha-se alterado muito significativamente nos últimos anos e “a relativa estabilidade do período colonial, baseada numa ordem imposta,

---

<sup>2</sup> Noer, Thomas J. (1989). "New frontiers and old priorities in Africa", in Paterson, Thomas G (ed). *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy 1961-1963*. New York: Oxford University Press. Ver igualmente Marcos, Daniel (2022). *Entre o Império e a NATO: Portugal e os Estados Unidos da América (1949-1961)*. Lisboa: Imprensa de História Contemporânea, sobretudo Capítulo III.

<sup>3</sup> Schlesinger Jr, Arthur (1965). *Thousand days. John F. Kennedy in the White House*, Boston, pp 554.

tinha repentinamente dado lugar a uma séria instabilidade proveniente da emergência de muitos regimes independentes, fracos e pouco experientes”.<sup>4</sup> A nova administração deveria adaptar a sua política aos novos “ventos de mudança” que se sentiam no continente. Os seus objetivos principais deveriam ser “o fim completo do domínio colonial” e o desenvolvimento de “governos africanos estáveis comprometidos com o desenvolvimento económico e social e com o respeito pelos direitos humanos”. Ao mesmo tempo, o futuro governo norte-americano deveria evitar a divisão do continente africano em “esferas de influência” e também a proliferação de “conflitos internos em África”.<sup>5</sup>

O relatório da *Task Force* também era particularmente crítico da política seguida pelos Estados Unidos relativamente às colónias portuguesas. Condenava a “impressão generalizada de que os Estados Unidos apoiam o colonialismo português em Angola, Moçambique e Guiné” e descrevia o domínio português nestes territórios como “intolerável”. Justificava esta ideia com o facto de os Estados Unidos apoiarem a participação de Portugal na NATO e com a importância da base militar norte-americana nos Açores. O relatório considerava ainda que o “silêncio” norte-americano no que dizia respeito à política portuguesa em África era um ónus que superava em muito “quaisquer considerações estratégicas de curto prazo” e sugeria que a nova administração exercesse forte pressão sobre Portugal “tendo em vista a emancipação de seus territórios africanos”.<sup>6</sup>

## 2. A ADMINISTRAÇÃO KENNEDY E A UPA

Antes mesmo da tomada de posse de John F. Kennedy, no final de janeiro de 1961, tinham sido estabelecidos contactos entre o governo dos Estados Unidos e a UPA. A título de exemplo, no dia de 2 de dezembro de 1960, Holden Roberto tinha sido recebido por William Wight, do *Bureau* de Assuntos Africanos do Departamento de Estado. Roberto vinha acompanhado por Theodore Tucker, do *National Council of Churches*, que o apresentou como um “nacionalista genuíno, mas moderado e anticomunista”. O líder da UPA pediu auxílio americano, mas William Wight respondeu que, embora a política americana fosse a de favorecer a autodeterminação de todos os

---

<sup>4</sup> Arquivo Histórico-Diplomático (AHD), MNE-SE, PEA Conf. Box 15.

<sup>5</sup> AHD, MNE-SE, PEA Conf. Box 15.

<sup>6</sup> AHD, MNE-SE, PEA Conf. Box 15.

povos, o governo dos Estados Unidos não poderia interferir nos “assuntos internos” de Portugal. Era ainda esta a posição oficial do governo Eisenhower, em dezembro de 1960.<sup>7</sup>

Mas foi depois do começo da guerra em Angola que os contactos com Holden Roberto se intensificaram. Através da CIA, os Estados Unidos passaram a garantir o pagamento a Holden Roberto de alguns milhares de dólares anuais.<sup>8</sup> Este apoio monetário foi aliás explicitamente assumido pelo Secretário de Estado Dean Rusk em conversa com o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Franco Nogueira, em Maio de 1962. Rusk declarou na altura que “tem havido contactos americanos com Roberto para fins de *intelligence*, mas os pagamentos envolvidos não seriam suficientes para comprar uma única metralhadora”.<sup>9</sup> O presidente John Kennedy também estava ciente dessa situação. Numa reunião com o Presidente em abril de 1962, o ex-secretário de Estado Dean Acheson acusou os Estados Unidos de “subsidiarem os inimigos de Portugal” em Angola. Kennedy respondeu que o único propósito desta ação fora manter o movimento nacionalista angolano “fora das mãos do comunismo”.<sup>10</sup>

No dia 15 de março de 1961, quando a UPA lançou a sua ofensiva no Norte de Angola, Holden Roberto estava em Nova York, onde se reuniu com a delegação norte-americana nas Nações Unidas (USUN). O líder da UPA recomendou aos Estados Unidos que pressionassem Portugal “para o reconhecimento de Angola como território não autónomo” e salientou que se os Estados Unidos não assumissem a liderança na pressão para “reformas” em Angola, existia um “perigo real de crescimento da influência comunista” em Angola.<sup>11</sup> No dia 20 de março, o *The New York Times* divulgou a presença de Roberto em Nova York. Segundo o jornal, esta fora a terceira deslocação do líder da UPA a Nova York e às Nações Unidas “para defender a independência de Angola”. Durante a sua visita aos Estados Unidos, o líder da UPA “prestou homenagem ao novo governo americano e seu jovem e dinâmico líder”. Roberto declarou que se encontrara com John F. Kennedy antes mesmo da sua eleição e que registara a sua posição de apoio aos “movimentos nacionalistas africanos”. Declarou ainda que Angola estava “orgulhosa por ter contribuído para a reversão das políticas americanas sobre África e o colonialismo”.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> “Visit by Leader of one of the Angolan Nationalist Movements. Memorandum of Conversation, December 1 and 2, 1960”. National Archives and Records Administration (NARA), SDCE, 1960-63, Box 1821, 753n.00/12-260.

<sup>8</sup> Mahoney, Richard D. (1983). *JFK: Ordeal in Africa*. New York, pp 204-206.

<sup>9</sup> “U.S. Government Support of Holden Roberto and the UPA, May 5, 1962”. NARA, SDCE, 1960-63, Box 1260, 611.53/5-562.

<sup>10</sup> “Memorandum of Conversation with the President, April 2, 1962”, in David McLellan and David Acheson (ed.), *Among Friends. Personal Letters of Dean Acheson*, Nova York, 1980, pp. 225-228.

<sup>11</sup> “New York 2506, March 16, 1961.” NARA, SDCE, 1960-63, Box 1821, 753n.00/3-1661.

<sup>12</sup> *The New York Times*, 25 de março de 1961, p. 4.

Após esta viagem de Roberto aos Estados Unidos, o Departamento de Estado ficou verdadeiramente impressionado com o líder angolano. Um telegrama de 21 de março, assinado pelo secretário de Estado Dean Rusk, indicava à embaixada americana em Leopoldville, capital da República do Congo, que devia agora aumentar seus contatos com o líder da UPA. O Departamento de Estado tinha sido informado de que Roberto estava a regressar a Leopoldville, a fim de “avaliar os resultados das incursões lideradas pela UPA em Angola, obter relatos em primeira mão dos participantes e considerar a conveniência e o momento para a criação de um governo provisório angolano no exílio”. O Departamento de Estado solicitou à embaixada que estabelecesse contactos “abertos, embora discretos” com Roberto e lhe dissesse que os Estados Unidos estavam “profundamente preocupados com as relações luso-angolanas” e gostariam de se manter “informados sobre as atividades e pensamento da UPA.” O Departamento de Estado pedia também ao Embaixador uma “avaliação da integridade e do carácter de Holden, enquanto líder da UPA, bem como da conveniência deste nível de envolvimento dos Estados Unidos nesta fase”. Por fim, Washington dava conta que, enquanto esteve nos Estados Unidos, Holden Roberto “impressionou favoravelmente” os grupos privados e as organizações não-governamentais com que se encontrou e manifestou o seu interesse em voltar a conversar com o governo norte-americano aquando do seu regresso aos Estados Unidos.<sup>13</sup>

### 3. OS CONTACTOS COM AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

São vários os exemplos de contactos estabelecidos entre a UPA e grupos privados e organizações não-governamentais dos EUA que acabaram por desempenhar um papel decisivo na canalização do apoio norte-americano e internacional para a UPA e para os angolanos nos primeiros anos da guerra. Neste texto serão abordados brevemente quatro exemplos.

O caso mais significativo é o do *American Committee on Africa* (ACOA), criado em Nova York em 1953 com o objetivo de apoiar as independências africanas. De acordo com um memorando do Departamento de Estado, o ACOA era “a principal organização política nos Estados Unidos protestando contra o domínio português em Angola e apoiando a causa de Roberto nos Estados Unidos”, em parte devido a “uma amizade de longa data entre o diretor executivo da ACOA, George Houser, e Holden Roberto”. Este apoio do

---

<sup>13</sup>“Outgoing Telegram 10676, March 21, 1961.” NARA, SDCF, 1960-63, Box 1821, 753n.00/3-2161.

ACOA à UPA “tem sido em grande parte de natureza propagandística, incluindo a publicação de panfletos, a organização de conferências de imprensa e a propaganda a favor da causa da UPA nos Estados Unidos”. Apesar de o apoio financeiro direto do ACOA a Holden Roberto ser considerado “insignificante”, esta organização tinha conseguido recolher fundos para, por exemplo, financiar o envio de um médico canadiano e de medicamentos destinados a uma clínica da UPA em Angola.<sup>14</sup>

Neste contexto, o momento mais marcante foi a visita a Angola de George Houser e de John Marcum, este último também professor da Lincoln University. Em Janeiro de 1962, os dois homens fizeram uma longa viagem em território angolano controlado pelos nacionalistas e foram escoltados por membros da UPA. No seu regresso a Washington, reuniram-se com vários funcionários do Departamento de Estado, a quem relataram as suas observações, procurando convencer o governo americano a fornecer mais apoio direto à UPA. Essa estreita relação entre ACOA e UPA continuou nos anos seguintes.<sup>15</sup>

Um segundo exemplo remete para as atividades das missões protestantes e dos missionários norte-americanos em Angola. As igrejas protestantes “estavam ativas em Angola desde a década de 1880 e durante décadas atraíram a atenção e a ira das autoridades portuguesas que acreditavam que a influência ‘estrangeira’ dos missionários norte-americanos estava a ‘desnacionalizar’ os angolanos”.<sup>16</sup> No início da década de 1960, de acordo com um relatório das autoridades americanas em Luanda, existiam nove comunidades protestantes ativas em Angola, operando em missões, acampamentos, escolas e hospitais. O cônsul dos Estados Unidos em Luanda reconhecia que o protestantismo se tornara numa “força política muito considerável entre os africanos, apesar da superioridade numérica da igreja católica”. A expansão das missões protestantes tinha “isolado uma grande parte da população africana de Angola do *mainstream* da cultura portuguesa”. Embora o protestantismo “não fosse em si mesmo politicamente subversivo”, ele tinha “moldado uma sociedade” e “treinado uma elite” em grande parte “incompatível com a política tradicional portuguesa”.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> “American Private Organizations and Persons Aiding Holden Roberto. Memorandum from Thomas Hughes to George Ball, August 23, 1963”. NARA, SDCE, 1963, Box 3815.

<sup>15</sup> Ver também Tague, Joanna (2015). “American humanitarianism and the end of Portugal’s African empire: Institutional and governmental interests in assisting angolan refugees in Congo, 1961-74”. in *Portuguese Journal of Social Science*, Volume 14, Issue 3, pp 343-359.

<sup>16</sup> Burlingham, Kate (2019). “Praying for justice: the World Council of Churches and the program to combat racism”. in *Journal of Cold War Studies*, Vol 21, Issue 1, pp 66-961.

<sup>17</sup> “Luanda A-2, July 5, 1963.” NARA, SDCE, 1963, Box 3816.

Quando a guerra começou em Angola, a imprensa e as autoridades portuguesas frequentemente apontaram o dedo às missões protestantes, considerando-as responsáveis pela eclosão das revoltas.<sup>18</sup> Poucos dias depois dos ataques da UPA, o cônsul dos Estados Unidos solicitou às autoridades portuguesas que “fossem tomadas todas as medidas possíveis para garantir a segurança das famílias dos missionários protestantes”. O governador geral de Angola respondeu que não permitiria ataques diretos aos missionários e às suas propriedades. No entanto, tendo em conta que “alguns missionários estavam ao corrente e toleravam as atividades antiportuguesas” não se poderia responsabilizar pelas acusações publicadas na imprensa ou até pela ação de “multidões em fúria”.<sup>19</sup>

Um terceiro exemplo do papel de atores não estatais no apoio à UPA e ao nacionalismo angolano é o da *Lincoln University* e do programa criado nesta universidade, perto de Filadélfia, para a educação de estudantes oriundos das colónias portuguesas. O programa, dirigido pelo já referido John Marcum, teve início em outubro de 1961 e foi criado na sequência de “uma manifestação de interesse direto da Casa Branca”, com o objetivo principal de receber “estudantes refugiados das zonas coloniais em África”. Em agosto de 1961, o embaixador dos Estados Unidos em Lisboa informou o governo português sobre este programa e o governo português opôs-se veementemente, considerando que os estudantes iriam receber “educação americana” em vez de “educação portuguesa”. Deste modo, estariam expostos a “influências poderosas, hostis a Portugal e anticolonialistas, que certas organizações, como o *American Committee on Africa*, tentariam de imediato exercer”. Para o governo português esta situação representava “mais uma tentativa dos Estados Unidos para minar a presença portuguesa em África”, com o objetivo de formar “líderes que possam assumir o governo e a administração de Angola e Moçambique quando estes se tornarem independentes”. No início de 1962, apesar dos protestos portugueses, o programa tinha já recebido oito alunos de Angola, três de Moçambique e um da Guiné-Bissau.<sup>20</sup>

Por fim, refira-se o envolvimento de várias organizações norte-americanas no auxílio humanitário a refugiados angolanos nos meses e anos que se seguiram ao início da guerra colonial. Uma delas era o chamado *African Refugee Relief Committee*, instituição que tinha facilitado o envio de “contribuições de mate-

<sup>18</sup> Henderson, Lawrence W. (1979). *Angola. Five centuries of conflict*. Ithaca, pp 179.

<sup>19</sup> “Luanda 154, March 26, 1961.” NARA, SDCE, 1960-63, Box 1821, 753N.00/3-2761.

<sup>20</sup> “Training Program in the U.S. for Portuguese African Students, from William Tyler to Alexis Johnson, March 2, 1962”. NARA, SDLF 68D401, Entry 5296, Box 1.



rial e equipamento médico e de roupa” para o Serviço de Assistência aos Refugiados Angolanos, em Leopoldville. O Diretor do *African Refugee Relief Committee*, John Mosler, de acordo com um relatório do Departamento de Estado, obteve “importantes contribuições em produtos médicos de empresas farmacêuticas americanas, roupas em segunda mão da Catholic Relief e apoio financeiro da AFL/CIO para cobrir os custos de envio”.<sup>21</sup>

A mais importante destas instituições foi, no entanto, o International Rescue Committee (IRC). O seu Presidente, William van den Heuvel, deslocou-se a Leopoldville em abril de 1962 para auxiliar na implementação de novas medidas de assistência aos refugiados angolanos. A sua visita resultou “na formulação de um plano para o IRC encaminhar medicamentos e produtos médicos para os refugiados”.<sup>22</sup> Assim que voltou aos Estados Unidos, Heuvel contactou o Bureau of African Affairs, informando que o IRC tinha conseguido contratar um médico cubano para a clínica da UPA em Leopoldville e que dispunha agora de 5 mil dólares em “medicamentos e equipamento médico” prontos para serem entregues.<sup>23</sup> Mas Heuvel acabaria por enfrentar algumas dificuldades para desenvolver os seus planos. Conforme admitiu, estas dificuldades começaram depois do regresso da sua viagem a Angola, quando tornou públicas as suas “opiniões políticas sobre os acontecimentos em Angola em entrevistas a jornais e televisão, e também durante uma reunião no Departamento de Estado”. Heuvel disse a funcionários do Departamento de Estado que o seu programa resultaria em “auxílio direto à UPA de Holden Roberto”. Porém, apercebeu-se rapidamente de que “tinha ido longe demais nessas declarações públicas e privadas” e acabou por substituir o seu plano de “auxílio direto” à UPA pelo apoio à deslocação de um médico para trabalhar na área onde se localizavam os refugiados angolanos. O presidente do IRC ficara muito impressionado com o facto de que em Leopoldville “a clínica apoiada pela UPA estava sem pessoal e sem equipamentos adequados e mal abastecida com medicamentos, enquanto a instalação patrocinada pelo MPLA tinha médicos bem treinados e um suprimento completo de medicamentos fornecidos pelos países do Bloco [de Leste]”.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> “American Private Organizations and Persons Aiding Holden Roberto, Memorandum from Thomas Hughes to George Ball, August 23, 1963”. NARA, SDCF, 1963, Box 3815.

<sup>22</sup> “Proposal of IRC involving Angolan Refugees in Congo, November 8, 1962”. NARA, SDLF, Entry 3093, Box 2.

<sup>23</sup> “Holden Roberto visit to the United States, June 21, 1962”. NARA, SDLF, Entry 3093, Box 2.

<sup>24</sup> “Proposal of IRC involving Angolan Refugees in Congo, November 8, 1962”. NARA, SDLF, Entry 3093, Box 2.

#### 4. MUDANÇA DE POLÍTICA

Gradualmente, a política da administração da Kennedy relativamente ao colonialismo português e, em particular, às suas relações com a UPA, iria ser alterada. A partir de meados de 1962, não só a delegação americana nas Nações Unidas começou a abster-se ou a votar contra resoluções sobre a política colonial portuguesa, como a administração Kennedy autorizou várias vendas de equipamento militar a Portugal. As declarações públicas das autoridades americanas criticando o colonialismo português também foram desaparecendo. A causa principal desta mudança foi a existência da base militar norte-americana nos Açores e o seu valor em termos militares e estratégicos no contexto da Guerra Fria. Os Estados Unidos pretendiam manter as suas instalações militares na ilha Terceira, mas o acordo existente com Portugal terminaria a 31 de dezembro de 1962. De acordo com o Departamento de Defesa, os Açores eram “a instalação mais valiosa que os Estados Unidos estão autorizados a usar por uma potência estrangeira”, essencial “para executar planos de emergência ou de contingência que exijam a rápida implantação aérea de unidades terrestres ou de força aérea na Europa, Oriente Médio ou África”.<sup>25</sup> O governo português, por seu turno, decidido a manter a sua presença em África, iria fazer depender as negociações relativas aos Açores de uma mudança da política norte-americana relativamente ao colonialismo português.<sup>26</sup>

Deste modo, em outubro de 1962, o governo dos Estados Unidos acabaria por decidir que Holden Roberto não voltaria a ser recebido pela USUN ou pelo Departamento de Estado. As instruções enviadas ao embaixador em Lisboa explicavam a nova política da administração Kennedy: se o governo português levantasse a questão dos contactos entre Holden Roberto e o governo dos Estados Unidos, o embaixador Elbrick deveria afirmar que “num esforço de acomodação com o governo de Portugal, estamos dispostos a não receber Roberto na missão dos Estados Unidos em Nova York”, nem no próprio Departamento de Estado.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> “Presidential Task Force on Portuguese Territories in Africa. Report. July 12, 1961.” NARA, SDCF, 1960-63, Box 1816, 753.022/7-1361.

<sup>26</sup> Ver, por exemplo, Rodrigues, Luís Nuno (2011). “Trading human rights for base rights: John F. Kennedy, Africa and the Azores Base”. in Aubourg, Valerie e Scott-Smith, Gilles (eds). *Atlantic, euroatlantic, or Europe-America?*. Paris: Éditions Soleb, pp 446-467. Para uma visão geral da descolonização portuguesa ver Moita, Luís (1985). “Elementos para um balanço da descolonização portuguesa”. in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 15/16/17, pp 501-509.

<sup>27</sup> “Instructions for Conversations with Foreign Minister, October 10, 1962”. NARA, SDCF, 1960-63, Box 1814, 753.00/10-1862.

Esta nova política levou Holden Roberto a escrever diretamente ao Presidente John F. Kennedy, em Dezembro de 1962. Roberto evocou a “crescente indignação do povo angolano com a identificação da política dos Estados Unidos em relação a Angola com os desígnios de Portugal” e afirmou existir “forte pressão sobre mim para abandonar o rumo da razoabilidade e da moderação que tenho seguido até agora”. Roberto relembrou o “calor do nosso primeiro encontro quando era Senador... preocupado com o bem-estar do povo de Angola” e contrastou-o com a situação atual em que “as necessidades puramente humanitárias dos nossos refugiados e estudantes são deixadas sem resposta e a ajuda é cortado devido à pressão do Departamento de Estado, mesmo quando tal ajuda foi oferecida por organizações americanas de assistência e educação completamente não oficiais e privadas”.<sup>28</sup>

No final do ano de 1963, a embaixada dos Estados Unidos em Leopoldville enviaria um telegrama urgente para Washington avisando que Holden Roberto estava “a considerar uma reorientação básica da política nacionalista angolana em favor de uma cooperação estreita com o bloco comunista”. O Bureau of African Affairs acreditava que esta informação era verdadeira, “pelo menos o envio de uma delegação à China comunista e a disposição de Roberto em aceitar armas chinesas”. A “resposta favorável de Roberto às aberturas chinesas” certamente foi motivada por “considerações internas”, como “necessidade de armas, dinheiro e algo para satisfazer seu povo descontente”, tendo em conta a diminuição gradual dos apoios norte-americanos.<sup>29</sup>

## 5. NOTAS FINAIS

Como se constatou nas páginas precedentes, era notória a existência de contactos entre o governo dos Estados Unidos, em particular a administração Kennedy, e a UPA, tanto antes como logo após o início do conflito em Angola. Tal facto correspondia a uma tentativa por parte dos Estados Unidos de inverter a sua tradicional política para com o continente africano e o reconhecimento por parte dos norte-americanos de que a União Soviética se encontrava a ganhar vantagem em África, pela sua política de apoio ao nacionalismo africano. O governo português estava ao corrente

---

<sup>28</sup> “Letter from Holden Roberto to the President”, NARA, SDLF 68D401, Entry 5296, Box 4.

<sup>29</sup> “Embassy Leo Telegram re Change in Holden Roberto’s Orientation. Memorandum from G. McMurtrie Godley to Mennen Williams, December 30, 1963”. NARA, SDCE, 1963, Box 3815.

destes contactos e denunciou publicamente as ligações públicas e privadas entre os Estados Unidos e a UPA. Considerou estes contactos como um dos maiores problemas nas relações entre os Estados Unidos e Portugal e pressionou o governo norte-americano para alterar a sua postura. Com o tempo, os Estados Unidos acabaram por ceder às pressões portuguesas e por reduzir a frequência e o nível dos contactos mantidos com Holden Roberto. Esta nova mudança deveu-se sobretudo ao receio de perder a base militar nos Açores e foi uma decisão bastante criticada internamente por Mennen Williams, o subsecretário de Estado para os assuntos africanos que considerou que os Estados Unidos estavam a negar a sua própria “herança histórica” nesta “última fase da dissolução dos impérios coloniais ocidentais”.<sup>30</sup>

Por fim, como também foi referido, os contactos oficiais foram apenas uma parte desta história. As relações internacionais são bem mais do que as relações bilaterais, Estado a Estado e, por conseguinte, qualquer avaliação do apoio dos Estados Unidos ao nacionalismo angolano e à UPA em particular, precisa de levar em conta o apoio político, económico, educacional e humanitário de organizações não-governamentais e grupos privados, de igrejas e de escolas, sendo que neste texto se escolheu salientar o papel de algumas destas organizações, como o *American Committee on Africa*, as missões Protestantes e os missionários americanos em Angola, a Universidade de Lincoln e o *International Rescue Committee*. São apenas quatro exemplos referidos muito sumariamente, existindo certamente muitos mais, quer nesta fase inicial do conflito e Angola, quer em anos posteriores. O que fica claro é que a ação destas organizações se encontrava mais liberta dos constrangimentos estratégicos que impunham limitações à ação do governo dos Estados Unidos e que, por conseguinte, o seu apoio à UPA foi, nestes anos iniciais, mais direto e porventura mais consequente do que aquele que era provido por canais oficiais.

---

<sup>30</sup>“Contact with African Nationalist Leaders. October 23, 1962”. NARA, SDLF, Entry 3093, Box 2.



**O IMPERATIVO DA “SEGURANÇA  
COMUM” NUM SISTEMA  
DE SEGURANÇA COMPETITIVO**

Luis Tomé



## O IMPERATIVO DA “SEGURANÇA COMUM” NUM SISTEMA DE SEGURANÇA COMPETITIVO

Luis Tomé

*«A nossa responsabilidade é a de melhorarmos incessantemente a capacidade de observação da realidade, dotando-nos de instrumentos intelectuais tanto teóricos como empíricos, para melhor compreendermos os processos colectivos e, sempre que possível, neles intervirmos num sentido humanizante.»*

Luis Moita<sup>1</sup>

O conteúdo desta citação é facilmente reconhecível por todos quantos tiveram a felicidade de conhecer o Professor Luís Moita e aprender com a sua obra e o seu exemplo, sintetizando bem a forma como ele assumia o conhecimento científico ao serviço da comunidade e de um mundo sempre possível de melhorar. A frase é retirada da intervenção de Abertura do II Congresso Internacional do OBSERVARE, um dos muitos, muitos projetos que Luís Moita idealizou e concretizou. Outro desses projetos foi a revista científica *JANUS.NET, e-journal of International relations*, para cuja primeira edição, em 2010, me desafiou a submeter um artigo onde, por um lado, apresentasse um conceito moderno e atualizado de “segurança” e, por outro, discutisse os vários “sistemas de segurança internacional”, caracterizando o quadro de segurança na altura. Desse estímulo resultou um artigo<sup>2</sup>, mas o mais importante foi que nessa reflexão e no debate intelectual que travámos acabei por ser seduzido pela ideia de “segurança comum” que Luís Moita cultivava há décadas. Sou, portanto, uma “vítima feliz” dessa invulgar e impressionante capacidade de Luís Moita nos atrair independentemente dos nossos pontos de partida e das nossas perspetivas, e de nos levar não só a procurar compreender melhor a realidade internacional, por natureza complexa e diversa, mas também a intervir nela no tal sentido humanizante.

À semelhança de muitas outras ideias e conceções ao longo dos anos, fomos discutindo ciclicamente a noção de segurança comum e a sua adequação à evolução da realidade internacional. Foi o que aconteceu no final de 2022 e início de 2023, nos últimos meses da preenchida vida do Professor Luís Moita, inspi-

---

<sup>1</sup> Moita, Luis (2014). Intervenção de Abertura do II Congresso Internacional do OBSERVARE. Fundação Calouste Gulbenkian, 2 de julho de 2014. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/interveno%20de%20abertura%20do%20congresso.pdf>.

<sup>2</sup> Tomé, Luis (2010). "Segurança e Complexo de Segurança: Conceitos Operacionais" in *JANUS.NET, e-journal of international relations*, vol. 1, n° 1, Outono 2010. Disponível em <https://observare.autonoma.pt/janus-net/janusnet/seguranca-e-complexo-de-seguranca-conceitos-operacionais/>.



rando então duas intervenções minhas que estão na base do texto seguinte: o artigo “The imperative of Common Security in a competitive international security system” publicado na Newsletter n° 12 (Março 2023) da Friedrich Ebert Stiftung's Latin American Network for Inclusive Security<sup>3</sup>; e a conferência “The imperative of common security in a context of geopolitical competition and confrontation” proferida online para a *VII International Scientific-Practical Conference «International and National Security: Theoretical and Applied Aspects»* da Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs – Ucrânia, em 17 de março de 2023.

Depois de progressos significativos no complexo de segurança internacional após o fim da "dupla Guerra Fria" (Estados Unidos vs. URSS e União Soviética vs. RPChina), as tensões geopolíticas aumentam e a confrontação marca os comportamentos e as interações dos principais atores internacionais, designadamente, entre os EUA e a RPChina e entre a Rússia e a NATO. Num sistema de segurança internacional competitivo, é urgente e crucial reafirmar o imperativo da "segurança comum" – ou seja, que a segurança de uns deve ser alcançada com, e não contra, o "outro", num compromisso comum e partilhado para garantir a segurança e a sobrevivência de todos e de cada um.

Para justificar este argumento, é útil começar por explicar que "sistema de segurança internacional" refere o padrão proeminente de comportamentos, políticas, estratégias, discursos e interações de e entre atores internacionais com implicações no domínio da segurança. E das muitas e diversas caracterizações desse sistema, podemos identificar quatro considerados básicos ou "puros", assim descritos sumariamente:

- sistema de *segurança competitiva*: com base no pressuposto de que a “segurança nacional” constitui a prioridade, os Estados, a começar pelas grandes potências, assumem que a autodefesa e a autossegurança se garantem pelo reforço das capacidades militares e da celebração de alianças ou adesão a organizações de defesa coletiva contra Estados e coligações considerados hostis. As principais potências estão envolvidas numa corrida aos armamentos, disputam aliados e parceiros, e confrontam-se direta e indiretamente, em múltiplos domínios e de diversas formas, inclusive em conflitos violentos internacionais e intraestatais por procuração. No essencial, a segurança de uns é construída contra e à custa de outros;

---

<sup>3</sup> Tomé, Luis (2023), “The imperative of Common Security in a competitive international security system” in Newsletter n° 12, March 2023, Friedrich Ebert Stiftung's Latin American Network for Inclusive Security. Versão inglesa disponível em: <https://colombia.fes.de/detail/the-imperative-of-common-security-in-a-competitive-international-security-system>; versão espanhola disponível em: <https://colombia.fes.de/detail/el-imperativo-de-la-seguridad-comun-en-un-sistema-de-seguridad-internacional-competitivo>.

- sistema de *segurança cooperativa*: enfatizando a cooperação com base na premissa de que a autosssegurança é, por vezes, melhor servida com outros, incluindo rivais; e que certos riscos e desafios são melhor geridos através da cooperação com parceiros e também com rivais, procurando soluções comuns para problemas concretos comuns que afetam a segurança de ambos e/ou das várias partes;
- sistema de *segurança coletiva*: centra-se em questões de guerra e paz, mas também numa noção muito ampla de referências, dimensões e instrumentos de segurança a regular através de um conjunto de instituições e de regras e procedimentos formais de carácter e aceitação universal. A “segurança coletiva” é, portanto, muito distinta da “defesa coletiva” (esta associada ao sistema de segurança competitiva) e é, em larga medida, o corolário da ideia de *segurança de todos, por todos e em nome de todos*, representando a generalidade da “sociedade internacional” e mobilizando uma ampla e legítima forma de ação coletiva;
- *comunidade de segurança*: implica um grau profundo de compromisso, socialização e institucionalismo, pelo que a adesão ou *membership* é mais restrita e altamente regulamentada. Uma comunidade de segurança requer uma grande comunhão de princípios, valores e ideais entre os seus membros, bem como a perceção partilhada sobre riscos e ameaças e de soluções para enfrentá-los, vitais para alcançar e sustentar solidariedade mútua e reciprocidade a longo prazo.

Os sistemas internacionais de segurança coletiva, segurança cooperativa e comunidade de segurança têm inerentemente associada a ideia de “segurança comum”. Mas a segurança comum também pode e deve ser cultivada e operacionalizada num sistema de segurança competitiva. Vale a pena recordar que a segurança comum ganhou expressão durante a Guerra Fria, favorecendo regimes de controlo de armamentos e de não proliferação, conferências de segurança entre superpotências/blocos adversários e outras medidas de confiança mútua e de desanuviamiento. O conceito de segurança comum seria, entretanto, desenvolvido pela Comissão Independente sobre Desarmamento e Questões de Segurança liderada pelo Primeiro-Ministro sueco Olof Palme, e vertido no seu relatório “Segurança Comum: Um Programa para o Desarmamento” publicado em 1982. Diante da ameaça de guerra entre as superpotências e seus blocos, esse relatório concentrou-se no desarmamento nuclear e no teatro europeu, prestando pouca atenção a outras questões e outras regiões.

Desde então, todavia, ocorreram profundas transformações em matéria de segurança:

- a referência de segurança ou o que deve ser seguro evoluiu quase exclusivamente do Estado também para comunidades/grupos intraestatais e transnacionais, a dignidade humana, a Humanidade e o Planeta;

- aumento significativo da relevância dos atores não-estatais e do seu impacto na segurança, seja como perturbadores seja como promotores de segurança;
- expansão e diversificação de riscos e ameaças, com múltiplas interconexões entre si e efeitos em cascata;
- desenvolvimento de novos instrumentos de segurança;
- a erosão da tradicional dicotomia entre as dimensões interna e externa da segurança; e
- aprofundamento das interligações e influências mútuas entre segurança, desenvolvimento, direitos humanos, avanço tecnológico e emergência climática.

Em resultado destas transformações, o tradicional conceito de *segurança do Estado, pelo Estado e em nome do Estado através do instrumento militar e contra ameaças provenientes de outros Estados de natureza essencialmente militar* deu lugar a novas abordagens como “segurança mundial/global”, “segurança humana” e “segurança abrangente/completa”, englobando outras referências de segurança para além do Estado e baseadas em conceções de segurança multidimensionais e multi-instrumentais. Por outro lado, essas transformações implicam que a segurança comum se estenda muito para lá do tipo de preocupações centrais que nortearam a “Comissão Palme”.

O imperativo da segurança comum impõe-se num momento em que o sistema internacional enfrenta graves desafios e se tornou perigosamente confrontacional. Na Ucrânia decorre uma guerra de agressão devastadora com múltiplos impactos globais, e muitos outros conflitos continuam a atormentar milhões de pessoas em diferentes locais do mundo. Há uma crise global marcada pela incapacidade em travar as alterações climáticas, por persistentes desigualdades económicas e no acesso à saúde e à educação, e por uma longa lista de conflitos em que a comunidade internacional falha em dar resposta. Mesmo antes do início da pandemia COVID-19, mais de seis em cada sete pessoas em todo o mundo sentiam-se inseguras, de acordo com o Relatório de 2021 do Secretário-Geral da ONU “Nossa Agenda Comum”<sup>4</sup>.

O sistema internacional entrou numa nova era de competição e confronto estratégico. A inviolabilidade das fronteiras e o respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados são minados e desrespeitados. A invasão russa da Ucrânia é apenas um de vários exemplos de violação flagrante da Carta das Nações Unidas em que assenta o multilateralismo e a segurança coletiva, representando uma quebra catastrófica da segurança comum. Subsiste a noção de necessidade de uma ordem internacional baseada em regras, mas esta está a ser destruída com regras universais a serem frontal-

---

<sup>4</sup> United Nations (2021). *Our Common Agenda. Report of the Secretary-General*. New York-USA, 2021. Disponível em <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.

mente contestadas, ignoradas e violadas. Há uma militarização em curso no mundo, com aumentos súbitos e significativos dos orçamentos de defesa, em vários casos acompanhados de ameaças de uso de armas nucleares. E como é evidente, o reforço das capacidades militares, a exibição de novos meios e a promoção de alianças e “parcerias estratégicas” numa lógica de uns contra outros tanto resulta como contribuiu para um clima de insegurança, desconfiança, competição e confronto, num ciclo vicioso que se autoalimenta em perigosa escalada.

Paralelamente, conflitos locais e regionais estão a ser ligados a disputas a nível global. Neste contexto, a diplomacia e canais de diálogo direto entre potências rivais são vitais – como demonstram as crescentes tensões entre os EUA e a China ou a NATO e a Rússia. Taiwan e o Mar do Sul da China são pontos críticos para a confrontação entre Washington e Pequim, onde um acidente entre navios e/ou aeronaves de guerra pode ter consequências terríveis. De igual modo, a Ucrânia tornou-se no epicentro do confronto entre a Rússia e a NATO, com riscos de escalada para lá do território ucraniano e das capacidades militares empregues.

Por outro lado, os confrontos geopolíticos atuais estão a ser travados em múltiplas frentes e das mais diversas formas. A “guerra híbrida” abrange meios militares e também economia, comércio, energia, alimentos, filosofia política, princípios democráticos, tecnologia e diplomacia, ao mesmo tempo que o uso de desinformação, *proxies* e ataques cibernéticos diluem a distinção entre combatentes e civis e gera desconfiança entre povos e Estados.

Além dos conflitos e da competição global, o mundo enfrenta uma nova ameaça existencial na forma de crise climática. Os riscos relacionados com a degradação ambiental têm implicações de longo alcance para a saúde da humanidade e do planeta. Se não for resolutamente abordada, a mudança climática colocará em causa a existência da Humanidade, além de potenciar outros grandes desafios que lhe estão associados: alterações na biodiversidade, a perda de habitat, a subida do nível do mar, o aquecimento global, catástrofes naturais e o empobrecimento e/ou necessidade de sair dos locais de origem de milhões de pessoas são apenas alguns dos exemplos. E à medida que o clima se degrada e a biosfera muda, teremos também provavelmente pandemias mais frequentes e graves.

Novos desenvolvimentos tecnológicos – como nos campos do ciberespaço, inteligência artificial ou drones – levantam sérias questões legais e morais. Certos sistemas de armas autónomos para identificar alvos representam um novo grave perigo para a segurança internacional: como confiar em algoritmos e inteligência artificial para decidir sobre alvos “legítimos” e respeitar o direito humanitário internacional e o direito da guerra? A execução de

seres humanos por decisão de computadores, para simplificar, sem controle humano, vai contra os princípios mais elementares do direito e da moralidade. Além disso, o tempo de decisão com sistemas cada vez mais autônomos e digitalizados é reduzido, e um alerta ou alarme falso pode não ser identificado a tempo de evitar o impacto da arma. Outras ameaças tecnológicas incluem ataques cibernéticos a sistemas nucleares de comando, controle e comunicação e a produção de mísseis hipersônicos com maiores velocidade, capacidade de manobra, ambiguidade de alvos e capacidade de reduzir o rastreamento de radar. Ao mesmo tempo, o espaço sideral está a ser cada vez mais disputado e militarizado, onde a colocação de sistemas de vigilância, controle, comunicação e de armas o torna num novo domínio de conflito.

Significa isto que mesmo num sistema de segurança competitiva os atores devem competir com responsabilidade e estabelecer limites para a confrontação, percebendo que a sua própria segurança pode e deve ser também alcançada com, e nem sempre contra, outros, incluindo rivais. E isso é uma evidência igualmente perante uma ampla gama de ameaças e riscos comuns: de certas crises, conflitos e *hotspots* ao terrorismo e à criminalidade organizada transnacional, subdesenvolvimento e pobreza extrema, violações massivas dos direitos humanos, interrupções nas cadeias de abastecimento de bens e energia, Estados frágeis e falhados, pirataria marítima, proliferação de armas de destruição massiva e respetivos vetores de lançamento/utilização, uso malicioso de novas tecnologias, escassez de recursos vitais, degradação ambiental e mudança climática, epidemias e pandemias... Ao tentar abordar adequadamente esses e outros riscos e desafios comuns, a segurança não pode ser imposta ou alcançada por uns contra os outros, sob pena de piorar a sua própria segurança em vez de a melhorar.

De igual modo, a reconstrução e/ou desenvolvimento de novos instrumentos de segurança – desde tratados e acordos internacionais à ajuda ao desenvolvimento, outras formas de multilateralismo, tribunais internacionais, mecanismos de mediação e arbitragem, gestão de crises e conflitos, regimes de controlo de armas e de certos materiais, cooperação policial internacional, novas regras para combater o financiamento do terrorismo e atividades criminosas, sistemas de partilha de informação ou combate às mudanças climáticas e mitigação de seus efeitos –, bem como uma ordem internacional baseada em regras que todos considerem legítimas, só pode ser alcançada numa base de segurança comum.

Tendo em conta o atual risco de confronto global e a ameaça de guerra total, particularmente na Ásia/Indo-Pacífico entre os EUA e a China e na Europa após a agressão russa contra a Ucrânia, os pressupostos do "Relatório

Palme" de 1982 permanecem válidos. Por outro lado, os pressupostos subjacentes à segurança comum também servem outras questões e outras regiões, em particular no "Sul Global" onde os riscos, ameaças e desafios prioritários são de natureza diferente – como o crime organizado e gangues armados na América Latina, Estados frágeis e terrorismo jihadista na região do Sahel ou aquecimento global e aumento do nível do mar que ameaçam a existência de ilhas nos Oceanos Pacífico e Índico. É precisamente isto que surge refletido no relatório *Common Security 2022* publicado 40 anos depois do "Relatório Palme".<sup>5</sup>

Os desafios críticos que o mundo enfrenta exigem um compromisso renovado de busca de soluções comuns, implicando regras, instituições, mecanismos de cooperação e ação coletiva. Muitos dos sistemas e estruturas existentes – necessários para promover segurança, combater a pobreza e prevenir o sofrimento humano – são inadequados ou precisam de revisão. Se falharmos em consertar, reabilitar e criar novos sistemas e estruturas comuns, também falharemos na resolução da crise climática, dos conflitos em curso ou das futuras pandemias. O sistema de segurança internacional está no limite, e a aproximação ao precipício deve servir de alerta.

A segurança comum não acaba com a competição, mas atenua os seus efeitos e permite que a segurança coletiva e a segurança cooperativa subsistam e progridam, favorecendo a segurança e a sobrevivência de todos os povos, comunidades, países e regiões do mundo – incluindo tanto os Estados Unidos / Ocidente como o eixo China-Rússia, tanto “democracias” como “autocracias”, e tanto o "mundo desenvolvido" como o "mundo em desenvolvimento".

É, por isso, imperativo renovar os princípios de segurança comum. A cooperação global e em cada uma das regiões, o multilateralismo e o respeito pelas regras elementares da convivência internacional são cruciais para enfrentar os riscos e desafios comuns. O diálogo e as medidas de construção da confiança devem substituir a agressão e a ameaça militar como meio de resolução de disputas. Melhor regulamentação, direito internacional e governação responsável também precisam de ser alargados para abranger os desafios ambientais e as novas tecnologias. Os riscos da sociedade global interdependente exigem colaboração e parceria, não confrontação e agressão.

A segurança comum diz respeito aos seres humanos e às comunidades, não apenas aos Estados; e é sobre *todos* nós, não apenas *alguns* de nós. Por conseguinte, a segurança comum requer ação não só dos governos, mas também da socie-

---

<sup>5</sup> Olof Palme International Center, International Peace Bureau, and International Trade Union Confederation (2022), *Common Security 2022. For Our Shared Future*. Stockholm. Disponível em <https://commonsecurity.org/common-security-2022-report/>

dade civil – incluindo ONGs, empresas, associações cívicas, think tanks, universidades e centros de investigação. Há uma necessidade urgente de ideias, de mecanismos e de processos que atraiam e envolvam os cidadãos para discussões transnacionais na construção da confiança entre povos e Estados e na expansão da ideia de segurança comum. A sociedade civil pode e deve agir como guardiã, força motivadora e contrapeso, pois a consciência e a atitude coletivas podem promover mudanças.

Conforme sublinha o referido Relatório Palme, “a Segurança Internacional deve basear-se num compromisso de sobrevivência comum em vez da ameaça de destruição mútua”. Pelo que num sistema internacional competitivo como que aquele em que voltámos a cair, a segurança comum pode guiar a nossa intervenção no sentido de ajudar a evitar o precipício. Como diria o Professor Luís Moita, ainda há tempo para ser inovador e ambicioso na construção de um mundo melhor e mais seguro.

## Referências

- MOITA, Luís (2014). Intervenção de Abertura do II Congresso Internacional do OBSERVARE. Fundação Calouste Gulbenkian, 2 de julho de 2014. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/interveno%20de%20abertura%20do%20congresso.pdf>.
- TOMÉ, Luis (2010). "Segurança e Complexo de Segurança: Conceitos Operacionais" in *JANUS.NET, e-journal of international relations*, vol. 1, n° 1, Outono 2010. Disponível em <https://observare.autonoma.pt/janus-net/janusnet/seguranca-e-complexo-de-seguranca-conceitos-operacionais/>.
- TOMÉ, Luis (2023), “The imperative of Common Security in a competitive international security system” in Newsletter n° 12, March 2023, Friedrich Ebert Stiftung's Latin American Network for Inclusive Security. Versão inglesa disponível em: <https://colombia.fes.de/detail/the-imperative-of-common-security-in-a-competitive-international-security-system>.
- UNITED Nations (2021), *Our Common Agenda. Report of the Secretary-General*. New York-USA, 2021. Disponível em <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.
- OLOF Palme International Center, International Peace Bureau, and International Trade Union Confederation (2022), *Common Security 2022. For Our Shared Future*. Stockholm, 2022. Disponível em <https://commonsecurity.org/common-security-2022-report/>.





**O MULTILATERALISMO COMO  
CONDIÇÃO DE GOVERNAÇÃO GLOBAL:  
UMA REFLEXÃO**

Luís Valença Pinto



# O MULTILATERALISMO COMO CONDIÇÃO DE GOVERNAÇÃO GLOBAL: UMA REFLEXÃO<sup>1</sup>

Luís Valença Pinto

Não sofre contestação o facto de vivermos um tempo de globalização e também de interdependências muito reforçadas. Estas duas circunstâncias estão entre os diversos fatores que contribuem para que o nosso Mundo seja uma entidade única, ainda que percorrido por múltiplas singularidades, especificidades e imprevisibilidades.

Dessa unidade fluem duas considerações fundamentais.

A primeira, corresponde ao necessário entendimento da globalização como uma soma complexa e interligada de processos de ordem política, económica, social e cultural, e também de fluxos, viabilizada pelas novas tecnologias e cujo domínio de manifestação é o Mundo na sua totalidade. A segunda, consiste no reconhecimento da existência de fenómenos, novos ou hoje consideravelmente distintos do modo como ocorriam no passado, que igualmente têm o Mundo como o seu domínio, sendo, na sua essência, insuscetíveis de territorialização ou de soberanização. Neste caso estão designadamente o ciberespaço, as questões ambientais, as alterações climáticas e as pandemias. A diferença entre ambos os paradigmas é que no caso destes fenómenos a globalidade da sua esfera de manifestação é inerente à sua natureza, não decorrendo portanto de nenhuma vontade, opção ou disponibilidade tecnológica.

Partilhando o mesmo domínio estas duas perspetivas, embora com natureza diferentes, têm igualmente em comum o facto de, no melhor interesse do Mundo e da sua população, carecerem de ser reguladas, sendo que no presente não está para o efeito disponível nenhum, ou praticamente nenhum mecanismo ou instrumento de regulação. Esse é o problema essencial que hoje se prende com a Globalização.

Por essa razão, assegurar a regulação, no fundo a governação, da agenda global constitui uma questão absolutamente fundamental.

Sendo porventura um pouco simplista pode talvez dizer-se que quando refletimos sobre o Mundo contemporâneo e sobre as suas circunstâncias e requisitos, são identificáveis como referências principais duas abordagens significativamente diferentes entre si.

---

<sup>1</sup> Este texto baseia-se numa intervenção do autor na Sessão de Abertura do IV Congresso Internacional do OBSERVARE (Lisboa, 23/26 novembro 2021) e fundamenta-se em múltiplos e muito enriquecedores debates sobre o tema com o Professor Luís Moita.

Uma, na qual se inscrevem muitos proeminentes políticos, estrategos e acadêmicos, considera com muito firme convicção que o Mundo será inevitavelmente regido pelo antagonismo entre os Atores principais. Para eles, mesmo que não se perfile uma nova Guerra Fria, haverá sempre rivalidade sistêmica ou oposição permanente, eventualmente confrontação. No fundo o regresso a uma Política de Poder, dita realista, tendo os EUA e a China como os seus protagonistas decisivos e, num segundo nível de intervenção, outros Atores, nomeadamente a Federação Russa e eventualmente, a União Europeia.

Pela infeliz experiência vivida na Ucrânia sabemos hoje que, mau grado os seus recursos energéticos, o seu arsenal nuclear e a sua hábil diplomacia, a Rússia tem inequívocas limitações nos planos político, militar, económicos e social. O que não faz dela um grande Ator de escala global, mas a confirma, pelo menos com a sua atual liderança, como um lamentável perturbador, certamente na ordem regional, mas também na ordem global.

Mas é também necessário levar em linha de conta os chamados poderes emergentes. Nesse âmbito o que se afigura de importância primordial é identificar, não apenas o papel que esses Atores estão aptos a desempenhar, mas também, e talvez ainda mais decisivo, o papel que cada um deles realmente pretende assumir face às necessidades, à agenda e às regras do nosso mundo. O que pretendem ser? Poderes normativos que querem contribuir para um sistema mais justo e equitativo ou poderes impositivos num registo análogo ou próximo ao dos atuais grandes poderes?

Perante o objetivo de reforçar a Governação Global, naturalmente que só a atitude normativa pode ser considerada como construtiva, na medida em que só ela pode contribuir para uma melhor definição da agenda global e para o estabelecimento de um conjunto de regras e critérios tendentes à melhor gestão dessa agenda.

Em paralelo com esta visão, muito baseada numa Geopolítica de Poder, outros autores e pensadores, identicamente proeminentes, afirmam que a ideia de um esforço aberto e persistente para definir, promover e sustentar melhores soluções para os problemas globais não pode ser encontrada na Política de Poder.

Como tal consideram que essa visão não corresponde a um modelo que se possa ter como desejável se o objetivo for uma mais exigente e melhor sucedida Governação Global, o que, evidentemente nada tem que ver com a ideia de Governo Mundial.

O que entendem como essencial para satisfazer esse objetivo é a prática da cooperação. Uma prática tão ampla quanto possível e afirmada de modo coerente nos níveis global, regional, nacional e local.

E o multilateralismo, também em todos os níveis, é a opção que propõem, conferindo uma atenção muito especial ao modo como nela se integram as diferentes ordens regionais multilaterais, como, por exemplo, a União Europeia ou a União Africana.

Multilateralismo e não unipolarismo, bipolarismo ou multipolarismo.

Mas será muito ingénuo negligenciar as visões intermédias às duas que se referiram. Talvez, no fundo, essas visões intermédias recortem melhor a realidade, que na sua essência e como é característico de todos os processos políticos complexos, é sempre marcada por ambiguidade, fazendo frequentemente coexistir leituras aparentemente opostas e que nem sempre se excluem mutuamente de um modo absoluto. São visões que nos oferecem uma leitura mais difusa e porventura mais flexível do Mundo. E que nos devem fazer refletir sobre o exato significado do conceito de realismo no mundo contemporâneo, onde tanta coisa se alterou.

São hoje diferentes as noções de Poder, de Soberania e de Segurança.

O Poder já não se resume à capacidade de impor. Traduz-se também e talvez sobretudo, pela capacidade de influenciar e até de atrair.

Pelo menos em determinados espaços geopolíticos, sendo a Europa o exemplo mais assumido, a Soberania Nacional não se desvaneceu, mas convive hoje e com apreciável exuberância, com fórmulas de Soberania Partilhada.

A Segurança já não é algo a assegurar pela exclusiva via militar e que apenas respeita aos Estados. Hoje a Segurança carece de ser construída pelo exercício convergente, coerente e coordenado das dimensões política, diplomática, militar, económica, social e cultural. E, respeitando aos Estados, atende também à dimensão humana. Aos Povos e às Pessoas.

Tudo isso convida a rever os termos clássicos com que correntemente se olha para as ideias de ordem internacional e de realismo. Talvez a verdadeira compreensão de ordem deva corresponder à inexistência de uma ordem definida e ao reconhecimento da complexidade e das contradições existentes. fazendo emergir padrões difusos e frequentemente híbridos. E sendo o realismo, algo que não pode deixar de ser observado, parece necessário trazer para a sua expressão contemporânea muito mais do que a simples subordinação a interesses particulares, muitas vezes egoístas, e à capacidade de coagir. Não o fazer implica uma exposição negativa ao debate e ao julgamento nas esferas da política e da opinião pública.

Estamos infelizmente muito longe de umas Relações Internacionais regidas por Humanismo, mas vivemos umas Relações Internacionais influenciadas, como nunca o foram, por perspetivas humanistas. Uma das traduções desta nova realidade é a assunção, que se afigura inquestionável, da necessidade de assegurar um nexo efetivo entre Segurança, Desenvolvimento e Direitos Humanos.

É particularmente interessante observar que, tendo estas ideias como pano de fundo, dois líderes mundiais, o Papa Francisco e António Guterres, Secretário Geral da ONU, ambos com responsabilidades de âmbito global, ainda que reconhecendo que o modelo multilateral passa atualmente por uma crise, promovem de modo empenhado a ideia multilateral, precisamente como uma condição de Governança Global.

Os seus pensamentos podem ser procurados respetivamente na Encíclica *Fratelli Tutti*, de outubro de 2020 e no Relatório das Nações Unidas *Our Common Agenda*, publicado em setembro de 2021, tendo como objetivo um horizonte de 25 anos.

O Multilateralismo não é uma ideia nova. De modo claro pode ser identificado nos propósitos da Liga das Nações. Mas, com uma muito maior intenção e com um também muito maior compromisso, o Multilateralismo corporiza extensamente a Carta das Nações Unidas de 1945.

Durante as mais de sete décadas de existência das Nações Unidas e sob a sua responsabilidade direta ou apenas observando o seu espírito e pendor multilateralista, muitas iniciativas tiveram lugar no sentido de melhorar a Governança Global. Tanto de natureza institucional como de natureza mais informal.

Mas facto é que, quando hoje se medita seriamente acerca do Multilateralismo, tem toda a pertinência que se atente em três factos novos em relação ao tempo fundador das Nações Unidas.

Em primeiro lugar, que o Mundo precisa de multilateralismo, que não é uma mera convicção, sendo que a questão que não pode deixar de ser colocada é se isso é ou não é possível.

Depois, o reconhecimento de que, para ser realmente útil, o tipo de Multilateralismo que no essencial temos conhecido e praticado tem que ser revigorado e relançado.

Finalmente, a compreensão de que a concretização desse desejável revigoramento e relançamento implica, como pressuposto de base, a identificação das condições que importa reunir para renovar e modernizar o Multilateralismo.

Em 1945 o sistema internacional era quase exclusivamente compostos por Estados, ainda que também integrasse um número bastante reduzido de Organizações Internacionais.

Também, em 1945 não havia perceção ou consciência de muitos dos problemas e desafios que incorporam o elenco das principais preocupações contemporâneas.

Para de modo útil renovar e depois relançar o Multilateralismo é igualmente necessário trazer para a sua definição, para o seu âmbito e para sua prática todos os Atores da cena internacional do presente. Começando com o

número muitíssimo mais elevado de Organizações Internacionais que hoje existem, algumas das quais, como União Europeia e a União Africana muito ativas nesse campo mas, indo mais além, para igualmente incluir as grandes empresas transnacionais e multinacionais, as ONGD, as Igrejas e as redes de Regiões e de grandes cidades. E também os Povos e as Pessoas, no reconhecimento de que na sociedade do presente a cidadania é um fator ativo indispensável, não só no plano ético como, sob um ponto de vista pragmático, na ótica da sustentação das opções políticas.

Desenvolver alguma forma de Governação Global implica o envolvimento e o compromisso de todos estes Atores.

Para de modo credível renovar e relançar o Multilateralismo é identicamente indispensável expandir o seu campo de ação para acomodar exigências novas, não referenciáveis no tempo de constituição das Nações Unidas.

Questões como o ambiente, as alterações climáticas, as pandemias, o género, a clara identificação do que deva ser tido como *global commons*, o terrorismo transnacional ou o crime organizado transnacional são tópicos novos que um Multilateralismo contemporâneo não pode deixar de considerar, enquadrar e procurar gerir.

E o mesmo raciocínio é válido para a consideração de todas as diversas dimensões da Segurança Humana, abarcando simultaneamente os objetivos e os requisitos da Paz e do Desenvolvimento.

É na conjugação criteriosa destas diferentes perspetivas que pode radicar um Multilateralismo inclusivo, ambicioso, composto e estruturado e praticado em rede.

Um tal Multilateralismo não dispensará liderança, mas deve evitar abordagens do tipo *top-down* que, além do mais, seriam irrealistas. Parecem mais adequadas as abordagens *bottom-top*, marcadas por mudanças e reformas a todos os níveis e tão sistémicas, coerentes e consistentes quanto possível. A sua concretização pode ser feita progressivamente, mas é necessário que se traduza por avanços concretos e na boa direção, ainda que, vistos isoladamente, possam parecer pequenos passos.

A questão está em saber se este entendimento é adequado, exequível e efetivo.



## Referências

- CARDOSO, Daniel (2022). “As Organizações Internacionais e o Multilateralismo: vetores estratégicos da inserção externa portuguesa”, in *Anuário Janus 2022*. Universidade Autónoma de Lisboa.
- EU Strategic Communications (2021). *EU External Action, EU agenda for a renewed multilateralism*, November 2021.
- FERNANDES, Sandra e Simão, Lúcia (2019). *O multilateralismo: conceitos e práticas do século XXI*. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- FRANCISCO (Papa) (2020). *Fratelli Tutti, Carta Encíclica*. Ed Paulinas.
- UN (2021). *Our Common Agenda, Report of the Secretary General*. United Nations, September 2021.





**PROMETEU COMO DESTINO.  
O HUMANISMO DEMOCRÁTICO  
NO PENSAMENTO DE LUÍS MOITA**

Luísa Godinho



## PROMETEU COMO DESTINO. O HUMANISMO DEMOCRÁTICO NO PENSAMENTO DE LUÍS MOITA

Luísa Godinho

Prometeu, esse descendente de Titãs alegoricamente evocado por Luís Moita na sua obra, ousou, com argila e água, a criação do Homem à imagem dos Deuses, para que ele reinasse na Terra, destronando-os. Mesmo terminando em pesado castigo, o mito permaneceria como símbolo de enaltecimento Humano mas também da coragem que significou escolher esse ser eternamente incompleto, imperfeito e contraditório para centro de significação.

A História parece ter seguido os Deuses clássicos: com a modernidade, o Homem tornar-se-ia na razão da sua própria existência, o seu próprio *húmus*, para seguirmos a raiz etimológica da palavra que remete para a massa húmida e orgânica, geradora de vida e de criação.

O humanismo nisso se centrou. Os renascentistas tentaram redefini-lo como reinterpretção de valores greco-romanos (mais gregos do que romanos, a seguirmos a convicção de Sophia de Mello Breyner), de espírito individualista e crítico, numa transição de fundamentações religiosas para seculares. Mas, depois deles, muitos ao assunto voltaram. Como bem sublinha Anthony B. Pin (2021: XVI), na sua introdução ao recente *Oxford Handbook of Humanism*, «os seus valores essenciais não são facilmente dissociáveis do *mood* cultural que os rodeia».

Não por acaso se enunciou Sophia. Foi-o, justamente, na esteira do Autor que aqui nos reúne e que nunca temeu convocar, nem mesmo para a escrita académica das Ciências Sociais – hoje dominada por positivismo e sua pretensão de objetivação da linguagem – outras escritas de outros domínios do pensamento, fazendo confluír poetas, cientistas e autores de múltiplos quadrantes na reflexão sobre o mundo como sistema humano.

«Neste livro», citando Boris Vian, «tudo é verdade porque tudo foi inventado» – lê-se na abertura da reflexão de Luís Moita sobre «Religião e mentira» (2008: 1), logo retomando, quatro páginas depois, o poeta Herberto Helder, para alegoricamente falar da inevitabilidade da mudança e da metamorfose na vida social:

*«Era uma vez um pintor que tinha um aquário e, dentro do aquário, um peixe encarnado. Vivia o peixe tranquilamente acompanhado pela sua cor encarnada, quando a certa altura começou a tornar-se negro a partir – digamos – de dentro.*

*Era um nó negro por detrás da cor vermelha e que, insidioso, se desenvolvia para fora, alastrando-se e tomando conta de todo o peixe.» (2008: 5)*

Por entre esta diversidade de estilos e de narrativas, o Autor como que corajosamente articula ciência e literatura e não teme mostrar-se, relatando experiências pessoais e assumindo dúvidas e desconhecimentos, para só depois partir em busca de saber, acabando por transformar em força aquilo que inicialmente poderia aos incautos parecer fragilidade.

Em «Breve nota sobre as identidades múltiplas» (Moita, 2007), reconhece que Michel Wierviorka lhe dera «uma verdadeira lição no domínio das Ciências Sociais» e, no mesmo texto, um pouco mais adiante, recorda uma primeira viagem a Barcelona, nos anos 80, em que se surpreendeu com «a quantidade de bandeiras (...) hasteadas (...) na generalidade dos edifícios públicos», utilizando essa memória para exemplificar a «multiplicação de identidades que se acumulam nas nossas experiências individuais e coletivas».

Este permanente exercício de partilha denota a necessidade de uma certa forma de transparência, acabando por tornar-se no grande fator de proximidade entre Moita e o leitor, como se quem escreve procurasse desde logo quem lê de modo a dar um sentido maior à busca do conhecimento ou, simplesmente, para estar acompanhado nesse atribulado caminho.

Só depois de conquistarem ambos, autor e leitor, um patamar comum, se propõe Luís Moita avançar, quase sempre partindo de uma pergunta e convidando-nos a com ele ir em busca de resposta, melhor dizendo em busca de uma possibilidade de resposta, já que, para o Autor, esta mais não é do que um ponto de novas dúvidas, simultaneamente lugar de desfecho e de recomeço.

A relação simbólica entre leitor e autor constitui afinal o grande (embora não declarado) motivo da obra de Moita, aquele a partir do qual ele se interroga sobre o mundo e suas façanhas, sejam estas o putativo declínio do Ocidente, o Tribunal Permanente dos Povos ou as identidades plurais. Trata-se de um método de pensar dialógico e relacional, conversacional, que procura progredir pela construção de uma certa forma de alteridade.

A relação possui, de resto, no seu pensamento, uma centralidade ostensiva, que extravasa o campo das Relações Internacionais (RI), tornando-se uma verdadeira estrutura de significação, uma dimensão constitutiva de todos os fenómenos humanos. Na última aula que ministrou na Universidade Autónoma de Lisboa, em Julho de 2019, confessou a este propósito:

*«A minha convicção é sobretudo esta: que nós existimos uns por causa dos outros. É o tecido das nossas relações que nos constitui como pessoas», para logo extrapolar para o campo das RI, que considerava manifestar «tão grandes distorções, tantas descontinuidades na relação, que é difícil sermos conformistas em relação a ele», concretizando com as «dissociações entre o económico e o social, entre a justiça e a liberdade, entre a humanidade e a biosfera, aquela que de momento parece ser a mais dramática».*

E continuou:

*«O tratamento do processo de todas as relações internacionais não é pensável se não for um processo de humanização, onde nos construímos reciprocamente e tentamos não nos destruímos uns aos outros, agora em grande escala.»*

Moita, 2019

Estudar, como Moita estudou, as designadas relações internacionais como interações entre seres e sistemas humanos, constitui uma opção senão de coragem pelo menos de ousadia. Num campo de estudo, como o das RI, nascido nas e dominado por abordagens Estadocêntricas, que consideram que a vida sócio-política mundial se compreende essencialmente a partir das interações entre Estados-nação, selecionar o Humano como objeto (e objetivo) de estudo significa inevitavelmente recusar a perspetiva dominante e todo o conforto intelectual que isso comporta.

Em RI, os fenómenos são maioritariamente, não raro simplisticamente, discutidos em termos da interação de Estados-Nação soberanos, ainda hoje uma atenção residual sendo dada à pessoa humana. A França, o Japão, o Brasil são mencionados como se de objetos se tratassem, debatidos como matéria *de facto* e não como *constructos* produzidos pela mente humana na sua busca de não apenas dar sentido ao real, mas sobretudo de o construir visando certos objetivos. Por outro lado, esse Estado tornado dogma é afinal consequência de práticas político-culturais historicamente constituídas, mas não raro feridas de legitimidade, obliterando-se amiúde a complexa e tantas vezes frágil conexão existente, mesmo nas democracias de tipo ocidental, entre os povos e as elites que os dizem representar.

## **DO ESTADO AO HUMANO: A VIRAGEM HUMANISTA NAS RI**

Essas abordagens centradas no Estado, que Luís Moita preteriu no estudo das Relações Internacionais, possuem uma longa história no campo da reflexão politológica, dominando mesmo o pensamento académico desde o século XVIII, em particular no seio do Iluminismo francês.

Denis Diderot e Jean-Jacques Rousseau debateram a validade do Estado-Nação como organização humana primária, embora com não pouca divergência entre si. Enquanto o primeiro o assumiu como a unidade primordial da raça humana, plena de laços e obrigações universais traduzidos na lei e nas práticas, Rousseau introduziu maior complexidade analítica. Para este, a vida coletiva de toda a raça humana era uma autêntica quimera, conside-



rando que a raça *per se* não constituía uma sociedade, nem tampouco a mera semelhança de espécie ou de condições psicossociais criavam qualquer união real. Pelo contrário, o filósofo francês considerava que uma sociedade assentava numa linguagem partilhada e numa identidade de experiência, de interesse comum e de bem-estar e que estas faculdades eram unicamente proporcionadas pelo Estado-Nação. Na sua Carta a Mirabeau, de Julho de 1767 (1974: 167), lá vem o Rousseano conceito de «pôr a lei acima do homem», passível de simultaneamente estar na base da civilização e de todas perversões.

A perspetiva Estadocêntrica, que se tornou predominante desde a Segunda Guerra Mundial no estudo das Relações Internacionais, assenta, por outro lado, num etnocentrismo estrutural – traduzido numa propensão para considerar um grupo étnico como o centro da sua cultura, propensão que, não raro, tende a degenerar na incapacidade de olhar e acolher outras culturas desapaixonadamente.

O Estadocentrismo foi fazendo doutrina na academia e opinião nos *media mainstream*, enquanto, para Moita, o Humano e a sua dignidade constituem, pelo contrário, a causa e a consequência últimas (ou, se preferirmos, o destino, como arrisca o título do presente ensaio) das principais questões internacionais, como a guerra e a paz, a fome e a pobreza, a destruição ambiental, entre muitas outras.

É neste contexto crítico que deve ser entendido o apelo dos teóricos não-*mainstream*, entre os quais figura o Autor, que reclamam um lugar central para a pessoa humana no estudo das Relações Internacionais e a necessidade de descentralizar a perspetiva Estadocêntrica em prol da humanista. Neste sentido, Moita argumentou:

*«(...) corremos o risco da generalidade, esquecendo que os grandes números se reportam a pessoas. Ora, os fenómenos globais (...) são plenamente humanos e o anonimato das multidões não conduz necessariamente a uma análise fria. O coletivo não é impessoal. A pobreza é uma abstração, mas os pobres são pessoas concretas.»*

Moita, 2007: 1

Contudo, apesar de crucial, seria porventura redutor limitar o pensamento de Luís Moita sobre as Relações Internacionais a este Prometeico *Humanismo Relacional*. Teremos de acrescê-lo de outras dimensões que, articuladas com esse conceito, formam um verdadeiro *campo semântico*, rede de significação que possui o Humano no centro e estrutura o pensamento do Autor em torno de um tríptico conceptual: Democracia, Construtivismo, Estruturalismo.

A Democracia constitui um conceito crucial na sua obra, aquela entendida muito para lá da sua mera formulação de regime político, antes como processo horizontal e participativo de resolução das questões sociais.

É nesse sentido que deve ser entendida a sua preferência pelo multilateralismo ou mesmo, no que se refere à configuração do sistema internacional, pela necessidade de um reajustamento no sentido da multipolaridade. No plano global, o seu alinhamento democrático refletiu-se na defesa de uma *Democracia Cosmopolita* ou do que designou, em «Universalismo e globalismo» (Moita, 1999), por *Contrato Social Global*.

A primeira daria maiores garantias de participação e de inclusão humanas, ao nível micro, macro e global, tendo por projeto um Governo Global capaz de regular as dinâmicas desta última escala – uma hipótese a ponderar, de acordo com o Autor. O segundo conceito teria por traves mestras a «superação da violência, incluindo a abolição da guerra nas Relações Internacionais», «o respeito pela diversidade das culturas», «a subordinação do económico ao humano e ao social», «a igualdade complementar do masculino e do feminino», «os procedimentos democráticos da vida política», «a recuperação de uma correta relação com a natureza». (Moita, 1999: 9-10)

Por seu lado, o construtivismo, escola teórica que aportou a *significação* para o centro explicativo dos processos internacionais, na esteira de Wendt, Miliken, Katzenstein, Kratochwil e Onof, tornar-se-ia numa abordagem acarinhada por Luís Moita, para quem os fenómenos sociais surgem como sendo intrinsecamente incompatíveis com qualquer forma de objetivação ou naturalização, devendo ser antes perspectivados como construções humanas assentes nas ordens do simbólico e do cultural.

A edificação do Humano como objeto – e objetivo – de estudo colocou o autor perante a inevitabilidade de a *significação* humana se encontrar no centro dos processos sociais e de conseqüentemente estes últimos, entre os quais as relações internacionais, deverem afinal ser remetidos também para os campos da Semântica, da Semiótica e do Discurso.

Seria, assim, limitado analisar a reflexão de Luís Moita sobre as Relações Internacionais sem identificar a marca do Estruturalismo, que afirma a dependência dos sistemas sociais de dimensões externas e independentes, que sobre eles atuam determinando o seu comportamento. Importado da Linguística para as Ciências Sociais, o Estruturalismo conheceu uma fase de formulação e de disseminação durante a década de 1960, tendo permanecido como uma importante escola de pensamento e conhecido vários aprofundamentos, desde então.

No caso de Luís Moita, estaremos perante um Estruturalismo que poderemos designar por moderado, seguindo influências de Giddens e de Bourdieu,

segundo os quais a vida social resulta mais da relação dialética entre as estruturas sociais e as interações dos agentes – as primeiras surgindo como elemento de pressão sobre as segundas – do que propriamente da unívoca dinâmica das estruturas, que surgiriam como determinantes causais de toda a ação social, retirando ao Humano qualquer hipótese de livre-arbítrio.

A rede semântica Humanismo-Democracia-Contrutivismo-Estruturalismo aqui identificada permite vislumbrar a perspectiva do Autor sobre o lugar e as possibilidades do Humano. A História, poder-se-á concluir, constituirá para ele o produto de um complexo conjunto de sistemas construídos, descontruídos e reconstruídos pelo Homem, segundo as possibilidades abertas, a cada momento, entre o determinismo das configurações estruturais e a criatividade pulsional dos agentes. Esta História, por sua vez, crê o Autor, gerará tanto mais progresso e bem-estar, quanto mais participada e diversificada for a busca de soluções, devendo esta pautar-se por uma «ética cosmopolita», princípio segundo o qual as «solidariedades globais» e a «cooperação» se tornam imperiosas face à vocação destruidora da competição desregulada. (Moita, 2007: 4)

Estaremos, porventura, no pensamento de Luís Moita, perante aquilo a que Lévy-Strauss designou por *Humanismo Democrático*, assente na ideia Terênciana de que «nada do que é humano pode ser estranho ao homem» e opondo-se, tal como o Autor que aqui nos reúne, a todas as formas de ação que, ao longo da História – e invocando-se não raro a si próprias como *humanistas* –, foram afinal estrategicamente dirigidas a elites a partir de grupos e de condições, eles próprios também privilegiados (Lévy-Strauss, 1973).

Daí a necessidade imperiosa de – seguindo Moita em “Ética e política: uma relação problemática” (2009: 2-4) – visitar Prometeu e empoderar os humanos, tal como fez o gigante com fogo, linguagem, respeito e justiça.

Humanizar o Humano. Assim mesmo, pleonasticamente.

## Referências

- LÉVI-STRAUSS, C. (1973). *Anthropologie Structurale Deux*. Paris: Pion.
- MOITA, L. (1999). “Universalismo e Globalismo”. Oração de sapiência, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 13 de Dezembro de 1999.
- MOITA, L. (2007a). “Breve nota sobre as identidades múltiplas”, *Trajetos, Revista de Comunicação, Cultura e Educação*, nº11.
- MOITA, L. (2007b). “Uma ética cosmopolita para vencer a pobreza” in Eduarda Ribeiro, Isabel Roque Oliveira, Manuela Silva (org's), *Pobreza, Direitos Humanos e Cidadania*. Lisboa: CNJP.
- MOITA, L. (2008). “Religião e Mentira”, *Revista Portuguesa de Psicanálise*, 2008, vol. 28(1). 215-222.
- MOITA, L. (2009). Ética e política: uma relação problemática. Comunicação apresentada ao Colóquio Ética e Mundo Contemporâneo, Universidade Lusófona – Centro Universitário de Lisboa.
- MOITA, L. (2019). “Última lição sobre o conceito de relação”. Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, (11 de Julho de 2019). [<https://ualmedia.pt/podcast/luis-moita-a-ultima-licao/>].
- PIN, Anthony B. (ed) (2021). *Oxford Handbook of Humanism*. Oxford, Oxford University Press.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1974). *Lettres Philosophiques*, Paris, Vrin.



**ENTRE VALORES HUMANITÁRIOS  
E CONSIDERAÇÕES SECURITÁRIAS  
E GEOPOLÍTICAS: A RESPOSTA  
DA UE À CRISE PROLONGADA  
DE REFUGIADOS**

Maria Raquel Freire & Daniela Nascimento



# ENTRE VALORES HUMANITÁRIOS E CONSIDERAÇÕES SECURITÁRIAS E GEOPOLÍTICAS: A RESPOSTA DA UE À CRISE PROLONGADA DE REFUGIADOS<sup>1</sup>

Maria Raquel Freire & Daniela Nascimento<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O debate em torno dos fluxos migratórios crescentes, em particular a questão dos refugiados, tem assumido relevância no cenário internacional nos últimos anos. De facto, os fluxos de pessoas que se veem forçadas a fugir dos seus países de origem por razões de perseguição e/ou conflito violento ou em busca de melhores condições de vida têm aumentado significativamente, tornando-se uma das mais dramáticas e preocupantes tendências a nível mundial. Os países do Sul e da periferia do sistema internacional, em especial os mais marcados pela pobreza, instabilidade, conflito e crises humanitárias prolongadas, são os mais particularmente afetados por estas tendências. Mas com o regresso da guerra territorial à Europa, e a invasão russa da Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022, que agudiza o contexto de violência, a extensão desta questão assume novos contornos e coloca novos desafios. De entre estes, novas questões e dilemas emergem em torno das respostas que deveriam ser dadas pelos Estados de acolhimento a estes fluxos migratórios, e que serão aqui objeto de análise.

Desde o momento em que o fluxo de refugiados e migrantes aumentou significativamente em direção à Europa, em particular na sequência de violências e de guerras na Síria, Líbia e Eritreia, mas também noutros contextos do Grande Médio Oriente e da África Subsaariana, até aos dias de hoje, a resposta da União Europeia (UE) não só tem sido limitada e de algum modo incoerente, como em vários momentos contrária aqueles que são os princípios basilares do projeto europeu e que passam pelo respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais do ser humano, da sua segurança e dignidade. A dificuldade em acordar e implementar uma estratégia comum de resposta a estes fluxos migratórios revela não apenas diferenciais entre os Estados Membros (EM), mas denota também uma certa incapacidade insti-

---

<sup>1</sup> Este texto tem por base, atualiza e estende a problemática de uma reflexão feita em Freire, Maria Raquel & Nascimento, Daniela (2016), "Desafiar a agenda?: Políticas e práticas de in(ex)clusão na UE: um olhar sobre os fluxos de refugiados", *Debater a Europa*, 15, 133-147.

<sup>2</sup> A presente publicação resulta de trabalho desenvolvido pelas autoras com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, ao abrigo do Financiamento Plurianual de Unidade I&D (UIDP/50012/2020).



tucional de desenhar medidas criativas e sustentáveis capazes de gerar consenso e de responder às necessidades prementes do ponto de vista da crise humanitária que estes fluxos têm vindo a representar, nomeadamente quando têm origem em espaços fora da Europa. Por outro lado, a vaga de refugiados que resultou da invasão russa da Ucrânia em fevereiro de 2022 resultou num enquadramento e resposta significativamente diferentes, incluindo a ativação, pela primeira vez, da Diretiva Europeia de Proteção Temporária, a qual foi agilizada de forma muito rápida em praticamente todo o espaço da UE, refletindo uma dimensão claramente mais humanitária da sua atuação. A vaga de refugiados provenientes da Ucrânia em resultado da guerra é já considerada como a maior crise humanitária alguma vez enfrentada no espaço europeu desde o final da Segunda Grande Guerra Mundial (Schroeder & Sherer, 2022) e coloca, por isso, novos desafios e questões relacionadas tanto com o quadro normativo como com a prática da UE em matéria de acolhimento e proteção de quem é forçado a sair dos seus países de origem por motivos de força maior.

A dimensão desta questão é incontornável e a pressão humanitária nas fronteiras da UE, bem como em países adjacentes, como a Turquia, o Líbano, e até em algum momento, a Bielorrússia, tem sido evidente. Neste contexto, parecem-nos necessário destacar e analisar esta questão tendo como base duas linhas de reflexão: em primeiro lugar, a necessidade de desconstruir uma narrativa política excludente com base na natureza diferenciada dos fluxos massivos de população que se concretiza em práticas de exclusão e que parece contradizer não apenas os princípios europeus, mas também o discurso e a prática que se aplica aos diferentes fluxos de refugiados; em segundo lugar, a importância de posicionar a UE na triangulação humanitário/securitização/geopolítica e que nos parece estar a assumir contornos mais delineados. Com este pano de fundo, este artigo procura mapear as respostas e medidas implementadas pela UE, procurando perceber que implicações têm tido do ponto de vista da promoção, ou não, de políticas de inclusão e integração de todos os que procuram na UE um refúgio face à violência.

## **ENTENDER AS DIFERENÇAS: REFUGIADO E MIGRANTE**

Apesar de muitas das pessoas que, nos últimos anos têm procurado chegar à UE, encaixarem na categoria de migrantes forçados, frequentemente de natureza económica, e irregular, na medida em que procuram melhores condições de vida do ponto de vista socioeconómico e que não conseguem obter nos seus países de origem em virtude da pobreza ou mesmo da violência, a maioria

são refugiados, ou seja, pessoas que fogem à guerra e/ou à perseguição no seu país de origem e nacionalidade. Para efeitos deste artigo, esta distinção é importante no sentido em que no caso dos migrantes económicos irregulares, e independentemente das suas expectativas e vontade legítimas em termos de busca de melhores oportunidades de vida, a legislação internacional existente apenas genericamente lhes confere um certo nível de proteção, não impondo contudo obrigações legais concretas, permitindo uma maior margem de manobra aos países de destino no que diz respeito à gestão de fluxos migratórios desta natureza.<sup>3</sup> Nestes casos, os Estados definem políticas migratórias próprias que podem estabelecer limites à entrada e à legalização, o que pode deixar muitas pessoas em situação irregular e vulnerável do ponto de vista da sua segurança e proteção mais alargada, seja no que toca a direitos sociais e económicos básicos, seja relativamente à sua segurança física, na medida em que poderão ser mais vulneráveis à ação de redes criminosas e de tráfico de pessoas (Althaus, 2015).

No que diz respeito aos refugiados, contudo, existe uma base de proteção legal e obrigatória definida internacionalmente e concretizada na Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 (em vigor a partir de 1954), a qual não só define o estatuto de refugiado e os parâmetros de proteção que este estatuto garante, como estabelece “uma ‘proteção contratual’ a uma escala sem precedentes” (Grahl-Madsen, 1966) com o compromisso dos Estados (atualmente, são 145 os Estados-parte) e cuja matriz de proteção dos refugiados é, assumidamente, centrada nos direitos humanos e/ou no humanitarismo (Tuitt, 1997: 66-67; Sztucki, 1999).<sup>4</sup> O refugiado é definido, no artigo 1º, A, 2), da Convenção de 1951, como,

*qualquer pessoa: Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 [na Europa], e receando, com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país [...].*

ONU (1951)

<sup>3</sup> Os refugiados beneficiam de um regime de proteção legal internacional que lhes garante proteção internacional à luz da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto de Refugiado e na qual está previsto o direito de asilo no país de chegada e o respeito dos seus direitos e liberdades fundamentais, à semelhança de qualquer outro cidadão/nacional desse Estado. Relativamente a outros migrantes, é importante sublinhar que são igualmente sujeitos de direitos humanos, tanto nos países de origem como de trânsito ou destino, independentemente das leis e políticas migratórias em vigor nos países de destino. Contudo, a prática tende a ser de limitações à migração dita irregular e associada a questões económicas, sobretudo em contextos de maior pressão migratória (Althaus, 2015).

<sup>4</sup> A Convenção de Genebra foi posteriormente completada com o Protocolo Adicional de 1967.

À luz desta Convenção, aceite e ratificada por todos os EM da UE, estabelece-se uma responsabilidade de resposta, acolhimento e proteção de todos aqueles que cumpram estes critérios. Ainda assim, a evolução do sistema internacional a partir do final da Segunda Guerra Mundial, a par da proliferação de guerras internas e maioritariamente concentradas no chamado Sul Global foram ditando um certo afastamento relativamente aquelas que são as responsabilidades dos países de acolhimento à luz das normas de direito internacional dos refugiados e dos direitos humanos. De facto, fomos assistindo, ao longo das últimas décadas e em particular no contexto europeu, a um crescente fechamento das fronteiras a migrantes forçados, incluindo refugiados numa alusão à imagem da ‘Europa Fortaleza’ e refletindo políticas europeias mais restritivas e mais securitizadas face a estes fluxos migratórios (ver Jünemann, Scherer & Fromm, 2017).

### **INSTRUMENTOS DE RESPOSTA DA UE AOS FLUXOS MIGRATÓRIOS: ENTRE OS VALORES HUMANITÁRIOS E AS CONSIDERAÇÕES GEOPOLÍTICAS E SECURITÁRIAS?**

Ao longo dos últimos anos, a UE tem procurado lidar com estas tendências e dinâmicas, através da criação de mecanismos e agências de controlo dos fluxos migratórios em direção à Europa-UE. Por exemplo, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX), foi estabelecida em 2004 com o objetivo de

*coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas; apoiar os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; realizar análises de risco; acompanhar a evolução da investigação relevante em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; apoiar os Estados-Membros em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e facultar aos Estados-Membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso.*

FRONTEX (s.d.); BBC (2016)

Mais tarde, em 2005, é aprovada a *Agenda Global das Migrações*, promovendo uma lógica de controlo sobre todos os migrantes e abrindo caminho para a aprovação, em 2008 no quadro do Conselho Europeu, do *Pacto Europeu sobre a*

*Imigração e o Asilo* (Conselho Europeu, 2008), o qual integra e elenca os princípios que devem orientar as futuras políticas da UE em matéria de asilo, imigração e gestão de fronteiras. Contudo, os desafios que o fluxo massivo de refugiados e migrantes constituiu, desde então, para a Europa, e para a UE em particular, levou a que fossem tomadas algumas medidas adicionais com vista a responder aquela que era concebida como uma ameaça imediata representada por estes movimentos alargados de populações. Nesse sentido, *A Agenda Europeia para as Migrações*, aprovada em 2015, visa a gestão das migrações no quadro da UE, particularmente face a um contexto de crescente pressão sobre as fronteiras externas da União, com a instabilidade no grande Médio Oriente, na África Subsaariana e no Afeganistão, entre outros, a promover a deslocação de milhares de pessoas (*A European Agenda on Migration*, 2015).

A *Agenda para as Migrações* define objetivos de curto e médio-longo-prazo. Medidas de resposta imediata preveem o reforço de missões de busca e salvamento, programas de proteção e desenvolvimento regional, atenção particular às zonas fronteiriças dos Estados Membros mais afetados pelas vagas de refugiados e migrantes, e a criação de um centro multifunções no Níger em colaboração com a Organização para as Migrações e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). São medidas a diferentes níveis e que preveem também um alcance de resposta diferenciado, quer ao nível dos mais afetados, nomeadamente quem se desloca, quer ao nível das redes de tráfico, quer ainda em termos de medidas locais e regionais que possam acautelar violações e promover respostas mais eficientes. Além do mais, foram decididas medidas de reforço da segurança através do combate ao tráfico ilegal, e a missão militar EUNAVFOR MED, aprovada em maio de 2015 e que iniciou a sua atividade a 22 de junho de 2015, é parte dos esforços para identificar, capturar e dismantelar barcos usados para o tráfico ilegal de pessoas (Council Decision, 2015). De notar que a decisão de avançar com esta missão representa consenso no seio da UE face à necessidade de agir e não apenas reagir, perante um fenómeno que não é novo nas suas motivações, mas cuja escala excedeu a capacidade instalada de resposta.

No médio-longo-prazo, os objetivos são organizados em quatro áreas principais de intervenção: 1) reduzir os incentivos à migração irregular procurando responder às causas estruturais que lhe subjazem, bem como proceder ao dismantelamento de redes de tráfico e desenho de formas de aplicação de políticas de retorno; 2) salvar vidas e proteger as fronteiras exteriores desenvolvendo medidas de solidariedade e aumentando a eficácia das travessias fronteiriças; 3) fortalecer políticas de asilo comum, atentar ao princípio da proteção internacional, e implementar medidas de monitorização siste-

mática; e 4) desenvolver uma nova política sobre migração legal de modo a atrair trabalhadores que a UE necessita, facilitando a entrada destes e o reconhecimento das suas qualificações (A European Agenda on Migration, 2015).

Estas medidas assumem um cariz transversal não só porque sustentam muitas das medidas mais imediatas, como também alertam para a necessidade de olhar as causas profundas da violência, direta e indireta, que motiva estes movimentos populacionais. A dimensão preventiva tem ganho relevância no quadro de atuação da UE, e esta questão parece sublinhar a premência da aposta em mecanismos de alerta antecipado e de diplomacia preventiva.

De forma mais concreta, e como resposta à pressão crescente, as medidas já adotadas incluem um mecanismo de realocização, em particular para fazer face à pressão que países da União, como a Itália e a Grécia foram fazendo pelo facto de se terem tornado portas de entrada dos refugiados e migrantes; e um mecanismo de reinstalação, que ficou conhecido como ‘mecanismo das quotas’ e que prevê a reinstalação dos refugiados nos vários países da UE como forma de evitar a excessiva concentração de pessoas em apenas alguns países. É também neste contexto que se reforça a importância das Parcerias para a Mobilidade e se enquadra a *Agenda Comum sobre Migração e Mobilidade*, refletindo e concretizando a lógica crescente de externalização de fronteiras encetada pela UE, na medida em que o que está previsto é que países terceiros assumam a responsabilidade pela proteção, readmitindo migrantes e refugiados que aí tenham transitado, aumentando o controlo fronteiriço ou multiplicando centros de detenção que colocam estas pessoas em condições muito questionáveis do ponto de vista da sua segurança e direitos. De facto, ainda que na narrativa oficial da UE se enfatize o propósito de proteger os migrantes em contexto de travessias perigosas, a prática destaca a delegação de responsabilidades em países terceiros, como a Turquia, a Líbia ou o Níger, e a falta de interesse em explorar soluções centradas nos migrantes enquanto pessoas e sujeitos de direitos e liberdades fundamentais (Martins & Strange, 2019).

Um claro exemplo destas práticas, suscitando importantes considerações morais, é o Acordo UE-Turquia, assinado em 2016 e renovado em 2021 para pôr termo à migração irregular de migrantes que chegam à Turquia e pretendem entrar na UE (Conselho Europeu, 2016). No essencial, a UE compromete-se a apoiar financeiramente a Turquia, num total de cerca de oito mil milhões de euros, para que retenha os migrantes e refugiados no seu território. Segundo a Comissão Europeia, o acordo é demonstrativo do modo como a UE está comprometida com a Convenção de Genebra e o direito de asilo (Comissão Europeia, 2016). Contudo, a pressão que a Turquia tem

feito na associação dos princípios acordados com o processo de liberalização de vistos para cidadãos turcos nas suas visitas à UE, tem criado ruído. Além do mais, os montantes financeiros associados à implementação do acordo têm sido lidos como parte de um processo de desresponsabilização da UE, que se compromete a receber um refugiado por cada migrante reenviado para a Turquia, mas que parece colocar a gestão do problema fora das suas fronteiras. Em finais de fevereiro de 2020, em contexto de relações tensas com a UE, a Turquia denunciou o acordo e permitiu que dezenas de milhares de refugiados se dirigissem para a Grécia e Bulgária, criando atritos políticos e aumentando a pressão nestes países europeus face às desavenças dentro da UE para o acolhimento destes refugiados (EuroNews, 2020). Em 2021 a UE renovou o seu apoio financeiro e projetos educativos na Turquia, continuando a financiar a ideia de deslocalização da questão. O Comissário Europeu para a Vizinhança e o Alargamento, Olivér Várhelyi, comentou na altura:

*Este novo financiamento para refugiados e comunidades de acolhimento na Turquia mostra que a União Europeia continua a cumprir os seus compromissos. Isso garantirá que centenas de milhares de crianças refugiadas possam continuar a frequentar a escola receber educação de qualidade, o que é fundamental para garantir perspectivas futuras de emprego e tendo em vista a recuperação socioeconómica geral. Também concedemos financiamento às autoridades para enfrentar os desafios migratórios e aumentar a proteção das fronteiras, principalmente face à evolução da situação na fronteira oriental da Turquia.*

European Commission (2021)

Estes mecanismos têm sido objeto de enorme contestação interna entre os EM da UE, cujo desacordo se prende com números e compromissos face à chegada destas pessoas – para alguns países traduz-se num peso financeiro, político e social adicional que não pretendem abarcar, para outros trata-se de uma questão humanitária e que à luz da legislação internacional merece ser tratada no quadro da proteção jurídica, sinalizando maior abertura à receção destas pessoas. A falta de consenso a este nível marcou negativamente a imagem da UE na sua dimensão externa (ver por exemplo Berry, Garcia-Blanco & Moore, 2016), e não deixou de sublinhar os diferenciais que continuam a marcar determinados temas da agenda europeia, em particular num contexto de múltiplas crises que atravessa o velho continente.

Deste modo, a letra do texto e as dinâmicas de implementação de medidas têm estado longe da devida articulação necessária face à chegada de um número sem precedentes de refugiados e migrantes à Europa, e em particular, à UE, com o pico da crise em 2015-2016, mas com notícias recorrentes de nau-

fráguas no Mediterrâneo a fazerem títulos nos meios de comunicação social ainda em 2023 (Sic Notícias e Lusa, 2023; EuroNews, 2023). Os ideais de inclusão e diversidade parecem rapidamente dar lugar a políticas mais securitárias nas suas abordagens. Onde foi mais fácil encontrar acordo entre os EM foi ao nível da definição de um plano de ação contra o tráfico de migrantes, incluindo a identificação de embarcações suspeitas (a operação militar no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa é exemplo), maior cooperação e partilha de informação com instituições financeiras para detectar fontes de financiamento e procurar limitar as mesmas, e a cooperação com fornecedores de serviços de internet por forma a bloquear *websites* de promoção de atividades ilícitas relacionadas com esta questão – o transporte ilegal de refugiados e migrantes, por exemplo, que tem resultado em milhares de mortes no Mediterrâneo.

Contudo, medidas como estas, aprovadas por maioria, não escondem na morosidade da decisão e na qualidade da mesma, os problemas que a questão dos refugiados e migrantes levantam no quadro interno da UE. Nem escondem as práticas claramente diferenciadas que a UE tem adotado na resposta à crise humanitária resultante do enorme fluxo de refugiados ucranianos para a Europa. Neste caso, a UE tem adotado medidas de proteção imediatas, como referido, além de procedimentos formais facilitadores de integração, como por exemplo, o câmbio de moeda ucraniana para euros à chegada sem custos adicionais, e até um valor aproximado de 310 euros por pessoa, e acordos de comunicação permitindo chamadas gratuitas ou a baixo custo entre refugiados ucranianos na UE e o território ucraniano. Bruxelas está ainda a apoiar os EM que estão a acolher refugiados de guerra ucranianos de modo a assegurar condições dignas de alojamento, educação e saúde (European Council, 2023).

Estas notas remetem para o que se pode considerar ser a predominância de uma agenda marcadamente securitária e de cariz geopolítico no contexto europeu em matéria de gestão de fluxos migratórios, numa espécie denexo entre questões humanitárias e de segurança, mas que coloca a dimensão humanitária refém das questões de segurança. Este nexoponta para a necessidade de definir procedimentos de resposta a diferentes níveis e com o envolvimento de múltiplos atores, o que tem constituído dificuldade acrescida no desenho de políticas e na ação no terreno, apesar da narrativa institucional de que não existe um tratamento diferenciado de refugiados (Esposito, 2022). Isto tem implicações na triangulação entre as dimensões humanitária, securitizadora e geopolítica no tratamento de refugiados e migrantes. Neste contexto, são três as ideias principais que gostaríamos de sublinhar.

Em primeiro lugar, os desafios à coesão interna da UE tornam-se claros e visíveis nas políticas de alguns Estados Membros que se vêm tornando cada vez mais restritivas e excludentes, assentes em discursos nacionalistas, entendidos aqui de forma negativa. Um desses exemplos é Itália, sobretudo a partir de 2018 com a postura do governo ultraconservador e de direita que resultou da coligação entre o Movimento Cinco Estrelas e a Liga Norte. O Vice-Primeiro Ministro e Ministro do Interior de então, Matteo Salvini, foi particularmente ativo na defesa de fronteiras fechadas à imigração em território italiano e responsável por alguma da legislação mais restritiva e repressiva nesse sentido. Nesse contexto, a Itália aceitou, por exemplo, financiar o estabelecimento de centros de detenção na Líbia, onde os migrantes aguardam retorno voluntário ou forçado aos seus países de origem de forma a dar uma resposta ao problema da chamada migração ‘ilegal’ para a Europa, em clara violação dos princípios internacionais de proteção dos refugiados e requerentes de asilo (Human Rights Watch, 2019). Destacam-se ainda as medidas de criminalização da assistência prestada por organizações humanitárias às embarcações que procuravam atracar nas fronteiras externas da UE, através do Sul de Itália, o encerramento de portos italianos a embarcações ilegais, as fortes restrições para a obtenção de vistos humanitários e a expulsão de imigrantes considerados “um perigo social” (Carta Capital, 2018), ou as restrições aos desembarques que, recentemente, foram recuperadas e até agravadas com o novo governo de extrema-direita liderado pela Primeira-Ministra Georgia Meloni, líder do partido *Fratelli d’Italia* (Expresso, 2023a; DW, 2023). Mas também o curso político que a Hungria e a Polónia, em particular, seguiram na direção do fecho de fronteiras e do fecho ao diálogo relativamente ao acolhimento de não-europeus. Viktor Orban, primeiro-ministro húngaro, deixou bem claro em vários momentos que é importante “manter a Europa cristã”, justificando com base nesse princípio a construção de muros com países vizinhos como a Sérvia e a Croácia, com o objetivo de “estancar” a passagem de refugiados e/ou migrantes pelo país (Rev, 2015). Este tipo de narrativa política demoniza os refugiados como ‘o outro’, onde princípios de inclusão ou diversidade tão presentes na narrativa de construção europeia, se esvaziam e perdem sentido (Huysmans, 2000: 757). Isto significa que ao invés de ‘abrir fronteiras’, estamos perante um processo de ‘fecho de fronteiras’ e de construção de muros e barreiras, não só geográficas e físicas, mas mais ainda políticas, culturais e simbólicas. Já face ao fluxo massivo de refugiados ucranianos desde o início da invasão russa em larga escala, a Polónia alterou a sua narrativa de exclusão e fecho, e atuou numa lógica de abertura e acolhimento destas pessoas, sendo talvez a principal porta de entrada destes refugiados na UE, e mantendo a Polónia um



papel fundamental não só em matéria humanitária, mas também logística e no apoio ocidental ao esforço de guerra. A agenda humanitária foi reescrita com esta ameaça próxima de fronteiras e causada por um vizinho que Varsóvia teme desde há muito (Klaus, 2017; Klaus, 2020). De facto, no caso dos refugiados ucranianos, a narrativa polaca revelou-se em sentido oposto e numa lógica de reaproximação, ainda que limitada a uma realidade muito particular, aos valores humanitários. As barreiras mantiveram-se, contudo, a todos os que, não sendo ucranianos, procuravam também fugir da guerra, com a Polónia a recusar a entrada a muitos estrangeiros, de nacionalidades variadas, nomeadamente africanos, brasileiros e até portugueses de ascendência africana, que se encontravam a trabalhar e/ou a estudar na Ucrânia (Jornal de Notícias, 2022; Visão, 2022).

Segundo, o debate da potência normativa *versus* a pressão da geopolítica e de narrativas mais securitizadas, tem polarizado opiniões. Com base nos documentos, como a *Estratégia Global* de 2016 ou a *Bússola Estratégica* de 2022, a par da Presidente da Comissão se referir a uma ‘Comissão geopolítica’, parece-nos que a articulação entre uma agenda de cariz mais geopolítico, não tem necessariamente de excluir a dimensão mais humanitária e civil de atuação da UE. O exemplo dos refugiados ucranianos mostra isso mesmo. A visão geopolítica, de acordo com a Presidente da Comissão, visa refletir a importância de alianças e coligações de modo a que a UE possa promover os seus valores, reforçar cooperação e assegurar dinâmicas comerciais justas e abertas, promovidas pela União da forma como esta as entende. Von der Leyen adiciona “Esta é a Comissão geopolítica que tenho em mente e de que a Europa necessita urgentemente” (European Commission, 2019). No contexto de guerra na Ucrânia, as palavras da Presidente da Comissão tomaram forma na resposta à invasão russa de 24 de fevereiro de 2022, quer na definição da assistência alargada à Ucrânia, incluindo pela primeira vez o apoio bélico a um Estado terceiro, quer na consensualização de vários pacotes de sanções à Rússia (ver Alcaro, 2022). Mas este alinhamento tem implicações na leitura da UE enquanto um ator em transformação e cuja agenda humanitária parece querer complementar-se de uma agenda de segurança mais vincada.

Por fim, e em terceiro lugar, a questão essencial das implicações destas movimentações além UE. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2022), a Turquia já recebeu mais de 3 milhões de refugiados, o Líbano 1.1 milhões, e a Jordânia mais de 600 mil. Para que as necessidades de refúgio e acolhimento diminuam, as causas mais estruturais da violência e a densidade destes fluxos populacionais têm de ser combatidas e respondidas de forma mais integrada e coesa. Se as medidas definidas para

o curto, médio e longo prazo podem efetivamente ajudar a minimizar a crise prolongada, as mesmas carecem de uma União efetivamente unida na procura de respostas concertadas. O efeito dominó na construção de barreiras e muros no seio da UE é ilustrativo dos diferenciais existentes nos últimos anos e que a guerra na Ucrânia veio desafiar. A securitização do ‘migrante’ como a ameaça apenas contribui para distorcer alinhamentos, quando o tratamento da questão de forma pragmática e eficiente deveria contribuir, ao invés, para reforçar direitos fundamentais e estabilidade interna e nas fronteiras da União.

A forma desadequada e moralmente discutível como a UE e os países europeus têm respondido aos fluxos migratórios provenientes do Grande Médio Oriente e da África Subsaariana nos últimos anos, em particular desde 2015, contrasta radicalmente com a resposta que deram à vaga de refugiados provenientes da Ucrânia imediatamente após o início da invasão russa. De facto, nos primeiros dias da guerra foram milhares os ucranianos, maioritariamente mulheres e crianças, que fugiram para os países europeus vizinhos – em particular Polónia, Roménia, Alemanha e República Checa – em busca de proteção e segurança. E, contrariamente ao que se havia verificado nos anos anteriores perante vagas massivas de pessoas em fuga, as fronteiras da UE não se fecharam. Abriram-se, aliás, de forma muito generosa e solidária – e como deveria ser – perante a escalada da violência e a escala do sofrimento que esta gerava, motivando a ativação, pela primeira vez a 4 de março de 2022 e por unanimidade no Conselho Europeu, da Diretiva Europeia de Proteção Temporária, um mecanismo de emergência que pode ser aplicado no caso de afluxo maciço de pessoas e que visa conceder uma proteção imediata e coletiva (ou seja, sem necessidade de análise de pedidos individuais) a pessoas deslocadas, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem. O objetivo era o de aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo e permitir que as pessoas deslocadas beneficiassem de direitos harmonizados em toda a UE, incluindo residência, o acesso ao mercado de trabalho e à habitação, a assistência médica e o acesso das crianças à educação (Council of the EU, 2022). Estima-se que tenham chegado aos países da UE cerca de 8 milhões e 100 mil refugiados, estando cerca de 4 milhões e 890 mil registados no âmbito do esquema de proteção temporária à luz da diretiva europeia de emergência ou de outros quadros nacionais (UNHCR, 2023).

Ora, esta foi uma resposta que nunca foi sequer ponderada para responder à dita ‘pressão’ e ‘crise’ migratória, em particular entre 2015 e 2016, deixando milhões de pessoas de fora dos mecanismos de proteção e acolhimento da UE e resultando na morte de cerca de 27 mil pessoas no Mediterrâneo

nos últimos dez anos (Expresso, 2023b), mais de 3000 só em 2021 (ONU News, 2022) perante uma total passividade e falta de vontade política por parte da UE de assumir a sua responsabilidade e implementar medidas e mecanismos de resposta a uma situação humanitária indiscutível.

## NOTAS CONCLUSIVAS

É nosso entender que as respostas diferenciadas da UE e dos seus Estados Membros aos fluxos migratórios nos últimos anos, aqui analisadas de forma breve, mostram bem a tensão entre a proteção de refugiados e migrantes, e a questão do reforço da segurança nas fronteiras do bloco europeu, apontando para a triangulação humanitarismo, securitização e geopolitização, que tem estado em curso e até dominado a agenda europeia. As autoridades europeias afirmam que não há tratamento desigual, contudo as diferentes formas como os países da UE e a própria União têm gerido os mais recentes e significativos fluxos de refugiados e migrantes não têm sido necessariamente coerentes.

As questões migratórias e de refugiados na e para a UE têm estado indiscutivelmente e permanentemente na agenda da União nos últimos anos, ao nível das várias instituições europeias e nas discussões entre os Estados Membros. No quadro do Conselho são inúmeras as resoluções e declarações em torno da necessidade de uma estratégia abrangente nestes domínios, em conformidade com os princípios de direitos fundamentais e valores da UE, destacando sempre a ideia de reforço da ação externa nesta matéria, o enfoque nas questões do regresso e readmissão, o combate ao tráfico e às redes criminosas, mas mantendo sempre a linguagem centrada na necessidade de controlo das fronteiras externas da UE para a sua própria segurança, e com poucas ou nenhuma considerações ou preocupações pela segurança e proteção daqueles que procuram chegar à Europa em condições de enorme vulnerabilidade. Contudo, pouco dessas intenções tem passado do papel e do plano das intenções, suscitando dúvidas relativamente ao real compromisso por parte da UE em efetivamente implementar as mudanças necessárias nas políticas de asilo e migração de maneira a responder de forma coerente, humanista e solidária aos fluxos migratórios para o território europeu, particularmente os motivados por guerras e violência. De facto, a estratégia da UE de externalizar cada vez mais as suas políticas e instrumentos de controlo migratório e de confiar esta responsabilidade a países vizinhos que têm servido de ‘tampão’ tem sido frequentemente justificada à luz de repostas necessárias à criminali-

dade que pode decorrer destes fluxos migratórios crescentes e descontrolados, mas a verdade é que, na prática, tem-se revelado preocupante e condenável numa perspetiva humanitária e de direitos humanos (Nascimento & Sousa, 2020; Andersson & Keen, 2019).

Um regime de proteção sólido e eficaz, tanto a nível internacional como europeu, depende em larga medida de novas formas de cooperação internacional, ou seja, de uma maior vontade política para responder aos principais desafios e necessidades de todos aqueles que se veem obrigados a abandonar os seus países de origem, em particular, os refugiados (Betts, 2009). Neste sentido, em vez de contrariarem e/ou violarem, de forma direta ou indireta, as garantias de proteção internacional estabelecidas, desde a Convenção de 1951 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem passando por outros documentos legais internacionais nesta matéria, parece-nos clara a necessidade de respostas integradas, coerentes e estruturais que permitam que os objetivos definidos na Agenda Europeia não passem apenas disso, mas se concretizem enquanto políticas e práticas. A forma como se respondeu à guerra na Ucrânia, em particular ao nível da resposta aos refugiados da guerra mostra que não se trata de incapacidade ou inexistência de instrumentos e que a UE pode, quando quer, responder de forma adequada, responsável e solidária com o sofrimento humano de quem se vê obrigado a fugir do seu país. É essa a resposta que se espera da UE, sempre.

## Referências bibliográficas

- A European Agenda on Migration (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Agenda On Migration, Brussels, COM(2015) 240 final, 13 maio. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240>.
- ALCARO, Riccardo (2022). “The EU and the Ukraine War: Making Sense of the Rise of a “Geopolitical” Union”, IAI Commentaries, Istituto Affari Internazionali (IAI), 12 março.
- ALTHAUS, Anne (2015). “Migrant or Refugee: what’s the difference?”, *World Economic Forum*. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/reclaiming-the-term-migrant/>.
- AMNESTY International (2014). *The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations against Migrants*. London: Amnesty International.
- ANDERSSON, Ruben & Keen, David (2019). “Partners in crime? The impacts of Europe’s outsourced migration controls on peace, stability and rights”. Londres: Saferworld. Disponível em <https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/1217-partners-in-crime-the-impacts-of-europeas-outsourced-migration-controls-on-peace-stability-and-rights>.
- BBC (2016). “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts”, *BBC News*, 4 março. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.
- BUZAN, Barry; Waever, Ole & De Wilde, Jaap (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- BERRY, Mike; Garcia-Blanco, Inaki & Moore, Kerry (2016). “Press coverage of the refugee and migrant crisis in the EU: a content analysis of five European countries” [Project Report]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees. Disponível em <http://www.unhcr.org/56bb369c9.html>.
- BETTS, Alexander (2009). *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- CARTA Capital (2018). “Itália endurece política migratória e reduz proteção humanitária”, 24 setembro. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/mundo/italia-endurece-politica-migratoria-e-reduz-protecao-humanitaria/>.
- CHADWICK, Vince (2015). “The top 10 wackiest anti-refugee remarks”, *Politico*, 19 outubro.
- COLOMBO, Silvia (2016). “Judy asks: Can Europe Agree on Immigration?”, *Carnegie Europe*. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63755>.

- COMISSÃO Europeia (2016). Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers, Brussels, 4 abril. Disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1221\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1221_en.htm).
- CONSELHO Europeu (2016). Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016, Comunicado de Imprensa, 18 março. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- CONSELHO Europeu (2008). Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, Conselho da União Europeia, 13189/08, 24 setembro. Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/pt/pdf>.
- COUNCIL Decision (2015). Council Decision (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), 18 maio. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015D0778>.
- COUNCIL of the EU (2022). Ukraine: Council unanimously introduces temporary protection for persons fleeing the war, press Release, 4 março. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>.
- DW (2023). “Itália de Meloni deverá impor maiores obstáculos a migrantes, 25 outubro. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/it%C3%A1lia-de-meloni-dever%C3%A1-impor-maiores-obst%C3%A1culos-a-migrantes/a-6355361>.
- ESPOSITO, Addie (2022). The Limitations of Humanity: Differential Refugee Treatment in the EU, *Harvard International Review*, 14 setembro. Disponível em <https://hir.harvard.edu/the-limitations-of-humanity-differential-refugee-treatment-in-the-eu/>.
- EURONEWS (2023). ONU alerta para a ilusão da redução do tráfico humano e admite agravamento dissimulado, 24 janeiro. Disponível em <https://pt.euronews.com/2023/01/24/onu-alerta-para-a-ilusao-da-reducao-do-trafico-humano-e-admite-agravamento-dissimulado>.
- EURONEWS (2020). Acordo UE-Turquia sobre migração em detalhe, 9 março. Disponível em <https://pt.euronews.com/my-europe/2020/03/09/acordo-ue-turquia-sobre-migracao-em-detalle>.
- EUROPEAN Commission (2021). EU continues supporting education of refugees and addressing migration in Turkey with additional €560 million, Press Release, 21 dezembro. Disponível em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_6931](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_6931).

- EUROPEAN Commission (2019). Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme, 27 novembro. Disponível em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech\\_19\\_6408](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408).
- EUROPEAN Council (2023). EU solidarity with Ukraine, EU response to Russia's invasion of Ukraine, 2 março. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#refugees>.
- EXPRESSO (2023a). “Migrações: organizações humanitárias criticam novas regras de Itália sobre resgates no mar”, 5 janeiro. Disponível em <https://expresso.pt/internacional/2023-01-05-Migracoes-organizacoes-humanitarias-criticam-novas-regras-de-Italia-sobre-resgates-no-mar-aa6f6b1f>.
- EXPRESSO (2023b). “Cemitério Mediterrâneo: 26 mil mortos em dez anos”, 26 fevereiro. Disponível em <https://expresso.pt/internacional/uniao-europeia/2023-02-26-Cemiterio-Mediterraneo-26-mil-mortos-em-dez-anos-06640962>.
- FRONTEX (s.d.). “Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas”. Disponível em [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/frontex/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pt.htm).
- GRAHL-MADSEN A (1966). “The European Tradition of Asylum and the Development of Refugee Law”, *Journal of Peace Research*, 3(3), 278-288.
- HUMAN Rights Watch (2019). *World Report 2019*. Disponível em: [https://www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/hrw\\_world\\_report\\_2019.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf).
- HUYSMANS, Jef (2000). “The European Union and the securitization of migration”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777.
- IOM (2016). International Organization for Migration. Disponível em <http://www.iom.int/>.
- JORNAL de Notícias (2022). “Nigéria condena discriminação de refugiados africanos no acesso à fronteira com a Polónia”, 28 fevereiro. Disponível em <https://www.jn.pt/mundo/nigeria-condena-discriminacao-de-refugiados-africanos-no-acesso-a-fronteira-com-a-polonia-14635139.html>.
- JÜNEMANN, Annette; Scherer, Nikolas & Fromm, Nicolas (2017). (eds.) *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*. Wiesbaden: Springer.
- KLAUS, Witold (2020). “Between closing borders to refugees and welcoming Ukrainian workers. Polish migration law at the crossroads”, in Elżbieta M. Goździak, Izabella Main, Brigitte Suter (eds.) *Europe and the Refugee Response. A Crisis of Values?* London: Routledge, 74-90.

- KLAUS, Witold (2017). “Security First: The New Right-Wing Government in Poland and its Policy towards Immigrants and Refugees”, *Surveillance & Society*, 15(3/4), 523-528.
- MARTINS, Bruno Oliveira & Strange, Michael (2019). “Rethinking EU external migration policy: contestation and critique”, *Global Affairs*, 5(3), 195-202.
- NASCIMENTO, Daniela; Sousa, Inês (2020). “Miopia: O Desencontro entre os mecanismos externos de gestão de fronteiras da UE e a responsabilidade de proteção humanitária de migrantes”, in Fernando Ludwig; Luciano Stremel Barros (org.), (Re)Definições de Fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. Foz do Iguaçu, Brasil: Editora IDESF, 21-38.
- ONU (1951). *Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).
- ONU (2015). “Conditions of Syrian refugees in Lebanon worsen considerably, UN reports”, UN News Centre. Disponível em <https://news.un.org/en/story/2015/12/518882>.
- ONU News (2022). “Mais de 3 mil migrantes morreram em 2021 tentando chegar à Europa pelo mar”, 29 abril. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2022/04/1787722>.
- REV, Istvan (2015). “Hungary’s Politics of Hate”, *The New York Times*, 25 setembro.
- REVIEW of the ENP (2015). Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, JOIN(2015) 50 final, 18 novembro. Disponível em [ec.europa.eu/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf).
- SCHROEDER, Andrew & Sherer, Paul M. (2022). “Ukraine War Is Becoming the Fastest-Growing Humanitarian Crisis Since World War II”, Reliefweb, 16 março. Disponível em <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-war-becoming-fastest-growing-humanitarian-crisis-world-war-ii>.
- SIC Notícias e Lusa (2023). “Migrações: Naufrágio no mar Egeu faz pelo menos cinco mortes”, 11 março. Disponível em <https://sicnoticias.pt/mundo/2023-03-11-Migracoes-Naufragio-no-mar-Egeu-faz-pelo-menos-cinco-mortes-561bd7f4>.
- SZTUCKI, J. (1999). Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete?, in F. Nicholson & P. Twomey (eds.), *Refugee rights and realities: evolving international concepts and regimes*. New York: Cambridge University Press.
- TUITT, P. (1997). “Human rights and refugees”, *The International Journal of Human Rights*, 1(2), 66-80.



- UNHCR (2023). Ukraine Refugee Situation, Operational Data Portal, 7 março. Disponível em <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.
- VISÃO (2022). “‘Africanos, não!’ Militares ucranianos travam portugueses na fronteira por serem negros e dão prioridade aos brancos”, 28 fevereiro. Disponível em <https://visao.sapo.pt/atualidade/mundo/guerra-na-ucrania/2022-02-28-africanos-nao-militares-ucranianos-travam-portugueses-na-fronteira-por-serem-negros-e-dao-prioridade-aos-brancos/>.
- WÆVER, Ole (1995). “Securitization and Desecuritization”, in Ronnie Lipschutz (ed.) *On Security*. New York: Columbia University Press, 46-86.





# **DEMOCRACIA, DESCOLONIZACIÓN Y NO ALINEAMIENTO**

Mariano Aguirre



# DEMOCRACIA, DESCOLONIZACIÓN Y NO ALINEAMIENTO<sup>1</sup>

Mariano Aguirre

Avanzado a su tiempo, los trabajos del Profesor Luís Moita sobre el colonialismo van a resaltar una serie de cuestiones que actualmente ganan peso y generan controversias. En los últimos años ha crecido notablemente el debate y la presión política en favor de revisar la historia del colonialismo, el papel del sistema esclavista en la Revolución Industrial y en qué medida la esclavitud fue la base o una de las bases cruciales para el desarrollo del capitalismo estadounidense y europeo. Paralelamente, se amplía la discusión y demandas en el presente de reformar los sistemas policiales que oprimen a las poblaciones negras, y acerca del pasado y su proyección actual, las reparaciones hacia países y comunidades que fueron víctimas de la esclavitud.

Entre las cuestiones que el Profesor Moita se ocupó se encuentran, primero, que en las discusiones y estudios sobre colonialismo debe contarse en condición de igualdad con las voces de los que fueron colonizados. La cuestión no es “incluir” desde un lado o “tolerar”, sino establecer el diálogo de forma horizontal. A la vez, ese diálogo no debe ocultar las diferencias de poder y las relaciones históricas que ha habido, por ejemplo, entre pueblos que colonizaron y los que fueron colonizados. A lo largo de su trayectoria profesional y política, el Profesor Moita estableció ese diálogo y propuso que se trabajara en favor de un nuevo contrato social universal y cosmopolita, ético y jurídico, que

*“deveriam consistir na superação da violência, incluindo a abolição da guerra nas relações internacionais, no respeito pela diversidade das culturas, na subordinação do económico ao humano e ao social, na igualdade complementar do masculino e do feminino, nos procedimentos democráticos da vida política, na recuperação de uma correcta relação com a natureza”.*<sup>2</sup>

El segundo, la paradoja de que, si cada proceso de liberación nacional tuvo características propias, la descolonización entre 1973 y 1975 de las seis colonias portuguesas (Guinea-Bissau, Mozambique, Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe, Angola y Timor Oriental) no fue un caso particular sino que formó parte del movimiento más amplio de lucha contra los imperios, que incluyó a Portugal.

---

<sup>1</sup> El autor agradece los textos facilitados por Madalena Moita y Luís Tomé.

<sup>2</sup> Moita, Luís (1999). "Universalismo e globalismo", Oração de Sapiência proferida na abertura do ano académico da Universidade Autónoma de Lisboa, 13 de diciembre, 1999. <https://luismoita.com/alguns-textos-mais-antigos>.

En tercer lugar, el interés por el no alineamiento de los países del Sur. Y cuarto, la relación entre descolonización y democracia. Este texto se centra en estos dos últimos aspectos.

## EL NO ALINEAMIENTO

En marzo de 2023 la vicepresidenta de los Estados Unidos, Kamala Harris, llevó a cabo una visita a Zambia, Tanzania y Ghana para contrarrestar la influencia china y rusa en África. El viaje estuvo orientado también a apoyar los procesos de democratización en el marco de la confrontación democracia-autocracia que plantea la Administración del presidente Joe Biden. En las últimas décadas, China a ha pasado a ser el segundo socio comercial de África Subsahariana, por detrás de la Unión Europea. Por su parte, Rusia ha ampliado su influencia en este continente, especialmente a través de la venta de petróleo, granos, misiones militares, actividades comerciales, y explotación de recursos llevadas a cabo por los mercenarios de la empresa para estatal Wagner en Libia, Mali, República Centroafricana y otros seis países de la región.<sup>3</sup>

Desde que comenzó la guerra de Ucrania ha habido un peregrinaje de políticos europeos a África, el presidente Emmanuel Macron, el Canciller Olaf Scholz, de representantes del gobierno de Estados Unidos (el secretario de Estado Anthony Blinken) y del ruso (el ministro de exteriores Sergey Lavrov). Esta nueva atención hacia África subsahariana se basa en el interés renovado en sus recursos naturales, como también en los votos de la región en la ONU. Particularmente, preocupa a los gobiernos occidentales que varios países no hayan adherido a las sanciones contra Rusia por la invasión a Ucrania. Moscú, por su parte, busca romper el aislamiento a que está sometida por las sanciones y acceder a recursos. China lleva décadas ganando terreno a través de inversiones, préstamos sin condiciones, arrendando tierras cultivables a muy largo plazo (un *land grabbing* que Naciones Unidas considera neocolonial), y adquiriendo materias primas.

Cuando en marzo de 2023 se votó en la Asamblea General de la ONU sobre la imposición de sanciones a Rusia por la invasión a Ucrania, quince países de África Subsahariana se abstuvieron. Las razones para esta actitud, criticada desde Europa y Estados Unidos, fueron varias. Primero, que durante la época post colonial Moscú apoyó a diversos movimientos de liberación nacional.

---

<sup>3</sup> Ehl, David (2023). "More than mercenaries: Russias's Wagner Group in Africa". in *DW Berlin*, 28 de febrero. <https://www.dw.com/en/more-than-mercenaries-russias-wagner-group-in-africa/a-64822234>.

Segundo, que Rusia tiene acuerdos militares con una serie de países de la región. Tercero, que algunos gobiernos no quieren ver alteradas las relaciones comerciales con Rusia y China. Y cuarto, el desinterés (por ejemplo, de Estados Unidos) o el empeño neocolonial (por Francia) hacia la región. Todas estas razones, unidas a deudas políticas que se están generando en la actualidad, llevaron que varios gobiernos africanos, al igual que los de la India, Turquía y algunos de América Latina y el Caribe consideren que ya no deben obedecer sin reparos a Washington o a las ex metrópolis coloniales.

Desde la invasión a Ucrania la preocupación en el Norte acerca de posturas no alineadas en países del Sur ha crecido notablemente. En pocos meses el presidente de Brasil, Lula da Silva, ha lanzado una iniciativa de paz para la guerra de Ucrania; Sudáfrica ha llevado a cabo maniobras navales con Rusia; y el ministro de Asuntos Exteriores de la India, S. Jaishankar, ha dicho que 'Europe Has to Grow Out of Mindset That Its Problems Are World's Problems'. La percepción en el Sur Global lo explicó *The Economist* en febrero de 2023: “Only a third of the world’s population lives in countries that have condemned the invasion and also imposed sanctions on Russia. Most of them are close allies of America. The rest tend to see the war as a contest between autocrats and hypocrites”.<sup>4</sup>

Sesenta años atrás las relaciones Norte-Sur tenían un lenguaje similar respecto del no alineamiento, pero eran muy distintas en cuanto a la distribución global del poder. Cuando se creó en 1961 el Movimiento de los Países No Alineados había más activismo político que hoy en el denominado Tercer Mundo, pero los márgenes de acción para los estados post coloniales eran muy estrechos. Mientras llevaban a cabo sus complejos procesos de construcción del Estado luego de haberse independizado, las presiones de las potencias coloniales que se habían marchado hacía poco eran muy fuertes para subvertir los intentos de ser independientes, para mantener el acceso barato o sin costes a sus recursos, y situar a políticos aliados en el poder. Al mismo tiempo, Estados Unidos ejercía como nuevo actor hegemónico que sustituía a las antiguas metrópolis. Entre tanto, la competencia entre Estados Unidos y la ex URSS por controlarlos era muy alta, al punto que el enfrentamiento de la Guerra Fría entre grandes potencias se desplazó al Sur en “guerras por delegación” con dramáticas consecuencias económicas y políticas para las sociedades post coloniales.

---

<sup>4</sup>“Ukraine’s fate will determine the West’s authority in the world”, *The Economist*, 18 de febrero, 2023. <https://www.economist.com/briefing/2023/02/18/ukraines-fate-will-determine-the-wests-authority-in-the-world>.



En 1982 el Profesor Luís Moita, entonces director de CIDAC, escribió que el no alineamiento era “la postura correcta en el difícil contexto de las relaciones internacionales”.<sup>5</sup> El momento más importante de los no alineados ya había pasado (la crisis del Canal de Suez, las guerras entre Israel y los estados árabes). La Guerra Fría se encontraba en un momento álgido, debido a la polémica instalación de misiles Cruise y Pershing II (con armas nucleares) en varios países europeos, como respuesta (injustificada para el movimiento por la paz) a los misiles soviéticos SS-20. El peligro de guerra nuclear entre la URSS y Estados Unidos era intenso, y los países del Sur no tenían voz en esa controversia. “O nosso internacionalismo, explicou años después, enraizava-se nessa percepção. Era um internacionalismo convictamente não-alinhado, no rigoroso sentido histórico do termo, isto é, exterior à lógica dos blocos hegemónicos, igualmente crítico do domínio americano e da perversão pseudo-socialista dos soviéticos.”<sup>6</sup>

Luís Moita vería hoy con interés que el no alineamiento vuelve a tener relevancia. En 1982 lo consideraba una “política correcta” debido a que, pese a los peligros de guerra entre las grandes potencias, la tensión entre un Sur empobrecido, neo colonizado, y los poderes imperiales, era la confrontación principal en el sistema internacional. Sus trabajos sobre el concepto de imperio completaron en años posteriores ese análisis.

La creciente tensión entre China y Estados Unidos y la invasión rusa a Ucrania han relanzado el debate sobre el no alineamiento, luego de las expectativas que generaron en la década del 2000 la creación de la red de los IBSA (India, Brasil y Sudáfrica). En América Latina y el Caribe una serie de diplomáticos retirados y académicos proponen que la región busque la equidistancia entre Pekín y Washington. El declive de Estados Unidos y su creciente desinterés en esta parte del sistema mundial (que fue su “patio trasero”) le abre oportunidades a los países latinoamericanos a explorar iniciativas conjuntas, especialmente locales (por ejemplo, el Caribe o los amazónicos) de independencia política y económica.<sup>7</sup>

India, Sudáfrica, Turquía y Brasil, pese a sus inmensos problemas internos, intereses particulares, y la hipocresía de algunos gobiernos, pueden liderar iniciativas regionales. Las relaciones internacionales son imperfectas y no lineales, y en

<sup>5</sup> Moita, Luís (1983). *El movimiento de los no alineados. Historia y doctrina*. Madrid: Editorial Revolución, pp 5.

<sup>6</sup> Moita, Luís (2004). "Na origem do CIDAC, uma certa «cultura política». in *A cor das solidariedades, pela justiça e equidade nas relações internacionais, 30 anos do CIDAC*. Porto: Ed. Afrontamento. [https://cidac.pt/files/5716/7509/4192/Luis\\_Moita\\_Na\\_origem\\_do\\_CIDAC.pdf?fbclid=IwAR02bDzTGMswobM-fVpluDE23GHNypJyhSks4\\_CtQdzSQszC-fXMUKQcs70](https://cidac.pt/files/5716/7509/4192/Luis_Moita_Na_origem_do_CIDAC.pdf?fbclid=IwAR02bDzTGMswobM-fVpluDE23GHNypJyhSks4_CtQdzSQszC-fXMUKQcs70).

<sup>7</sup> JHeine, Jorge et al. (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Catalonia; Aguirre, Mariano (2023), “Is non-alignment possible for Latin America?”, Chatham House, 2 de marzo, 2023. <https://www.chathamhouse.org/2023/03/non-alignment-possible-latin-america>.

la complejidad del mundo actual, es necesario combinar y buscar el equilibrio entre valores con pragmatismo. Un no alineamiento parcial y regional puede ser beneficioso para algunos países. A la vez, las resistencias de diversos países del Norte ante posturas no alineadas pueden ser muy poderosas. Como escribió el Profesor Moita: “(E)n el análisis que hicimos nunca ocultamos las diferencias y los impasses las amalgamas y los equívocos, no omitimos las crisis y las derrotas. La historia de las deficiencias de una política justa. Oscilando entre la ruptura necesaria y la negociación realista, dudando entre laboriosos consensos y los programas logrados”.<sup>8</sup>

## DESCOLONIZACIÓN Y DEMOCRACIA

La preocupación del Profesor Moita por el denominado Tercer Mundo, y por las responsabilidades del colonialismo están presentes de forma explícita e implícita en sus escritos, los programas de estudios que organizó, su participación en el Tribunal Russell, y en muchas de las iniciativas que impulsó.

En su concepción entre la esfera nacional e internacional, entre el realismo político y los principios morales, la democracia y la descolonización eran dos partes de un mismo conjunto. Su lucha política contra la dictadura de Salazar y en favor de la democracia en Portugal iba unida a la liberación nacional de las colonias y el desarrollo de la democracia en las mismas. Mientras que Salazar soñaba con un mundo colonial en el siglo XX en el que las colonias eran parte de un imperio portugués (disminuido), Moita luchaba por resituar a Portugal en su dimensión europea, post imperial, y con una relación de igualdad y cooperativa con las ex colonias.

En sus palabras, la Revolución de los Claveles y la lucha anticolonial fueron partes de un mismo momento histórico:

*“uma análise completa deste fenómeno no seu conjunto suporia ainda uma consideração mais ampla do próprio contexto internacional em que ele se integrou, o que faria ressaltar uma estreita articulação entre democratização e descolonização, os anos sobre os quais nos debruçamos foram férteis em acontecimentos onde esta articulação se evidencia, já que não será por acaso que coincidem no mesmo período histórico factos tão diferentes como a queda das ditaduras no sul da Europa, a revolução na Etiópia, a retirada norte-americana do Vietname, a retirada espanhola do Sahara Ocidental e mesmo a conferência sobre a segurança europeia em Helsínquia. O ambiente internacional do tempo era caracterizado*

---

<sup>8</sup> Moita, L. (1983), p 111.

*pelo desanuiamento, pela democratização dos regimes e pela liquidação dos últimos impérios coloniais. As forças de esquerda diriam com razão que foi um tempo marcado por importantes vitórias anti-imperialistas. Não admira pois que no 25 de Abril português os objectivos de democratizar e de descolonizar estivessem intrinsecamente interligados”.*<sup>9</sup>

Con perspectiva histórica de largo plazo, señaló, así mismo:

*“Eis uma ligação que vem de longe e que tem um notável símbolo histórico na data de 8 de Maio de 1945 – logo após a rendição do III Reich, uma importante sublevação popular irrompe na Argélia francesa contra o poder colonial. A derrota do nazismo foi também a derrota de um projecto de dominação colonial directa sobre os povos ultramarinos, como a participação dos «exércitos indígenas», lado a lado com as tropas aliadas, na luta contra as potências fascistas, faria justamente pensar que a hora da vitória das democracias seria também a hora da emancipação dos povos colonizados”.*

Esta vinculación entre democracia y colonización se mantiene actualmente oculta en las políticas de países como Israel, donde las manifestaciones masivas en 2023 contra las limitaciones a la democracia que intenta imponer el gobierno de Benjamin Netanyahu no están relacionadas con la opresión del pueblo palestino. Siguiendo con el mismo ejemplo, la indignación con que Estados Unidos y Europa condena la brutal invasión rusa a Ucrania no se corresponde, en coherencia moral y desde la perspectiva del cumplimiento del Derecho Internacional, con la falta de sanciones y medidas, y con la actitud de la mayoría de los que protestan en las calles de Tel Aviv y Jerusalén, que vayan más allá de las protestas formales contra las políticas coloniales de Israel en los Territorios Ocupados de Palestina.<sup>10</sup>

Para el Profesor Moita, la descolonización era “una necesidad histórica, un imperativo moral, algo obligatorio desde la perspectiva del derecho de la comunidad internacional, militarmente aconsejable y coyunturalmente ineludible” porque “ahí se jugaba nuestra democracia portuguesa”.

La vinculación de democracia en Portugal con descolonización en el entonces llamado Tercer Mundo se materializó en la vida del Profesor Moita en diversos campos, desde la oposición política a la dictadura hasta su actividad académica, y la creación del CIDAC. En ese centro (donde tuve el placer de conocerle en 1986 y desde entonces iniciar nuestra amistad), se plasmaba también su posi-

<sup>9</sup> Moita, Luís. “Não há uma mas várias descolonizações”, presentación sin fecha. Circa 1985. Archivo electrónico Luís Moita de la Universidad Autónoma de Lisboa. <https://luismoita.com/alguns-textos-mais-antigos>.

<sup>10</sup> Noy, Orly (2023). “Do Israeli protesters really want democracy?”, +972 magazine, 27 de marzo, 2023. <https://www.972mag.com/israel-protests-democracy-judicial-coup/>.

ción moral, tanto en el compromiso como en la austeridad, y en la proyección futura a través de la cooperación con África. Como escribió el Profesor años después:

*“Esse “centro de informação e documentação” era logicamente “anti-colonial”. Sob estas palavras estava um mundo de significados: a convicção de que a colonização era anacrónica, a política colonial errada (pelos africanos e por nós próprios), e a guerra injusta e mesmo criminosa; a consciência de que a luta de libertação era legítima e, sobretudo, a certeza de que os povos africanos mereciam a nossa solidariedade. A relativa banalização do termo “solidariedade” não permite esquecer o sentido forte da palavra, tão forte que no futuro haveria de se traduzir numa persistente prática de cooperação”.*<sup>11</sup>

Lo que Luís Moita escribió sobre CIDAC puede, en realidad, leerse sobre él:

*“A história do CIDAC gravita assim em torno de meia dúzia de palavras-chave, não tanto a informação e a documentação que eram essencialmente instrumentais, mas principalmente a solidariedade, o internacionalismo, o não-alinhamento, a cooperação, o desenvolvimento. Nem sempre as suas ambições se tornaram realidade, as vicissitudes do tempo desmentiram muitas das expectativas, a evolução das sociedades africanas tem atravessado violências incontáveis, perversões imprevisíveis, fragilidades devastadoras. Mas talvez na teia de todas essas decepções continue a haver lugar para o sentido de dignidade humana, para a dedicação às causas colectivas da liberdade e da justiça, para o combate desinteressado em nome de valores, que são a matriz onde assenta a cultura organizacional do CIDAC”.*

---

<sup>11</sup> Moita, Luís (2004). *Op. cit.* [https://cidac.pt/files/5716/7509/4192/Luis\\_Moita\\_Na\\_origem\\_do\\_CIDAC.pdf?fbclid=IwAR02bDzTGMswobM-fVpluDE23GHNypJyhSks4\\_CtQdzSQszC-fXMUkQcs70](https://cidac.pt/files/5716/7509/4192/Luis_Moita_Na_origem_do_CIDAC.pdf?fbclid=IwAR02bDzTGMswobM-fVpluDE23GHNypJyhSks4_CtQdzSQszC-fXMUkQcs70).

## Referencias consultadas

- AGUIRRE, Mariano (2023). “Is non-alignment possible for Latin America?”, Chatham House, 2 de marzo. <https://www.chathamhouse.org/2023/03/non-alignment-possible-latin-america>.
- EHL, David (2023). “More than mercenaries: Russia's Wagner Group in Africa”, DW, Berlín, 28 de febrero. <https://www.dw.com/en/more-than-mercenaries-russias-wagner-group-in-africa/a-64822234>.
- HEINE, Jorge *et al.* (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina: Una Doctrina para el Nuevo Siglo*, Santiago de Chile: Catalonia.
- MOITA, Luís (1983). *El movimiedo de los no alineados. Historia y doctrina*. Madrid: Editorial Revolución.
- MOITA, Luís (1985). “Não há uma mas várias descolonizações”, presentación sin fecha. Archivo electrónico Luís Moita de la Universidad Autónoma de Lisboa. <https://luismoita.com/alguns-textos-mais-antigos>.
- MOITA, Luís (1999). “Universalismo e globalismo”, Oração de Sapiência proferida na abertura do ano académico da Universidade Autónoma de Lisboa, 13 de diciembre. <https://luismoita.com/alguns-textos-mais-antigos>.
- MOITA, Luís (2004). “Na origem do CIDAC, uma certa “cultura política” in *A cor das solidariedades, pela justiça e equidade nas relações internacionais, 30 anos do CIDAC*, Porto: Ed. Afrontamento. [https://cidac.pt/files/5716/7509/4192/Luis\\_Moita\\_Na\\_origem\\_do\\_CIDAC.pdf?fbclid=IwAR02bDzTGMswobM-fVpluDE23GHNypJyhSks4\\_CtQdzSQszC-fXMUkQcs70](https://cidac.pt/files/5716/7509/4192/Luis_Moita_Na_origem_do_CIDAC.pdf?fbclid=IwAR02bDzTGMswobM-fVpluDE23GHNypJyhSks4_CtQdzSQszC-fXMUkQcs70).
- NOY, Orly (2023). “Do Israeli protesters really want democracy?”, *+972 magazine*, 27 de marzo. <https://www.972mag.com/israel-protests-democracy-judicial-coup/>.
- THE ECONOMIST (2023). “Ukraine’s fate will determine the West’s authority in the world”, *The Economist*, 18 de febrero. <https://www.economist.com/briefing/2023/02/18/ukraines-fate-will-determine-the-wests-authority-in-the-world>.





**DO PROPÓSITO HUMANISTA  
À APROPRIAÇÃO SECURITÁRIA.  
REFLEXÕES SOBRE  
A SEGURANÇA HUMANA**

Mateus Kowalski





# DO PROPÓSITO HUMANISTA À APROPRIAÇÃO SECURITÁRIA. REFLEXÕES SOBRE A SEGURANÇA HUMANA<sup>1</sup>

Mateus Kowalski

## 1. INTRODUÇÃO

O presente texto tem como intuito constituir uma reflexão sobre uma temática que, embora assente num propósito humanista, se presta a uma apropriação por atores que encontram nela uma base de legitimidade para prosseguir interesses próprios deslocados do ideal humanista: a *segurança humana*. A *segurança humana* enquanto doutrina ou conceito normativo serve de base epistemológica a uma importante linha de análise e ação que tem vingado não apenas na academia, mas também – e tal é particularmente relevante – no quotidiano da ação política e na forma como a opinião pública em geral perceciona o contexto em que se insere.

Vive-se hoje um trágico exemplo disso mesmo. A 24 de fevereiro de 2022 teve início a invasão da Ucrânia pela Rússia com todas as atrocidades e outras consequências que infelizmente são bem conhecidas. O conflito tem uma repercussão importante na forma como são qualificados e, logo, percecionados vários dos seus efeitos externos. O conflito internacional na Ucrânia é, desde logo, um problema de segurança no seu sentido tradicional militar, que mobiliza de um lado e de outro – mesmo sem serem partes nas hostilidades – vários outros Estados e organizações internacionais, incluindo a NATO. Mas o conflito deu também aso a uma crise energética, com escassez e incerteza quanto ao fornecimento de gás e consequente subida de preços, pondo em causa a *segurança energética*. A quebra na produção e escoamento de cereais da Ucrânia provocou uma quebra na *segurança alimentar*, fazendo aumentar preços e afetando particularmente os países mais pobres. A guerra provocou uma crise humanitária de enormes proporções abalando a *segurança* de quem se vê privado da sua liberdade em relação ao medo e à miséria. E tudo numa altura em que o mundo tenta ainda reerguer-se de uma pandemia que abalou a *segurança da saúde pública global*, ou em que a *segurança ambiental* adquire uma centralidade importante. Segurança, segurança, segu-

---

<sup>1</sup> O presente texto traduz unicamente a opinião pessoal do seu autor e não pode ser confundido com a opinião ou posição de qualquer outra pessoa ou entidade.

rança. São conceitos ditos e escutados todos os dias. E não é por acaso. A *segurança humana* – ou até melhor – a *securitização* de áreas e necessidades essenciais do ser humano é uma realidade.

A questão de partida para esta reflexão é, pois, a de saber até que ponto a *segurança humana* constitui um conceito normativo adequado e suficiente para se analisar e, porventura, agir sobre a realidade tendo a proteção do ser humano como fim. Pretende-se, assim, sugerir algumas pistas de reflexão sobre o que significa *securitizar* atividades e necessidades humanas enquanto discurso legitimador de uma forma de pensar e agir, e quais as suas consequências. Para tal, o presente texto procurará, primeiro, perscrutar o conceito de *segurança humana* para, depois, destacar algumas das perspectivas inovadoras que o conceito acarreta e, finalmente num terceiro momento, salientar alguns dos desafios com que esta abordagem se depara.

## 2. O QUE É ENTÃO A SEGURANÇA HUMANA?

Tradicionalmente, o conceito de “segurança” sempre esteve centrado no Estado, radicado no princípio da soberania. O Estado tinha o monopólio do uso bélico da força militar para assegurar a sua integridade territorial e a sua independência política, e para prosseguir os seus interesses externos. De acordo com esta perspectiva, cabia antes de mais ao Estado governar e proteger os seus cidadãos. Ou seja, historicamente a segurança do Estado tinha primazia, se necessário mesmo face à segurança e direitos individuais dos seus cidadãos.

A afirmação paulatina dos direitos humanos vem trazer um elemento novo e importante na relação Estado-cidadão e na afirmação do ser humano e da sua dignidade no espaço internacional. O Estado passa a ter obrigações de Direito Internacional para com o ser humano em situações sob sua jurisdição. E o ser humano passa a ter direitos universais que derivam da circunstância de que todos nascem livres e iguais, e com a mesma dignidade que deve ser protegida já não apenas pelo Estado de jurisdição, mas também por toda a sociedade internacional – outros Estados, organizações internacionais e mesmo organizações da sociedade civil.

Esta afirmação progressiva do ser humano enquanto sujeito de dimensão internacional tem um marco importante na adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que serviu de ato fundador de um quadro normativo vastíssimo que hoje existe em matéria de direitos humanos. Aquela Declaração afirma a existência de uma “consciência da Humanidade” que determina que os seres humanos sejam livres do medo e livres da miséria.

Bem entendido, durante a Guerra-Fria é ainda a segurança tradicional do Estado que continua no centro da ação política: a ameaça nuclear, a luta por zonas de influência, a segurança nacional. Mas aspetos como a autodeterminação dos povos ou o desenvolvimento social e económico passam a ser uma preocupação de uma parte importante do sul-global não-alinhado.

E com a queda do muro de Berlim, símbolo maior do fim do sistema bipolar, a década de 1990 é uma época de renascida esperança na capacidade coletiva de, finalmente, criar o contexto ambicionado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. E esta esperança teve eco nas academias, assim como nalgumas chancelarias e organizações internacionais, como as Nações Unidas. Ademais, as “novas guerras” de que fala Kaldor (2012) ou a globalização redirecionaram o foco das preocupações com segurança para as ameaças assimétricas, para os conflitos de base étnica ou os nacionalismos, exigindo, pois, uma resposta coordenada global para ameaças globais como o terrorismo, a criminalidade organizada transnacional, mas também as pandemias ou as crises económicas.

É neste contexto que, em 1994, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) propõe no seu Relatório anual uma transição de paradigmas: da *segurança nuclear* dos Estados para a *segurança humana* das pessoas (UNDP, 1994). O Relatório define *segurança humana* com base em dois elementos: primeiro, a segurança face a certas ameaças crónicas relacionadas com as necessidades básicas do ser humano, como a fome, a doença e a repressão; em segundo lugar, a proteção face a disrupções estruturais da vida do quotidiano, sejam elas sociais, económicas ou outras. O Relatório identifica quatro elementos caracterizadores da *segurança humana*: traduz uma preocupação universal; os seus componentes são interdependentes; o foco deve estar na prevenção; e é uma abordagem centrada nas pessoas e devidamente contextualizada. E daqui o Relatório identificou sete categoriais da *segurança humana*: a segurança económica, a segurança alimentar, a segurança de saúde, a segurança ambiental, a segurança pessoal, e a segurança política.<sup>2</sup>

O conceito foi evoluindo e, abreviando, valerá a pena pelo menos mencionar dois momentos doutrinários relevantes no quadro das Nações Unidas. Desde logo, o Relatório de 2003 intitulado “Human Security Now” da Comissão das Nações Unidas sobre Segurança Humana (CHS, 2003)<sup>3</sup>, que vem reforçar

---

<sup>2</sup> O PNUD, no seu relatório especial de 2022, veio reforçar a segurança humana enquanto conceito normativo sublinhando a dimensão da solidariedade no desenvolvimento humano (UNDP, 2022).

<sup>3</sup> A Commission on Human Security, criada na sequência da Cimeira do Milénio das Nações Unidas em 2000, era constituída por personalidades reconhecidas do “humanismo”, incluindo os dois co-presidentes da Comissão, Sadako Ogata, antiga Alta Comissária das Nações Unidas para os Refugiados, e Amartya Sen, Prémio Nobel da Economia.

o conceito, concluindo que a *segurança humana* implica a criação de sistemas políticos, sociais, económicos, militares, ambientais e culturais que ofereçam às pessoas os instrumentos de sobrevivência, subsistência e dignidade. No fundo, tem por propósito a proteção do ser humano face a diversas ameaças que possam pôr em causa as liberdades de que todos gozamos face ao medo, face à miséria e face à indignidade. Depois, a Cimeira Mundial de 2005, sob os auspícios das Nações Unidas, institucionalizou definitivamente a *segurança humana* como um conceito programático das Nações Unidas.<sup>4</sup>

### 3. QUE PERSPETIVAS TRAZ A SEGURANÇA HUMANA?

O uso da *segurança humana* como conceito normativo, é inquestionavelmente atrativo e ganhou tração nos debates académicos, na política externa dos Estados, nas estratégias das organizações internacionais e da sociedade civil, na ação humanitária, na ação para o desenvolvimento ou na proteção e promoção dos direitos humanos. Ao se aliar o conceito de “humano” ou “humanidade” à noção de “segurança” a intenção é também a de criar um conceito que unifique e aproveite a prioridade política e os recursos normalmente à disposição dos assuntos tradicionais da segurança, e que simultaneamente recentre a atenção dos Estados nos assuntos ligados aos direitos humanos e ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo, ao se acentuar a relevância do ser humano para a segurança internacional, o conceito fortalece a interconexão entre a segurança de uma comunidade humana num dado Estado e a segurança de todos (MacFarlane e Khong, 2006). Isto é, torna visível que, por exemplo, um conflito num Estado que é grande produtor de cereais pode potenciar a insegurança noutros locais do globo.

A consolidação da *segurança humana* como conceito normativo fez com que o ser humano fosse trazido para o centro das preocupações de segurança em que o Estado já não é privilegiado sobre o indivíduo, contribuiu para a compreensão das consequências humanas dos conflitos armados, e tornou os direitos humanos mais salientes nas políticas externas dos Estados. Simultaneamente, organizações como as Nações Unidas, o Banco Mundial ou a União Europeia, encontram na *segurança humana* uma base legitimadora para a sua ação abrangente. Por exemplo, é bem notória a interligação entre o conceito de *segurança humana* e ferramentas e estratégias como o *peacebuilding*, as operações de paz ou a Agenda 2030 que enuncia os objetivos de desenvolvimento sustentável.

---

<sup>4</sup> Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 60/1, de 24 de outubro de 2005.

De facto, o conceito de *segurança humana* é tão vasto que permite aglomerar e operar outros conceitos da mesma matriz liberal: a democracia (ou pelo menos as democracias liberais), e a ideia de que as democracias são menos propensas à violência e dão espaço para uma maior autodeterminação do indivíduo; a justiça, como garante da aplicação e gozo dos direitos humanos e de prevenção do exercício autocrático do poder; ou os direitos humanos, cujo exercício é em si mesmo a manifestação da igualdade e liberdade da pessoa face ao medo, à miséria e à indignidade, originando obrigações jurídicas concretas para o Estado. O conceito é, pois, sem dúvida, muito atrativo e tem capacidade de gerar políticas públicas viradas para o ser humano ao nível global.

#### 4. QUAIS OS DESAFIOS QUE ESTA ABORDAGEM COLOCA?

Os desafios que se colocam à *segurança humana* são vários e vão desde a crítica dura académica dirigida aos seus fundamentos teóricos mais elementares, até às inquietações com a implementação da agenda da *segurança humana*. Serão aqui elencados alguns dos mais relevantes, nomeadamente: a imprecisão do conceito; a vasta amplitude da sua agenda; o processo de securitização; e o risco de acentuar o “outro” como ameaça.

É de notar que elencar uma análise crítica sobre o conceito e salientar os desafios que ele coloca, não é um mero exercício teórico e cínico de tentar simplesmente destruir as premissas básicas da *segurança humana*, muitas delas já com estatuto de dogma insofismável. Contudo, a ação que resulta desta forma de analisar e atuar sobre os problemas das sociedades humanas deve estar em permanente diálogo com os fundamentos que lhe conferem sentido e legitimidade; que lhe dão coerência e a fazem evoluir. As exigências do quotidiano da ação pública – relacionadas com as alterações climáticas, as migrações, a pobreza, a guerra, entre outros – são tão grandes e tão urgentes que por vezes os decisores públicos não têm disponibilidade para visitar e até questionar o fundamento mais profundo da estratégia e o efeito mais longínquo da ação na vida das pessoas e das comunidades em que se inserem.

##### a) O conceito é impreciso

Uma das críticas mais audíveis diz respeito à imprecisão e ambiguidade do conceito de *segurança humana*, tendo chegado mesmo a ser apelidado de mero *slogan* de política externa dos Estados (Booth, 2007). Ou que é tão vago que necessariamente falha na sua pretensão de ser guia para políticos e académicos (Paris, 2001). Há mesmo vezes que advogam que a sua ambiguidade fez

com que o conceito de *segurança humana* se distanciasse do seu conteúdo e significados originais, tendo sido adaptado, cooptado, manipulado e transformado (Tadjbakhsh, 2007), de uma forma desagregadora do próprio conceito e suscetível de apreensão fora do quadro humanista.

Um bom exemplo disto mesmo é o facto de o Conselho de Segurança, principalmente desde o final da Guerra-Fria, ter alargado significativamente aquilo que entende por ameaça à paz e à segurança internacionais (Kowalski, 2013). Hoje, já não apenas fatores diretamente relacionados com o uso da força, mas também questões como os direitos humanos, a justiça internacional ou catástrofes naturais, para dar apenas alguns exemplos. E a questão é que uma situação qualificada pelo Conselho de Segurança como uma ameaça à paz e à segurança internacionais pode fazer despoletar uma ação ao abrigo do capítulo VII da Carta, incluindo o recurso a medidas militares.

Uma outra crítica importante é a de se estar apenas a atribuir uma capa de segurança a um conjunto de problemas que estão bem identificados por outros nomes e conceitos, porventura mais elucidativos quanto à sua natureza.

## **b) A agenda é demasiado vasta**

Relacionada com a questão conceptual, uma outra crítica apontada é o facto de a agenda de *segurança humana* ser demasiado vasta e de contornos pouco nítidos. Ou seja, como se tratasse de uma grande caixa onde cabe tudo o que em determinado momento um ator securitizador entender deva ser tratado no quadro normativo da *segurança humana*. Isto é, o problema, através de um ato de discurso – apelidá-lo de “ameaça à segurança” – passa a ser percecionado no binómio ameaça-defesa e não no quadro mais alargado de uma agenda política dita normal, que aponte para soluções mais pacíficas, criativas, democrática e sustentáveis. As tentativas de alargar a agenda de segurança podem fazê-la expandir para outros domínios de onde já havia sido excluída (Buzan *et al.*, 1998).

A amplitude da agenda – e, logo, a sua progressiva indeterminação – pode levar a que um ator hegemónico tenha capacidade para determinar por si, ou em conjunto com outros, que um determinado assunto integra a agenda da *segurança humana*. Desse modo, conferiria uma capa de legitimidade a uma política ou ação que não traduz mais do que os seus interesses próprios e imediatos.

A *responsabilidade de proteger* é disso um bom exemplo. Esta doutrina assenta na ideia de que a *segurança humana* é indivisível. Como tal, quando um Estado não queira ou não consiga proteger os seus cidadãos da violação massiva de direitos humanos (pela qual muitas vezes é responsável) então a sociedade internacional tem o dever de intervir, se necessário com o uso da força autorizado pelo Conselho de Segurança. Foi o que aconteceu na Líbia em 2011

quando uma coligação liderada pela NATO e autorizada pelo Conselho de Segurança interveio militarmente anunciando que vinha proteger os civis sob ataque, invocando a doutrina legitimadora da *responsabilidade de proteger*. Contudo, a intervenção foi criticada não só por dúvida quanto aos seus verdadeiros objetivos, mas também pelo facto de não ter sido tomada a mesma ação em situações semelhantes a ocorrer na mesma altura, como por exemplo na Síria ou no Iémen. É neste sentido que Bellamy questiona se a *responsabilidade de proteger* não é, na verdade, um “Cavalo de Tróia” (2012).

A amplitude da agenda tem igualmente um outro problema: é que se pode, em última análise, e por razões políticas cair na tentação de ir dando prioridade a quase tudo o que é preocupação global. E ao progressivamente se priorizar tudo, no fundo, acaba por nada ser priorizado já que tudo fica igualmente urgente.

E finalmente, qual a diferença entre a agenda da *segurança humana* e a agenda dos direitos humanos? Ou a agenda de uma certa conceção de paz?

### **c) O processo de securitização pode enviesar o propósito humanista**

Uma outra crítica associada à *segurança humana* é o próprio processo de securitização que pode, por si, enviesar o propósito humanista que serve como ponto de partida. Ao se qualificar um problema como pertencente ao domínio da segurança o que, no fundo, se está a fazer é a securitizar o problema, a sua análise e a consequente resposta, numa lógica clássica de gestão de ameaça. Ou seja, e utilizando a conceptualização proposta pela conhecida como Escola de Copenhaga, o agente (ou “ator securitizador”) identifica um problema como sendo uma ameaça face a uma entidade ou estrutura (objeto de referência) provocada por uma outra entidade ou estrutura (entidade de referência) em que a audiência relevante num determinado contexto concorda na adoção de determinadas medidas excecionais e, se necessário, intrusivas. Portanto, um processo bem-sucedido de securitização só acontece quando a audiência aceita o argumento de segurança numa extensão tal que sirva de base para legitimar o uso de medidas de emergência (Buzan *et al.*, 1998; Wæver, 1995 e 2003).

A qualificação de um facto como pertencendo ao domínio da segurança torna a questão mais saliente e prioritária do que as demais, passa a ser tratada com base numa ideia de emergência e contingência e, por essa razão, a questão é enquadrada fora da agenda política dita normal. Tal pode representar um desvio a uma abordagem estruturada, holística e de longo-prazo. Depois, mantendo a lógica de securitização – mesmo que aparentemente tendo o ser humano como objeto da ação protetora – tal poderá facilmente levar ao recurso a métodos mais ligados à racionalidade da defesa e da segurança tradicionais, numa lógica de antagonismo e de soma-zero (Trombetta, 2008), em que o ganho de um ator tem como contraponto a perda de outro.



A securitização pode mesmo ser um passo que antecede a violência e que tem implicações antidemocráticas e anticriativas (Wæver, 2003)

Tem, assim, sido notado que a securitização pode levar ao desviar da atenção relativamente à origem e à responsabilidade pelo problema. Um exemplo, entre vários outros é dado pela pirataria ao largo da costa da Somália, que teve o pico de ataques entre 2008 e 2012. Neste caso, assistiu-se a um processo de securitização, envolvendo também o Conselho de Segurança (Kowalski, 2011). A resposta foi essencialmente de segurança – desde operações de segurança naval, incluindo as lideradas pela União Europeia e pela NATO, até à adoção de medidas de autoproteção física dos navios e passando pelo recurso inovador a operacionais armados de Empresas Militares e de Segurança Privada a bordo. Os números atuais confirmam que os ataques diminuíram significativamente e o fenómeno está hoje contido. Contudo, não foram resolvidas as causas estruturais de pirataria com origem na Somália: por exemplo, o conflito interno; a incapacidade de o Estado exercer a sua autoridade; a falta de condições económicas e sociais da população; ou a delapidação das reservas piscícolas pela poluição das águas e pela pesca massiva e abusiva por frotas estrangeiras que fizeram com que muitos pescadores se virassem para a pirataria. A resposta tinha que, evidentemente, incluir uma dimensão de segurança. Mas a resolução das causas estruturais da pirataria não mereceu a mesma atenção política e investimento. Assim, as causas persistem e o problema da pirataria está contido, mas não resolvido. Se as medidas de segurança para a proteção de navios terminarem, tal pode resultar no ressurgimento da pirataria ao largo da costa da Somália (Moss e Pigeon, 2022).

#### **d) O “outro” pode passar a ser a “ameaça”**

A *segurança humana*, ao acentuar a perceção de que o destino de cada um é relevante para a segurança de todos, pode potenciar a empatia e a solidariedade. Contudo, pode também facilmente ter um efeito oposto e perverso: ao se percecionar o “outro” como fonte de insegurança internacional, rapidamente esse “outro” passa a ser uma ameaça externa (Barnett, 2001).

Ademais, a forma como o discurso é articulado tem um efeito imediato na reacção da opinião pública. Os fenómenos migratórios com origem na Síria e no norte de África são um exemplo de como facilmente a vítima pode passar a ser percecionada como uma ameaça, e a solidariedade se transformar em rejeição. Uma vez que o discurso é feito no quadro da segurança a reacção é também mais saliente e drástica.

## 5. NOTAS CONCLUSIVAS

A doutrina da *segurança humana* tem na sua origem um propósito iminentemente benigno de construção de uma sociedade global assente no ser humano dotado de igual dignidade, que se agrega e evolui em comunidade. A questão é a de saber se o conceito normativo de *segurança humana*, incluindo a sua agenda e a sua metodologia, oferece um quadro adequado para efetivar o tal propósito humanista. É este um bom ponto de partida? Ou é um “Cavalo de Tróia”? É que uma excelente teoria pode, por vezes, ser apenas uma boa ferramenta de exercício de poder por e para uma elite que se impõe aos interesses e necessidades legítimas da maioria, em particular dos mais frágeis e desfavorecidos. Não é possível responder a esta pergunta simplesmente na afirmativa ou na negativa.

O uso da *segurança humana* como conceito normativo é inquestionavelmente atrativo e ganhou tração nos debates académicos, na política externa e nas estratégias de proteção e promoção dos direitos humanos, na ajuda ao desenvolvimento ou na ação humanitária. Tal contribuiu também para conferir centralidade ao ser humano numa sociedade internacional em que o Estado já não é o ator absoluto que açambarca o indivíduo como sendo seu – embora seja ainda o centro das relações sociais internacionais. Os direitos humanos tornaram-se mais salientes nas políticas externas dos Estados, ou pelo menos no seu discurso de política externa. Aliás, a *segurança humana* empodera os Estados sem capacidades militares relevantes. Países como a Noruega, a Suécia, o Canadá, o Japão – ou mesmo a União Europeia – têm feito da agenda da *segurança humana* um instrumento que lhes confere relevância no palco internacional. A *segurança humana* é, pois, também uma ferramenta de *soft power*.

Mas as respostas à pergunta de partida não são simples e dependem muito do contexto em que cada ator se encontra e o propósito com que mobiliza o discurso da *segurança humana*. É curioso, aliás, notar que o que para alguns é um desafio e motivo de crítica à *segurança humana*, pode para outros ser percebido como uma vantagem. A relativa indeterminação do conceito de *segurança humana* e a vasta abrangência da sua agenda tanto constitui para uns um enorme risco de cooptação para outros propósitos, como para outros tem a vantagem de conferir abertura e flexibilidade para trazer para a agenda de segurança novos desafios globais – leia-se, novas ameaças que vão surgindo. A ação de securitização tanto leva alguns a clamar pelo processo inverso, a dessecuritização – como Wæver que pede «less security, more politics» (1995: 56), como por outro lado permite conferir prioridade política a um problema. Ou, como se sublinhou anteriormente, tanto pode ser

um motivo de qualificação do outro como ameaça, como pode ser um fator que gera solidariedade.

É, contudo, importante perceber se a *segurança humana* e os propósitos humanistas que lhe estão na origem são cooptados e adaptados por atores que veem na *segurança humana* um discurso legitimador relativamente fácil de manipular para fazer avançar os seus interesses individuais de índole política, económica ou militar. E isto, é particularmente sério, sabendo que a ordem internacional, no seu estado atual, não está estruturada de acordo com estritos princípios democráticos, nem está apetrechada com mecanismos de *checks and balances* dignos desse nome. Ou seja, a ordem internacional atual tem poucos instrumentos para garantir uma das ideias centrais da *segurança humana*: a soberania como responsabilidade.

Esta tensão entre, por um lado, o anunciado propósito humanista da *segurança humana* e, por outro lado, a fácil apropriação do conceito em nome de interesses próprios de Estados ou de outros atores existe e está muito presente nos debates sobre vários dos assuntos que constituem nos dias de hoje as preocupações e prioridades globais. Devem merecer a melhor atenção de todos através de um olhar atento e dotado de irredutível espírito crítico.

## Bibliografia

- BELLAMY, Alex (2012). Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq. *Ethics and International Affairs*. 19(2): 31-54.
- BOOTH, Ken (2007). *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUZAN, Barry *et al.* (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- CHS: Commission on Human Security (2003). *Human Security Now*. New York.
- DISCOURSE. *Cambridge Review of International Affairs*. 21(4): 585-602.
- KALDOR, Mary (2012). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity.
- KOWALSKI, Mateus (2011). Um Tribunal Híbrido para a Pirataria na Somália: A Construção de Capacidade Jurisdicional num Estado em Colapso. *Relações Internacionais*. 31: 117-133.
- KOWALSKI, Mateus (2013). A Paz Segundo o Conselho de Segurança. *Nação e Defesa*. 135: 47-65.
- MACFARLANE, Neil; Khong, Yen (2006). *Human Security and the UN: A Critical History*. Bloomington: Indiana University Press.
- MOSS, Kelly; Pigeon, Maisie (2022). *Report: Stable Seas – Western Indian Ocean. One Earth Future*.
- PARIS, Roland (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?. *International Security*. 26(2): 87-102.
- TADJBAKSH, Shahrbanou (2007). Human Security in International Organizations: Blessing or Scourge?. *Human Security Journal*. 4: 8-15.
- TROMBETTA, Maria (2008). Environmental Security and Climate Change: Analysing the UNDP: United Nations Development Program (1994). *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP: United Nations Development Program (2022). *2022 Special Report: New Threats to Human Security in the Anthropocene – Demanding Greater Solidarity*. New York: UNDP.
- WÆVER, Ole (1995). Securitization and Desecuritization. Lipschutz, Ronnie (ed.), *On Security*. New York: Columbia University Press, 46-86.
- WÆVER, Ole (2003). Securitization: Taking Stock of a Research Program in Security Studies. *Draft based on a paper presented at 1999 BISA Roundtable*, [www.docstoc.com/docs/906178/securitization-diagram](http://www.docstoc.com/docs/906178/securitization-diagram) [9 de agosto de 2009].



# **O PENSAMENTO DE LUÍS MOITA E A INSUFICIÊNCIA DAS TEORIAS**

Nancy Elena Ferreira Gomes



## O PENSAMENTO DE LUÍS MOITA E A INSUFICIÊNCIA DAS TEORIAS

Nancy Elena Ferreira Gomes

Luís Moita, entre outros autores<sup>1</sup>, destacava dois grandes desafios às teorias das relações internacionais, em primeiro lugar, reconhecer que a teoria está indissolivelmente vinculada à afirmação de certos e determinados valores com uma dimensão ética e normativa; e em segundo, procurar os elementos relevantes, ou seja aqueles que afectam vitalmente o ser humano.

Em relação ao segundo grande desafio – não menos importante que o primeiro, como veremos –, o ser humano aparece nas suas reflexões, uma e outra vez, ora destinatário de políticas e normas ora actor ou protagonista no âmbito das relações internacionais. Referindo-se ao conceito de configuração e a sua aplicação no mesmo âmbito, por exemplo, Moita referia: “Um dos méritos deste conceito (...) é de recordar que os grandes conjuntos sociais, sendo evidentemente colectivos, não deixam de ser humanos. O anonimato das multidões não faz esquecer que elas são formadas por pessoas singulares, elas próprias um todo em si”, para concluir mais adiante,

*O conceito de configuração internacional, porventura mais que os de estrutura ou sistema, pode ser particularmente adequado, enquanto modo de representação, para designar a realidade mundial nas suas várias dimensões: uma totalidade dinâmica, sujeita a transformações de monta, capaz de compensar os seus desequilíbrios críticos através de mecanismos de correcção; nela se adensam os processos de permuta e de interacção, estabelecendo redes de interdependências, onde as próprias pessoas singulares desempenham papéis relevantes.*

Moita, Luís (2010: 111)

Ainda sobre as insuficiências das teorias no que diz respeito à definição do objecto de estudo, o professor argumentava, Ainda sobre as insuficiências das teorias no que diz respeito à definição do objecto de estudo, o professor argumentava,

*Estamos demasiado habituados a reflectir acerca do jogo dos poderes, nos seus equilíbrios e nas suas assimetrias, bem como sobre a correlação de forças no âmbito da qual esse jogo se desenrola. Tal perspectiva é tão necessária quanto insuficiente. Necessária, como antídoto a qualquer visão de inocência, insuficiente porque nos leva por vezes a esquecer o essencial. E o essencial é que estão em causa povos, compostos por pessoas, organizadas*

---

<sup>1</sup> Veja-se, por exemplo, Arenal, Celestino (1994). *Introducción a las Relaciones Internacionales*, pp. 454, 455.



*em sistemas e subsistemas sociais. Essa humanização do nosso olhar é absolutamente fundamental. Impõe-se a consciência de que as decisões em política externa e a edificação da arquitectura da comunidade internacional afectam seres humanos, muito para além do anonimato dos grandes conjuntos ou da suposta impessoalidade das multidões.*

Moita, Luís (2017)

A partir do ser humano, o sociólogo constrói também o seu pensamento sobre o conceito de relação, concluindo na sua “última lição” que, “O tratamento do processo de todas as relações internacionais, não é pensável se não for um processo de humanização, onde nos construímos reciprocamente e tentar não nos destruímos uns aos outros, agora em grande escala” (Moita, 2019).

Em relação ao primeiro grande desafio, o catedrático de “teorias das relações internacionais” não podia mostrar-se mais de acordo com as conclusões das análises feitas à natureza etnocêntrica das teorias ocidentais de relações internacionais<sup>2</sup>, e a ideia acerca do domínio pela matriz anglo-saxónica da mesma ciência, muitas vezes ao serviço dos interesses das potências, designadamente os Estados Unidos da América, justificava-se, por isso, tentar compreender um tipo de pensamento diferente do “nosso”, superando o etnocentrismo<sup>3</sup>.

Desta maneira, a perspectiva chinesa, os tópicos recorrentes no estudo das relações internacionais na América Latina, as ideias de filósofos e políticos da Índia ou no contexto árabe, e o estudo de conceitos próprios para a interpretação do mundo em África ganhavam relevo também no pensamento de Luís Moita.

“Muito se fala da política externa do Estado chinês e do papel da China no sistema internacional”, afirmava o investigador, mas sabe-se pouco do que pensam os intelectuais chineses acerca das relações internacionais e da sua influência nas decisões políticas. A perspectiva chinesa, lembrava, desde a velha “teoria dos três mundos”<sup>4</sup> até as correntes mais actuais, como a tradicionalista de Zhao

<sup>2</sup> Celestino del Arenal afirma que “Las interpretaciones formuladas en los escritos de Mencius y Confucio, en la antigua China, en el Código Manu y en los escritos de Kautilya, en lo que hoy es la India, o en los escritos de Ibn Jaldún, en el mundo del Islam, entre otros, son una evidente expresión de que la teoría de las relaciones internacionales no es exclusiva de Occidente y que históricamente ha encontrado su expresión en otros ámbitos culturales o civilizacionales” (Arenal, 2013).

<sup>3</sup> Etnocentrismo: ver as coisas de acordo com as perspectivas do grupo a que se pertence, e todas as outras perspectivas são classificadas em relação à perspectiva do grupo a que se pertence.

<sup>4</sup> Segundo esta teoria, o primeiro mundo seria o mundo das duas superpotências (de então): Estados Unidos e a União Soviética. O segundo mundo seria o dos restantes países industrializados, tanto do campo capitalista, como do campo socialista (países da Europa Ocidental e da Europa do Leste, o Canadá, o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia). O terceiro mundo seria o dos países não industrializados: o conjunto dos três continentes do Sul, Ásia, África e América Latina, mundo dito subdesenvolvido, que se opunha à dominação do Norte industrializado, um terceiro mundo com o qual a China estava solidária.

Tingyang, o realismo moral de Yan Xuetong, e as teorias da relacionalidade construtivista de Qin Yaking<sup>5</sup> – às quais podíamos adicionar, a do envolvimento criativo de Wang Yizhou –, exibem a influência de Confúcio, e mais amplamente, das sabedorias orientais.<sup>6</sup>

Com efeito, as teorias das relações internacionais chinesas, em construção, apoiam-se claramente em conceitos da cultura clássica que sirvam como instrumento para a interpretação do cenário internacional. Conceitos como *Tianxia*<sup>7</sup> e *Guanxi*<sup>8</sup>, ocasionalmente usados para justificar as acções governamentais das diferentes lideranças chinesas, preconizam um modelo ideal a seguir traduzido num sistema universal, num mundo de povos, ao mesmo tempo que investir numa liderança “virtuosa” aparece como a melhor opção, facto comprovado pela longevidade de várias dinastias ao longo da história do Estado chinês (Pestana, Gomes, 2022).

Fora da Ásia, em África, um pensamento político também em desenvolvimento, e que deriva de pensadores da descolonização com ideias políticas criativas em resposta a condições políticas concretas, instrumentalizando conceitos próprios, como o Pan-Africanismo – solidariedade de africanos em todo o mundo, ou Negritude – rejeição do colonialismo através do desenvolvimento de uma identidade racial negra de africanos no mundo, entre outros.<sup>9</sup> Para enriquecer o debate – evidenciando o anterior –, na literatura acerca das relações internacionais têm vindo a surgir tópicos de grande relevância desde uma perspectiva africana, como a pobreza mundial, as guerras, a intervenção humanitária, a presença china em África, e o desenvolvimento.

Na América Latina – desafiando as perspectivas anglo-saxónicas dominantes no Ocidente –, a teoria da dependência surgiu na década de 1960 como uma opção de cunho estruturalista. Raul Prebisch, lembrava o analista, propõe uma estratégia de industrialização por substituição de importações na periferia para combater os efeitos nefastos de uma economia mundial capitalista sobre os países menos desenvolvidos basicamente exportadores de matéria prima. Actualmente outras perspectivas, associadas aos movimentos indígenas, por exemplo, trazem para o debate temas relevantes como os direitos colectivos dos povos, a propriedade intelectual dos saberes ancestrais, desenvolvimento e o futuro do planeta.

---

<sup>5</sup> Conteúdo de aula leccionada pelos Professores Luís Moita e Ricardo Sousa, no âmbito da disciplina de Teorias das Relações Internacionais aos alunos do Curso de Relações Internacionais.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Literalmente significa “tudo o que está debaixo do céu”.

<sup>8</sup> À letra, “relacionamento”.

<sup>9</sup> Conteúdo de aula leccionada pelos Professores Luís Moita e Ricardo Sousa, no âmbito da disciplina de Teorias das Relações Internacionais aos alunos do Curso de Relações Internacionais.

No mundo árabe, a importância do simbólico como “salvar a face”, “*status*” ou “orgulho nacional”, do mediador como uma pessoa de referência com uma posição de destaque ao nível social, religioso ou cultural; da honra da tribo associada à reputação do seu líder. Mais concretamente, no mundo do Islão – ao mesmo tempo que o legado escrito de Ibn Jaldún ganha relevo –, a figura do califado desafia teoricamente o modelo do estado vestefaliano. Conceitos, como o de Umma – comunidade de crentes – com as suas referências à unidade independentemente de etnicidade, tribalismo ou sectarismo impõe-se a hora de interpretarmos realidades diferentes às “nossas”.<sup>10</sup>

Na Índia, a teoria hindu das relações internacionais surge valorizando “a experiência vivida como fonte de conhecimento” e colocando-nos o desafio de reler a história deste enorme país à luz das ideias de vários filósofos e pensadores políticos, como Manu, Valmiki, Buddha, Iqbal, Aurobindo Ghosh, Dadabhai Naroji, Tagore, e de líderes políticos, como Gandhi, Nehru, Sardar Patel, Maulana Azad (Behera, 2007).

Ainda sobre o domínio dos paradigmas anglo-saxónicos na ciência das relações internacionais, para Luís Moita aceitar a ideia de que o conhecimento científico depende de paradigmas tem implicações significativas, como questionar o objectivo da universalidade e objectividade pretendida pelas ciências sociais, urgindo, por isso, um debate entre o universalismo e o etnocentrismo ocidental das relações internacionais.

À propósito do debate necessário, as propostas chegam-nos de várias partes: para alguns académicos, chamados de “universalistas”, as teorias das relações internacionais (realista, liberal, estruturalista e construtivista, por exemplo) podem ser adaptadas e explicar as realidades não-ocidentais. Para outros, é necessário rejeitar estas teorias para o desenvolvimento de novos modelos teóricos ou paradigmas, e ainda há os que consideram que teorias não-ocidentais devem emergir em diálogo com as ocidentais. Parece-nos pois, alinhados com o pensamento do Professor Luís Moita, que o debate será mais ou menos útil na medida em que os teóricos da nossa ciência assumirem ou não as insuficiências dos modelos, perspectivas ou paradigmas em relações internacionais.

---

<sup>10</sup> Conteúdo de aula leccionada pelos Professores Luís Moita e Ricardo Sousa, no âmbito da disciplina de Teorias das Relações Internacionais aos alunos do Curso de Relações Internacionais.

## Referências

- ARENAL, Celestino del (1994). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- ARENAL, Celestino del (2013). *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- BEHERA, Navnita Chadha (2007). Re-imagining International Relations in India. *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 7, Issue 3, September 2007. Consultado [online] em 30 de março de 2023, <https://doi.org/10.1093/irap/lcm014>.
- MOITA, Luís (2010). “O conceito de configuração internacional”. *Notas e Reflexões, JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado em 27 de fevereiro de 2023, <http://hdl.handle.net/11144/485>.
- MOITA, Luís (2017). “Intervenção Final”. III CONGRESSO INTERNACIONAL DO OBSERVARE: Para além das Fronteiras, pessoas, espaços, ideias. Consultado [online] em 15 de março de 2023, <http://hdl.handle.net/11144/3350>.
- MOITA (2019). Última lição sob o tema “O Conceito de Relação”. Áudio da última lição do Professor Luís Moita na Universidade Autónoma de Lisboa. Consultado [online] em 30 de março de 2023, <https://ualmedia.pt/podcast/luis-moita-a-ultima-licao/>.
- PESTANA, Luís; Gomes, Nancy Elena Ferreira (2022). O tianxia e a Política Externa da China, em contexto de pandemia. *Janus.net, e-journal of international relations*, Vol13 N2, Novembro 2022-Abril 2023. Consultado [online] em 1 de março de 2023, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.2.4>.



**INTERNATIONAL COOPERATION  
AND THE PROTECTION OF PERSONS  
AFFECTED BY SEA-LEVEL RISE**

Patrícia Galvão Teles



# INTERNATIONAL COOPERATION AND THE PROTECTION OF PERSONS AFFECTED BY SEA-LEVEL RISE<sup>1</sup>

Patrícia Galvão Teles

## INTRODUCTION

In recent years, the prospect of rising sea-levels as an adverse impact of climate change has gained increasing importance for a significant part of the international community. More than 70 States are likely to see their territories partially or completely inundated as a result of this slow-onset phenomenon, which jeopardises the habitability of often densely populated areas and puts a large number of persons' lives and livelihoods at risk<sup>2</sup>. Without timely and proactive interventions, moreover, displacement to other States is likely to become inevitable. In light of the global impact of sea-level rise, international cooperation is vital to adequately respond to it, mitigate its damaging effects, and protect those affected by it. Cooperation is therefore a practical necessity and a moral imperative. Cooperation is, in addition, a legal duty imposed by international law.

The International Law Commission (ILC) has recently included in its active agenda the topic "Sea-level rise in relation to International Law" and created a Study Group to examine the legal issues related to a) Law of the Sea; b) Statehood; and c) Protection of Persons affected by sea-level rise<sup>3</sup>. While the work of the Study Group is still at an early stage, addressing the legal framework for the protection of persons affected by sea-level rise provides a renewed opportunity to clarify the content and manifestations of non-affected States' duty to cooperate.

---

<sup>1</sup> Texto adaptado de Galvão-Teles, Patrícia; Duval, Claire; Veiga, Victor Tozetto da (2020). "International cooperation and the protection of persons affected by sea-level rise: drawing the contours of the duties of non-affected States", *Yearbook of International Disaster Law* 2020.

<sup>2</sup> ILC (2018). 'Report of the International Law Commission', seventieth session (30 April–1 June and 2 July–10 August 2018) UN Doc A/73/10, Annex B, para. 1.

<sup>3</sup> ILC (2019) (n 1) and ILC, 'Report of the International Law Commission', seventy-first session (29 April–7 June and 8 July–9 August 2019), Chapter X.



## 1. HUMAN IMPACTS OF SEA-LEVEL RISE AND THE NEED FOR INTERNATIONAL COOPERATION

### 1.1. Sea-Level Rise as a Consequence of Climate Change: ‘One of the Greatest Challenges of Our Time’

In 2015, all 193 Member States of the United Nations recognised climate change as one of the greatest challenges of our time. On this occasion, States stressed that the adverse impacts of climate change, including sea-level rise, are seriously affecting coastal areas and low-lying coastal countries and putting the survival of many societies and of the biological support systems of the planet at risk<sup>4</sup>.

The consideration of sea-level rise as one of the most significant effects of climate change is also evidenced by the findings of the Intergovernmental Panel on Climate Change (“IPCC”). In 2013, the IPCC estimated in its fifth Assessment Report that the global mean sea-level rise is likely to be between 26 cm and 98 cm by the year 2100<sup>5</sup>. This is a considerable increase compared to the previous projections of up to 59 cm<sup>6</sup>. Recent scientific studies have suggested that the figures could be even higher, with some scenarios indicating that sea levels could rise as much as two meters by 2100.<sup>7</sup> While estimates of sea-level rise differ significantly, the scientific evidence is clear on the fact that a significant increase in sea-level rise can be expected in the 21st century and that this phenomenon is likely to accelerate in the future.

### 1.2. The Human Face of Sea-Level Rise

Sea-level rise poses a significant threat to coastal and low-lying areas of the world. To name some physical impacts, rising sea-levels expose coastal populations to losses of land due to an exacerbated risk of destructive erosion, inundation, and wetland flooding of low-lying coastal areas. Increased flooding will have particularly adverse consequences for the infrastructure, settlements, and agricultural lands located at or near the coasts. Higher sea levels also promote saltwater intrusion into river estuaries and aquifers, causing stress to the supply of freshwater resources and reducing the bearing capac-

<sup>4</sup> UNGA Res 70/1 (25 September 2015) UN Doc A/RES/70/1, para. 14.

<sup>5</sup> IPCC (2013). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (CUP 2013), 25-26.

<sup>6</sup> IPCC (2007). *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (CUP 2007), 13-14.

<sup>7</sup> Verneer, Martin, Rahmstorf, Stefan (2009). ‘Global Sea Level Linked to Global Temperature’ (Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA, 2009) <<http://www.pnas.org/content/106/51/21527.full>> last accessed on 14 March 2021.

ity of the ground<sup>8</sup>. Studies of extreme sea levels worldwide have also indicated that sea-level rise brings with it more frequent and extreme events driven by severe weather such as tropical cyclones and mid-latitude storms, which further aggravate the physical changes aforementioned<sup>9</sup>.

Because sea-level rise is not a uniform phenomenon across time and space<sup>10</sup>, the nature and intensity of these physical impacts will vary from region to region and locality to locality<sup>11</sup>, depending, among other things, on terrain, climatic conditions, wealth, economic conditions, infrastructure and political institutions<sup>12</sup>. Yet, together, changes in sea-level rise and the frequency and intensity of extreme events have potentially significant socio-economic, environmental and cultural consequences for human lives and living conditions in coastal and low-lying areas. They threaten all aspects of human life, including livelihoods and industry, mortality, food and water security, health and well-being, homes, land and other property, infrastructure and critical services, and cultural heritage<sup>13</sup>. Accordingly, although sea-level rise does not constitute in itself a violation of human rights, it has the potential to adversely affect the enjoyment of human rights, especially those of already vulnerable persons and groups<sup>14</sup>.

In resilient communities, the physical impacts of sea-level rise and associated extreme events which fall short of total submergence may be overcome through mitigation and adaptation strategies<sup>15</sup>. However, in more severe cases where the habitability of coastal and low-lying areas is jeopardised and the adaptation and mitigation measures prove inadequate, these disruptions may leave residents of such areas no choice but to relocate or migrate. Estimating the magnitude of this displacement or migration is challenging, because the impacts of sea-level rise interact with other economic, social and

<sup>8</sup> Mimura, Nobuo (2013). 'Sea-level rise caused by climate change and its implications for society'. 89 Proceedings of the Japan Academy, Series B Physical and Biological Sciences, 291-295.

<sup>9</sup> Antarctic Climate & Ecosystems, 'Position analysis: climate change, sea-level rise and extreme events: impacts and adaptation issues' (NCMI Information and Data Center, 2008), 1-18.

<sup>10</sup> Horton, Benjamin *et al.* (2018). 'Mapping Sea-level Change in Time, Space and Probability'. 43 Annual Review of Environment and Resources, 481-512.

<sup>11</sup> McAdam, Jane (2016). 'International Law and Sea-Level Rise: Forced Migration and Human Rights'. Fridtjof Nansen Institute, 2.

<sup>12</sup> Byravan, Sujatha, Rajan, Sudhir Chella (2010). 'The Ethical Implications of Sea-Level Rise Due to Climate Change'.

24 Carnegie Council for Ethics in International Affairs, 240.

<sup>13</sup> McAdam *et al.* (n 12) 4.

<sup>14</sup> McInerney-Lankford, Siobhan (2013). 'Chapter 8: Human Rights and Climate Change, Reflections on International Legal Issues and Potential Policy Relevance' in Michael Gerrard and Gregory Wannier (eds), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (CUP 2013) 195.

<sup>15</sup> Oliver-Smith, Anthony (2009). 'Sea Level Rise and the Vulnerability of Coastal Peoples: Responding to the Local Challenges of Global Climate Change in the 21st Century'. 7 *InterSecTions*, 28.

political factors which themselves force people from their homes<sup>16</sup>. In the past ten years, 83% of all disasters triggered by natural hazards were caused by extreme weather and climate-related events<sup>17</sup>. These events caused the displacement of 23.9 million people in 2019 alone<sup>18</sup>. Other studies estimate that there will be 146 million people at risk of having to evacuate their houses in the next century<sup>19</sup>.

Most involuntary displacement in this context will be internal as opposed to across international borders. However, without timely and proactive interventions, displacement to other States may become inevitable<sup>20</sup>. In either scenario, sea-level rise has more potential to create long-term or definitive movement of people than any other form of environmentally induced human migration<sup>21</sup>.

### 1.3. Sea-Level Rise and the Need for International Cooperation

It is becoming increasingly clear that to cope effectively with the adverse impacts of sea-level rise, concerted international political action is required.

Sea-level rise poses a threat in almost all regions of the world<sup>22</sup>. Projections suggest that sea levels in nearly 95% of the world's ocean area will rise by the end of the 21st century, leading 70% of the world's coastlines to experience a sea-level change<sup>23</sup>. While more than a third of the existing States in the international community are likely to be directly affected by sea-level rise<sup>24</sup> – with poorer States with a limited response capacity being disproportionately affected – another larger number of States will also likely be indirectly affected, for example, by the displacement of the population of States whose territories submerged or altogether disappeared.

---

<sup>16</sup> Wannier, Gregory, Gerrard (2013). 'Chapter 1: Overview' in (eds) *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (CUP 2013) 5.

<sup>17</sup> IFRC (2020). 'World Disaster Report 2020: Come Heat or High Water: Tackling the Humanitarian Impacts of the Climate Crisis Together' <[https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/2020/11/20201116\\_WorldDisasters\\_Full.pdf](https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/2020/11/20201116_WorldDisasters_Full.pdf)>.

<sup>18</sup> IDMC (2020). 'GRID 2020: Global Report on Internal Displacement' <<https://www.internal-displacement.org/publications/2020-global-report-on-internal-displacement>>.

<sup>19</sup> Piguet, Etienne (2008). 'Research Paper No. 153: Climate change and forced migration' UNHCR, <<https://www.unhcr.org/research/working/47a316182/climate-change-forced-migration-etienne-piguet.html>>; David Anthoff *et al.*, 'Global and Regional Exposure to Large Rises in Sea-level: A Sensitivity Analysis' (Tyndall Centre for Climate Change Research, 2006) <[http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/wp96\\_0.pdf](http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/wp96_0.pdf)>.

<sup>20</sup> McAdam *et al.* (n 12) 23.

<sup>21</sup> Byravan, Rajan (n 13) 240.

<sup>22</sup> The only regions in which sea-level rise is not included as a key risk are Central and South America. See IPCC, 'Summary for Policymakers' in *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part A: Global and Sectoral Aspects, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (CUP 2014) 21-25.

<sup>23</sup> IPCC (2014). 'Summary for Policymakers' in *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 13.

<sup>24</sup> ILC (n 1) para. 1.

Because sea-level rise has become a global phenomenon, international cooperation and assistance are more vital than ever to protect those affected by it. As the work of the ILC has aptly shown, both in the context of the topic ‘Protection of Persons in the event of Disasters’ and also of the new topic ‘Sea-level rise in relation to international law’, the underlying principles in the protection of persons in the event of disasters, including sea-level rise, are those of solidarity and cooperation among nations and among individual human beings<sup>25</sup>.

## 2. THE DUTY TO COOPERATE UNDER INTERNATIONAL LAW

### 2.1. The Duty to Cooperate under General International Law

While the term “cooperation” has never been defined by an international treaty or a resolution of an international organisation, its meaning can be derived from various documents as ‘the voluntary coordinated action of two or more States which takes place under a legal regime and serves a specific objective’<sup>26</sup>.

Cooperation has progressively gained prominence over the course of the twentieth century and particularly after World War II, constituting the linchpin for peaceful relations between States by prescribing limits on absolute State sovereignty<sup>27</sup>. Today, it finds its expression in a myriad of areas of international legal relations and is recognised as a cornerstone principle of international law<sup>28</sup>. Contrary to other principles aimed at restraining certain behaviour, the principle of cooperation is positive in nature and serves as a tool for the realisation of objectives which cannot be accomplished unilaterally by States<sup>29</sup>.

The essence of the principle of cooperation can be found in the purposes of the United Nations (“UN”) Charter. As set out in Articles 1(1) and 1(3), one of the Charter’s central objectives is cooperation in the maintenance of interna-

<sup>25</sup> ILC (2009). ‘Second report on the protection of persons in the event of disasters by Mr Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur’ (7 May 2009), UN Doc A/CN.4/615 para. 50; ILC (n 1) para. 17(ii).

<sup>26</sup> Rüdiger Wolfrum, ‘Cooperation, International Law of’ (2010). Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, para. 2.

<sup>27</sup> Wouters, Patricia (2013). ‘Dynamic cooperation’ in international law and the shadow of State sovereignty in the context of transboundary waters’. 3 *Environmental Liability*, 88-89.

<sup>28</sup> See Chazournes, Laurence Boisson de; Rudall, Jason (2020). “Chapter 6: Co-operation”. in Viñuales, Jorge (ed). *The UN Friendly Relations Declaration at 50: an assessment of the Fundamental Principles of International Law*, pp 105; Delbrück, Jost (2011). “The international obligation to cooperate – an empty shell or a hard law principle of international law? A critical look as a much-debated paradigm of modern international law”. in *Coexistence, Cooperation and Solidarity*. Brill, pp 13.

<sup>29</sup> Boisson de Chazournes and Rudall (n 29) 106.

tional peace and security as well as in the solving of international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character<sup>30</sup>. Other articles of the UN Charter, in particular Articles 55 and 56, elaborate on Article 5 by establishing specific cooperation duties, including States' obligations to act jointly and in cooperation with the United Nations to achieve social and economic development and higher standard of living<sup>31</sup>.

States have reiterated their commitment to international cooperation on many occasions. The 1970 Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States lists cooperation as one of the seven fundamental principles of international law, thereby confirming its status as a cornerstone principle in international legal relations. Since then, cooperation has been repeatedly framed as a global imperative<sup>32</sup>. In 2005, for instance, Heads of State and Government adopted United Nations General Assembly ("UNGA") Resolution 60/1 in which they reaffirmed their belief that no State can stand alone in the interdependent world in which we live and subsequently confirmed their commitment to enhancing international cooperation in the areas of development, security, and human rights<sup>33</sup>. In 2015, international cooperation found also expression in the fulfilment of the Sustainable Development Goals, with the adoption of UNGA Resolution 70/1, in which States stressed the need for cooperation on the path towards sustainable development<sup>34</sup>. States once more acknowledged the need to strengthen international cooperation when commemorating the 75th anniversary of the UN in 2020<sup>35</sup>. Other instruments of a universal nature have proceeded to apply cooperation to specific contexts, including, but not limited to, international economic relations<sup>36</sup>, the settlement of disputes<sup>37</sup>, and State responsibility<sup>38,39</sup>.

The institutionalisation of cooperation in the legal framework of the UN reflects a consensus on the centrality of cooperation in international legal relations and confirms the existence of a minimum and general duty for States to engage

---

<sup>30</sup> United Nations Charter, 26 June 1945, arts. 1(1) and 1(3).

<sup>31</sup> *Ibid.*, arts. 55 and 56.

<sup>32</sup> UNGA, 'In larger freedom; towards development, security and human rights for all – Report of the Secretary General' (21 March 2005) UN Doc A/59/2005, para. 18.

<sup>33</sup> UNGA Res 60/1 (16 September 2005) UN Doc A/RES/60/1.

<sup>34</sup> UNGA Res 70/1 (25 September 2015) UN Doc A/RES/70/1.

<sup>35</sup> UNGA Res 75/1 (21 September 2020) UN Doc A/RES/75/1.

<sup>36</sup> UNGA Res 3201 (1 May 1974) UN Doc A/RES/S-6/3201.

<sup>37</sup> UNGA Res 37/10 (15 November 1982) UN Doc A/RES/37/10.

<sup>38</sup> ILC (2001). 'Yearbook of the International Law Commission', vol. II (Part Two), 113-114, art. 41.

<sup>39</sup> Boisson de Chazournes and Rudall (n 29) 112-113.

with each other<sup>40</sup>. However, the content and scope of this duty remain unclear in practice. Because the meaning of cooperation can only be derived from the specific goal it pursues<sup>41</sup>, international legal scholarship has turned to consider the expression of cooperation in various specialised areas, in an effort to ‘add shades of colour’ to the general duty to cooperate<sup>42</sup>.

## 2.2. The Duty to Cooperate under International Disaster Law

Sea-level rise, its effects, and associated extreme events are clearly capable of reaching the level of a “disaster”. The commentary to the ILC’s Draft Articles, for example, mentions sea-level rise as a slow-onset event potentially covered by the definition of disasters<sup>43</sup>. Similarly, although not mentioned explicitly by the International Federation of the Red Cross (“IFRC”) in its 2007 Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (“IDRL Guidelines”), the effects of sea-level rise fall within that document’s definition of a disaster – ‘a serious disruption of the functioning of society, which poses a significant, widespread threat to human life, health, property or the environment (...)’<sup>44</sup>. Thus, an assessment of the duty to cooperate to protect persons from the effects of sea-level rise must also consider the field of IDL.

This, however, is no easy task, given that IDL is a piecemeal body of law<sup>45</sup>. It lacks a unitary, universal binding framework and is instead composed of numerous bilateral and regional treaties, sometimes ratified by only a handful of countries. The few universal agreements that exist, besides not having been universally ratified, deal with specific aspects of disaster response or with particular types of disasters<sup>46</sup>. Moreover, in light of the absence of a coherent framework, several actors have strived to formulate and harmonise standards

<sup>40</sup> *Ibid.*, 113; Rüdiger Wolfrum (n 27) paras. 1-40.

<sup>41</sup> Wolfrum (n 27) para. 2.

<sup>42</sup> Boisson de Chazournes and Rudall (n 29); Delbrück (n 29); Leb, Christina (2014). “One step as a time: international law and the duty to cooperate in the management of shared water resources”. in 40 *Waters International*, 21.

<sup>43</sup> ILC (n 2), commentary (4) to art. 1. In the same sense, Bartolini, Giulio (2018). “A taxonomy of disasters in International Law”. in Giustiniani, Flavia Zorzi *et al.* (eds). *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*. Routledge, pp 18-19.

<sup>44</sup> IFRC (2007). ‘Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance’. 30IC/07/R4 annex, guideline 2.1.

<sup>45</sup> Guttry, Andrea de (sd). “Surveying the law”. in Guttry, Andrea de; Gestri, Marco; Venturini, Gabriella (eds). *International disaster response law*, pp 4-6

<sup>46</sup> E.g., Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, 18 June 1998; Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency, 26 September 1986; Framework Convention on Civil Defence Assistance, 22 May 2000.

through different instruments, such as the Measures to Expedite International Relief<sup>47</sup>, the Guiding Principles on Humanitarian Assistance<sup>48</sup>, the Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief<sup>49</sup>, the Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response<sup>50</sup>, the Hyogo Framework for Action<sup>51</sup>, and its successor, the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction<sup>52</sup>. As a result of the current patchwork-like nature of this body of law, it is therefore difficult to identify, with a high degree of precision, the content of a general and universally applicable duty to cooperate in IDL.

This difficulty notwithstanding, the field of IDL, however fragmented, is in itself a manifestation of solidarity and cooperative conduct. It is precisely because States act cooperatively to achieve common goals – for example, to reduce the risk of disasters or facilitate the timely and coordinated provision of relief – that bilateral, regional, and universal treaties are formulated and ratified. The provisions agreed upon in that field thus represent further specifications of the meaning of cooperation, as the general duty to cooperate under international law and the cooperative character of IDL get translated into concrete obligations in the context of treaty regimes, whether bilateral or multilateral, and often under an institutional umbrella<sup>53</sup>. A brief survey of IDL instruments can therefore reveal an array of forms of cooperative conduct which States frequently commit to undertake<sup>54</sup>.

One of these forms is the commitment to exchange information and communicate with other States and relevant actors<sup>55</sup>, whereas another one relates to the provision of scientific and technical assistance<sup>56</sup>. Yet another type of cooperative conduct is the presence of arrangements to facilitate the provision of the necessary relief personnel, supplies, and equipment, as well as the actual

---

<sup>47</sup> IFRC, 'Measures to Expedite International Relief' (1 January 1977).

<sup>48</sup> UNGA Res 46/182 (19 December 1991) UN Doc A/RES/46/182.

<sup>49</sup> OCHA, 'Oslo Guidelines: Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief' (Revision 1.1) (28 November 2007).

<sup>50</sup> Sphere Association, *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response* (20184).

<sup>51</sup> World Conference on Disaster Reduction, *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters* (22 January 2005).

<sup>52</sup> World Conference on Disaster Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (18 March 2015).

<sup>53</sup> For an analysis of these obligations, see ILC, 'Fifth report on the protection of persons in the event of disasters, by Mr. Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur' (9 April 2012), UN Doc A/CN.4/652, paras. 79-116

<sup>54</sup> For a more extensive survey, see ILC, 'Memorandum by the Secretariat' (11 December 2007), UN Doc A/CN.4/590.

<sup>55</sup> See, e.g., the Tampere Convention (n 47) and the Framework Convention (n 47), art. 4(a)(1).

<sup>56</sup> One of the most detailed examples in that regard is the ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, 26 July 2005, arts. 18 and 19.

provision of assistance once a disaster has occurred<sup>57</sup>. Moreover, increasing attention has been given to forms of cooperation with a view to strengthening preparedness and the capacity to prevent disasters and mitigate their effects<sup>58</sup>, a trend which is confirmed by the Hyogo and Sendai Frameworks. On the basis of a detailed study of these forms of cooperative conduct<sup>59</sup>, and also considering especially general international law, IHRL, and the field of disaster relief assistance<sup>60</sup>, the ILC has included in the Draft Articles a general formulation of the duty to cooperate to protect persons from disasters<sup>61</sup>. According to this formulation, all States, whether affected or not by disasters, have the duty to cooperate<sup>62</sup>.

This duty is made effective through a distribution of responsibilities between affected and non-affected States. Consistent with its 'primary role', derived from the principle of sovereignty<sup>63</sup>, the affected State is the one which bears the 'duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief assistance in its territory' and is responsible for directing, controlling, coordinating, and supervising the provision of relief assistance<sup>64</sup>. By virtue of the duty to cooperate and other obligations under international law, the corollary of this primary role is that, when the national response capacity of an affected State is overwhelmed, this State has 'the duty to seek assistance from, as appropriate, other States, the United Nations, and other potential assisting actors'<sup>65</sup>. When such assistance is sought, the addresses of the request 'shall

<sup>57</sup> For a useful list of these forms of 'cooperation in response to disaster' see ILC (n 2), paras 48-49.

<sup>58</sup> See, e.g., ASEAN Agreement (n 57), art. 19, stating that scientific and technical cooperation must relate to the 'causes and consequences of disasters and the means, methods, techniques and equipment for disaster risk reduction'.

<sup>59</sup> ILC (n 54), paras. 51-116. See also ILC (n 55), especially paras. 51-65.

<sup>60</sup> ILC (n 2), commentaries (1) to (3) to art. 7 and commentaries (3) and (4) to art. 11.

<sup>61</sup> For scholarship about the work of the ILC in relation to cooperation regarding disasters, see: Giustiniani (n 44); Valencia-Ospina, Eduardo (2020). "The work of the International Law Commission on the «Protection of persons in the event of disasters". in *1 Yearbook of International Disaster Law*, pp 13-15; Urueña, René; Prada-Uribe, Maria Angelica (2020). "Disasters, inter-state legal obligations, and the risk society: the contribution of the ILC's draft articles". in *1 Yearbook of International Disaster Law*; O'Donnell, Thérèse; Allan, Craig (2016). "A duty of solidarity? The International Law Commission's Draft Articles and the Right to Offer Assistance in Disaster's" in Breau, Susan C.; Samuel, Kajita L. H. (eds). *Research Handbook on Disasters and International Law*. Edward Elgar; Allan, Craig; O'Donnell, Thérèse (2013). "An offer you cannot refuse? Natural disasters, the politics of aid refusal and potential legal implications". in 5 Amsterdam Law Forum; Giustiniani, Flavia Zorzi (2012). "The works of the International Law Commission on «Protection of persons in the event of disasters»- A critical appraisal". in Guttry, Andrea de te al (eds). *International Disaster Response Law*. TMC Asser Press; Heath, J Benton (2011). "Disasters, relief and neglect: the duty to accept humanitarian assistance and the work of the International Law Commission". in *43 New York University Journal of International Law and Politics*; and Cubie, Dug (2009-2010). "An enchanted tool? Humanitarian Assistance and the ILC Draft Articles on the protection of persons in the event of disasters". in *4-5 Irish Yearbook of International Law*.

<sup>62</sup> ILC (n 2) art. 7.

<sup>63</sup> *Ibid.*, fifth preambular paragraph.

<sup>64</sup> *Ibid.*, art. 10.

<sup>65</sup> *Ibid.*, art. 11.



expeditiously give due consideration' to it<sup>66</sup>. On the other hand, even if no requests are made by the affected States, non-affected States and other potentially relevant actors 'may offer assistance' to the former<sup>67</sup>.

### 2.3. The Duty to Cooperate under International Human Rights Law

IHRL is also an area of international law that has significantly contributed to clarifying and developing the content and scope of the general obligation of international cooperation provided for in the UN legal framework.

Cooperation in IHRL derives from an understanding of international solidarity as the basis of all human rights<sup>68</sup>. The underlying premise of human rights-based international solidarity is that, while the prime responsibility for attaining human rights is incumbent on each State, this cannot become effective without strengthening international solidarity between States as well as between States and other actors such as international organisations and civil society<sup>69</sup>. Solidarity is here understood as 'a communion of responsibilities and interest between individuals, groups and States, connected by the ideal of fraternity and the notion of cooperation'<sup>70</sup>. According to this definition, the relationship between solidarity and cooperation is an integral one, because one can only cooperate in an act of solidarity<sup>71</sup>. International cooperation is thus a core vehicle through which international solidarity is achieved<sup>72</sup>.

The duty to cooperate is, accordingly, firmly established within instruments of IHRL. The Universal Declaration of Human Rights states that everyone is entitled to the 'realization, through national effort and international cooperation (...) of the economic, social and cultural rights indispensable for [their] dignity and the free development of [their] personality', as well as to 'an international order in which the rights and freedoms set forth in th[e] Declaration can be realized'<sup>73</sup>. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ("ICESCR"), in turn, binds all State parties to

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, art. 12(2).

<sup>67</sup> *Ibid.*, art. 12(1). For an account of why the language of a 'right to offer assistance' was abandoned at the ILC, see ILC, 'Eighth report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur' (17 March 2016) UN Doc A/CN.4/697, paras. 301-316.

<sup>68</sup> UNGA, 'Human rights and international solidarity' (22 June 2009) UN Doc A/HRC/12/27, para. 40.

<sup>69</sup> June 2004) UN Doc E/CN.4/Sub.2/2004/43, para. 35.

<sup>70</sup> UNGA, 'Human rights and international solidarity' (15 August 2008) UN Doc A/HRC/9/10, para. 6.

<sup>71</sup> UNGA, 'Human rights and international solidarity' (1 February 2006) UN Doc E/CN.4/2006.96, para. 13.

<sup>72</sup> UNGA (n 71), para. 28.

<sup>73</sup> Universal Declaration on Human Rights, 10 December 1948, arts. 22 and 28.

take steps ‘individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical’, towards the full realisation of the rights recognised in the Covenant<sup>74</sup>. The ICESCR further emphasises the obligation to cooperate in the scientific and cultural fields as well as to ensure the right to be free from hunger<sup>75</sup>. Additionally, it provides a non-exhaustive list of ways in which international assistance and cooperation may be effected, thereby indicating the minimum positive action expected under its ambit<sup>76</sup>.

The negotiating history of the ICESCR shows that, while all countries stressed the importance of strengthening international cooperation, they disagreed on the nature of this obligation. On the one hand, developed countries supported the existence of a moral responsibility to cooperate internationally. On the other hand, developing countries stated that the ICESCR provided for a legally binding obligation to cooperate for the realization of socio-economic rights<sup>77</sup>. Despite this controversy, many international instruments have suggested that stronger legal obligations do arise from international cooperation in certain contexts<sup>78</sup>, substantiating the conclusion that the duty to cooperate is more than a moral responsibility.

In addition, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (“CESCR”) has reaffirmed States’ obligation to cooperate in the realisation of human rights. In the specific context of natural disasters, the CESCR has, for instance, affirmed that States and international organisations have a joint and individual responsibility to cooperate in providing disaster relief and humanitarian assistance in times of emergency<sup>79</sup>. The CESCR has further added that each State should contribute to this task to the maximum of its capacity<sup>80</sup>.

The CESCR has also worked to define the nature of the responsibilities arising out of the duty to cooperate. According to the Committee, the full realisation of the rights contained in the Covenant would remain an unfulfilled aspiration in many countries ‘in the absence of an active programme of international

<sup>74</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, art. 2(1).

<sup>75</sup> *Ibid.*, arts. 11(1) and 15(4).

<sup>76</sup> *Ibid.*, art. 23.

<sup>77</sup> ECOSOC (2006). ‘Report of the Open-ended Working Group to Consider Options Regarding the Elaboration of an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its Third Session’ (14 March 2006) UN Doc E/CN.4/2006/47.

<sup>78</sup> Boisson de Chazournes and Rudall (n 29) 130.

<sup>79</sup> CESCR (2000). ‘General Comment No. 14 (2000) on article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, on the right to the highest attainable standard of health’ (11 August 2000) UN Doc. E/C.12/2000/4, para. 40.

<sup>80</sup> *Ibid.*

assistance and cooperation on part of all those States that are in a position to undertake one'<sup>81</sup>. Accordingly, international cooperation for the realisation of economic, social and cultural rights is 'an obligation of all States' – although those States who are in a position to assist others bear a heavier commitment<sup>82</sup>. For example, States should facilitate the realisation of the right to water in other countries 'depending on the availability of resources'<sup>83</sup>. Ultimately, extraterritorial obligations relating to international cooperation are complementary to the primary responsibility of States to meet their national human rights obligations<sup>84</sup>.

More recently, in 2017, the Independent Expert on human rights and international solidarity has gone as far as to define States' extraterritorial duty to fulfil ICESCR rights as one for 'States in a position to do so to provide assistance, acting separately or jointly, to contribute to the fulfilment of human rights in other States in a manner consistent with the fundamental principles of international law and international human rights law'<sup>85</sup>.

IHRL is the most developed area of international law dealing with the protection of the rights and interests of human beings. Moreover, its specific relevance for people affected by disasters has been progressively recognised by UN Treaty bodies. The CESCR, for instance, has stressed that States' obligation to fulfil the right to adequate food 'also applies for persons who are victims of natural or other disasters'<sup>86</sup>. Likewise, the Committee on the Rights of the Child has mentioned disaster-related issues in more than twenty of its concluding observations<sup>87</sup>. The duty to cooperate for the realisation of human rights, therefore, also applies to the protection of persons from disasters in general and, specifically, those affected by sea-level rise.

---

<sup>81</sup> CESCR (1990). 'General Comment No. 3 (1990) on article 12(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, on the nature of States Parties' obligations' (14 December 1990) UN Doc E/1991/23, para. 14.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> CESCR (2003). 'General Comment No. 15 (2003) on articles 11 and 12 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, on the right to water' (20 January 2003) UN Doc E/C.12/2002/11, para. 34.

<sup>84</sup> HRC (2010). 'Report of the independent expert on human rights and international solidarity, Rudi Muhammad Rizki' (5 July 2010) UN Doc A/HRC/15/32, para. 43.

<sup>85</sup> HRC (2017). 'Report of the independent expert on human rights and international solidarity, Virginia Dandan, Annex: Draft Declaration on the right to international solidarity (25 April 2017) UN Doc A/HRC/35/35, art. 2. It remains to be seen whether this Draft Declaration will gain enough traction among States.

<sup>86</sup> CESCR (1999). 'General Comment No. 12 on article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, on the right to adequate food' (12 May 1999) UN Doc E/C.12/1999/5 (1999), para. 15.

<sup>87</sup> Kälin, Walter (2012). "The human rights dimension of natural human-made disasters". in 55 *German Yearbook on International Law*, pp 127

### 3. THE DUTY OF NON-AFFECTED STATES TO COOPERATE APPLIED TO THE PROTECTION OF PERSONS AFFECTED BY SEA-LEVEL RISE

On the basis of the above conclusions, the present article now proceeds to draw the contours of the duty of non-affected States to cooperate in the specific context of the protection of persons affected by sea-level rise. As aptly recognised by the ILC Special Rapporteur on the Protection of Persons in the event of Disasters, the legal and practical effectiveness of a general duty to cooperate to protect persons in the event of disasters must strike a fine balance between different considerations, amongst which the sovereignty of the affected State, the clear delimitation of the burden on assisting States and the careful consideration of the forms that cooperation may take<sup>88</sup>.

#### 3.1. The Absence of a General, Unqualified Duty to “Provide” Assistance

In 2011, the ILC addressed to States the question of whether the duty to cooperate in disaster relief matters includes a duty on non-affected States to provide assistance upon request by an affected State<sup>89</sup>. The overwhelming majority of States that responded were categorical in affirming that no such obligation exists<sup>90</sup>. Taking these views into consideration and analysing different sources of international law, the Special Rapporteur concluded that the duty to cooperate does not encompass a duty for States to provide assistance upon request<sup>91</sup>. Similarly, the commentary to the Draft Articles states that offers of assistance, ‘whether made unilaterally or in response to a request, are essentially voluntary and should not be construed as recognition of the existence of a legal duty to assist’<sup>92</sup>.

As in the broader context of disasters, the duty of non-affected States to cooperate to protect persons affected by sea-level rise does not entail a general obligation to provide assistance to affected States. To understand why no such obligation exists, it is useful to briefly address, in turn, the two scenarios mentioned above. First, in the scenario where a State, despite being overwhelmed by the effects of sea-level rise, does not address requests or calls to foreign actors, the provision of assistance without the consent of the affected State

---

<sup>88</sup> ILC (n 54), paras. 93-116.

<sup>89</sup> ILC (2011), ‘Yearbook of the International Law Commission’, vol. II (Part Two), 20, para. 44.

<sup>90</sup> For a summary of these manifestations, see ILC (n 54), paras. 51-54 and 67-68.

<sup>91</sup> *Ibid.*, para. 68.

<sup>92</sup> ILC (n 2), commentary (2) to art. 12.

would constitute a forceful act in breach of the affected State's sovereignty and would in fact negate the logic of cooperation. On the other hand, where an affected State requests outside assistance (the second scenario), the Draft Articles make it clear that addressees of these requests have only the obligation 'to expeditiously give due consideration to the request and inform the affected State of its reply'<sup>93</sup>. Non-affected States, in other words, do not have an obligation to effectively provide assistance upon request.

Given that the Draft Articles operate at a high level of generality, dealing with all types of disasters and making no distinction as to the characteristics of the States which receive requests for assistance, this conclusion is irreproachable. As a general category, non-affected States must not be imposed the excessive burden of an unconditional obligation to provide assistance whenever a request is addressed to them. Indeed, this would affect disproportionately those States 'which may not be in the position to adequately and effectively discharge their primary obligation towards their own populations'<sup>94</sup>.

Naturally, this is without prejudice to the possible existence of a special obligation to provide assistance upon request under specific treaties or institutional contexts. Such an obligation is present in many bilateral arrangements<sup>95</sup> and appears in some regional treaties<sup>96</sup>. But, for the reasons explained above, and as a matter of both law and practicality, there exists no general duty to provide assistance to affected States going beyond those obligations to which States have voluntarily and explicitly agreed.

In any event, despite the soundness of this conclusion, a more complex legal issue might emerge as the analysis descends to a level of increasing concreteness and takes into account the characteristics of specific non-affected States in each particular circumstance. In that regard, it could be argued that a more stringent obligation to consider the request positively and to offer assistance might exist for those non-affected States for whom such burden would not be excessive. This analysis can only be made in concrete cases, but a set of criteria for making such assessment will be tentatively presented in Section 3.3 below.

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, art. 12(2).

<sup>94</sup> ILC (n 54), para. 60.

<sup>95</sup> Examples in ILC (n 55), fn 220.

<sup>96</sup> E.g.: Agreement establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency of the Caribbean Community, 26 February 1991, art. 13; Treaty on the Functioning of the European Union, 25 March 1957, art. 222(2); and Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-made Disasters, 15 April 1998, arts. 3(2), 3(3) and 4(2).

### 3.2. Towards a General Duty to “Offer” Assistance

In the scenario where an affected State, despite being overwhelmed by the effects of sea-level rise, does not formulate a request for assistance in protecting its population, it is clear that no unqualified duty to provide assistance can exist for non-affected States. Admittedly, this conclusion can conflict with the moral and legal imperatives that demand that people be protected also from actions or inactions of their own State. There is, however, an alternative which attends to these imperatives and, at the same time, escapes the sovereignty-impinging flaws of an alleged duty to provide assistance.

It could be argued that, as a manifestation of their general obligation to cooperate, arising from general international law and further specified by IHRL and IDL, non-affected States have a duty to offer the necessary assistance to affected States whose national capacity is insufficient to adequately protect people from the effects of sea-level rise, even if no request has been made to that effect. Without encroaching upon the affected State’s sovereignty, this duty would be a legally sound manner of operationalizing the obligations of non-affected States to cooperate as applied to the protection of persons affected by sea-level rise.

Besides some statements in the Sixth Committee of the UNGA in which States suggested the existence of a duty to offer assistance<sup>97</sup>, many instruments of IDL or related to humanitarian assistance deal either with a right or with a duty to offer assistance. This is the case, for example, of the 1992 Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance<sup>98</sup>, the 2003 resolution of the *Institut de Droit international* on humanitarian assistance (“the Bruges resolution”)<sup>99</sup>, and, with a more stringent language, the 1995 Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies<sup>100</sup>. In the latter instrument, the reference is to ‘the right and obligation to protect and provide relief’, but the caveat that this must be ‘in conformity with the principles of international law’ can be taken to mean that the sovereignty of the affected State cannot be bypassed.

---

<sup>97</sup> ILC (n 54), para. 68.

<sup>98</sup> Council of the International Institute of Humanitarian Law (1993). ‘Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance’ (April 1993), principle 5.

<sup>99</sup> Institut de Droit International, ‘Humanitarian Assistance’ (2 September 2003), paras. IV.1 and V.1.

<sup>100</sup> Ebersole, Jon M. (1995). “The Mohonk Criteria for humanitarian assistance in complex emergencies: task force on ethical and legal issues in Humanitarian Assistance”. in *17 Human Rights Quarterly*, pp 192-208, criterion II.4.

Some binding instruments similarly recognize – either implicitly or explicitly – that unsolicited offers of assistance are acceptable. The ASEAN Agreement<sup>101</sup>, the Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance<sup>102</sup>, and the Framework Convention on Civil Defence Assistance<sup>103</sup> are examples in that regard.

Although, either for the lack of formal bindingness of certain documents, for the use of merely suggestive language or for the limited number of States parties to specific treaties, these instruments do not create duties for all States, they nonetheless reveal the underlying logic that offers of assistance are in accordance with the general goals, principles, and cooperative character of IDL and IHRL. As what is at stake is merely an offer, which by definition depends on the acceptance – i.e., the consent – of the affected State to be made concrete, this act is incapable of violating the sovereignty of this State. Indeed, offers of assistance do not constitute an unfriendly act, an interference, or an unlawful intervention by the offering State, and consent is a mandatory requirement for offers to become, in fact, provisions of assistance<sup>104</sup>. Offering assistance is therefore an act which can ensure compliance with the duty of non-affected States to cooperate in order to protect persons and, at the same time, respect the sovereignty and primary role of the affected State.

Naturally, the duty to offer assistance must be subject to qualifications to alleviate the burden on States which do not have enough resources or capacity to offer and eventually provide assistance in concrete circumstances. The Bruges resolution of the *Institut* is the clearest example of such a qualification, as it affirms that States have a duty to offer assistance ‘to the maximum extent possible’. Criteria to guide the assessment of which States bear the duty to offer assistance in each case, and to which extent, will be offered in Section 3.3 below. It can be noted at this stage, however, that the language of ‘maximum extent possible’ is similar to the formulation of the duty to cooperate in IHRL.

Indeed, as detailed above, under IHRL, States must take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of their available resources, and by all appropriate means, with a view to achieving progressively the full realisation of eco-

---

<sup>101</sup> ASEAN Agreement (n 57), arts. 3.1 and 11.2.

<sup>102</sup> Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance, 6 July 1991, art. II (a).

<sup>103</sup> Framework Convention (n 47), art. 3 (a), (b) and (c).

<sup>104</sup> Guiding Principles (n 99), principle 5; *Institut* (n 100), paras. IV.1 and IV.2; ASEAN Agreement (n 57), arts. 3.1 and 11.2; IDRL Guidelines (n 45), guidelines 10(1) and 10(2); Framework Convention (n 47), art. 3(b); International Law Association, ‘Relief Missions in the event of a natural disaster’ (1976), para. I.2.

conomic, social and cultural rights recognized in the ICESCR. Given that sea-level rise can significantly affect those (and other) rights, IHRL provides an additional legal basis for the duty of non-affected States to offer assistance to affected States in cases where the latter is unable to protect the human rights of persons affected by sea-level rise. In view of the need to strike a balance between (i) the needs of affected States and their populations, (ii) the duty of non-affected States to cooperate, and (iii) the sovereignty of affected States, this general duty to cooperate can only be one to offer assistance to the 'maximum extent possible'.

## CONCLUSION

The need to protect persons affected by sea-level rise is of the utmost importance, and this can only be fully achieved through international cooperation. It is in light of the relevance of international cooperation that the present article has sought to shed light on the content and manifestations of non-affected States' duties to cooperate to protect people affected by sea-level rise.

Drawing upon the content of the duty to cooperate under the branches of international law most immediately relevant in the context of sea-level rise, this article has made a case for the existence of two different duties for non-affected States when affected States are not capable of protecting their population from the effects of sea-level rise. On the one hand, when they have received requests for assistance, non-affected States have a duty to give due and timely consideration to these requests. On the other hand, if no requests for assistance have been made, non-affected States might have a duty to offer assistance to affected States.



## References

- BORÉ-EVENO, Valérie (2022). “Les Répercussions de L’élévation du niveau des mers sur les relations internationales. Défis Juridiques et Impacts Géopolitiques”. *Annuaire Français de Relations Internationales*, Paris: La Documentation française, Vol. XXIII.
- BORGES, Isabel M. (2020). *Environmental Change, Forced Displacement and International Law: From Legal Protection Gaps to Protection Solutions*. London: Routledge.
- BUCKINX, Barbara; Edbrooke, Matthew; and Rana, Ibrahim (2021). *Self-Determination and Sea-Level Rise*. Policy Paper. Liechtenstein Institute on Self-Determination at Princeton University.
- BURSON, Bruce; Kälin, Walter; McAdam, Jane; and Weerasinghe, Sanjula (2018). “The Duty to Move People out of Harm’s Way in the Context of Climate Change and Disasters”. *Refugee Survey Quarterly* vol. 37, No. 4: pp. 379–407.
- FORNALÉ, Elisa; Guélat, Jeremie; and Pigué, Etienne (2016). “Framing Labour Mobility Options in Small Island States Affected by Environmental Changes”. In *Environmental Migration and Social Inequality*. Switzerland: Springer: pp. 167–87.
- FREESTONE, David; Cicek, Duygu (2021). *Legal Dimensions of Sea Level Rise: Pacific Perspectives*. Washington, DC: World Bank.
- KNOX, John H. (2016). “Human Rights Principles and Climate Change”. In *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 1st ed. Oxford: Oxford University Press: pp. 214–36.
- MCADAM, Jane (2012). *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford: University Press.
- SILVA, Daniela Martins Pereira da (2021). *A Ameaça à Integridade Territorial dos Estados – O Fenómeno dos Estados em Desaparecimento em Face do Aumento do Nível do Mar*. Almedina.
- STOUTENBURG, Jenny Grote (2015). “The Consequences of State Extinction Versus Continued Existence as a ‘Deterritorialized’ State or Legal Entity Sui Generis”. In *Disappearing Island States in International Law*. Leiden: Brill Nijhoff: pp. 388–446.
- TELES, Patrícia Galvão (2021). *Remarks by Patrícia Galvão Teles [Protecting People in the Context of Climate Change and Disasters]*. ASIL Proceedings, vol. 115.
- TELES, Patrícia Galvão; Duval, Claire and Veiga, Victor Tozetto da (2022). “International Cooperation and the Protection of Persons Affected by Sea-Level Rise: Drawing the Contours of the Duties of Non-Affected States”. *Yearbook of International Disaster Law Online*, vol 3, No. 1: pp.213–237.
- WEWERINKE-SINGH, Margaretha (2019). *State Responsibility, Climate Change and Human Rights Under International Law*. New York: Hart Publishing.





**O MÉDIO ORIENTE E MAGREBE  
CONTADOS PELO PROFESSOR  
LUÍS MOITA**

Paula Pereira



## O MÉDIO ORIENTE E MAGREBE CONTADOS PELO PROFESSOR LUÍS MOITA

Paula Pereira

O Professor Luís Moita tinha uma abordagem original para tratar as questões do Médio Oriente e Magrebe. Desenvolvia a sua análise à volta das grandes figuras da região com impacto significativo para o futuro do país, da região e da comunidade internacional.

Vamo-nos concentrar num período particular daquela região, as décadas 50-60 do Século XX e em torno de uma personagem particular, Gamal Abdel Nasser, no Egipto, personificando o que o Professor Luís Moita intitulava “O Nasserismo”.

Em 1952, no Egipto, a monarquia do Rei Faruk é derrubada por um golpe de estado militar do autodenominado grupo de “oficiais Livres”. Quem comanda esse golpe é o jovem coronel Gamal Abdel Nasser que vai ser o personagem central, com grande influência na história daquele período. Este golpe militar liderado por Nasser, obteve logo um imenso apoio popular, havendo quase uma euforia no Egipto pela sensação, ou pelo sentimento, de que era uma conquista de independência não só em relação à monarquia do Rei Faruk, mas sobretudo em relação ao poderio britânico.

Nasser é aqui representado como o verdadeiro arquitecto da independência e transformou-se depois num símbolo do sentimento árabe.

Relembramos que estes são ainda os tempos da rádio, que tinha uma grande importância, até política e comunicacional nesta fase da história. Nasser falava a partir do Cairo, aos microfones da rádio, em árabe e a verdade é que ele era compreendido desde a fronteira entre o Iraque e o Irão até à fachada atlântica de Marrocos. “A multidão imensa dos países árabes escutava atentamente Nasser e ele foi respeitado por todo o mundo árabe”.<sup>1</sup>

Esta aceitação e reconhecimento no plano interno egípcio e árabe, também se verifica no plano Internacional. Foi um homem que desempenhou um papel essencial.

Em plena Guerra fria, nos anos 50, e no momento em que a polarização pelos dois grandes blocos político-militares (Estados Unidos da América/União Soviética) é forte, desenha-se um processo de grande número de países cujas lideranças pretendem ganhar margem de manobra em relação a essa bipolarização.

---

<sup>1</sup> Sessão sobre “O Nasserismo” no âmbito do Curso Médio Oriente e Magrebe – Março de 2022.

O Movimento dos Não Alinhados, contrariando a dependência excessiva, ora de um bloco, ora de outro, visava a afirmação dos países aderentes como autónomos em relação à dinâmica dos pactos militares e das ideologias. Não admira assim que os impulsionadores deste movimento sejam personagens com um cariz político forte. Nasser, Nehru, N'Krumah, Sukarno e Tito são disso bons exemplos.

### **“SÃO NOMES LENDÁRIOS DESTE PERÍODO, SÃO PERSONAGENS IMPORTANTÍSSIMAS DA HISTÓRIA”<sup>2</sup>**

Para além do seu papel principal na afirmação do Terceiro Mundo, a conferência de Bandung, em 1955, constitui uma etapa importante na criação do Movimento dos Não Alinhados. Afirma a vontade dos países afro-asiáticos de se manterem afastados da rivalidade dos dois blocos e de preservar a sua independência nas relações internacionais, e proclama o princípio do neutralismo afro-asiático. O seu comunicado final, do qual Nehru é o principal inspirador, centra-se na cooperação económica e cultural, nos direitos humanos e no direito à auto-determinação, a situação nas colónias e estabelece uma "Declaração para Promover a Paz Mundial e a Cooperação Internacional" e os "10 Princípios de Bandung", que incluem o "respeito pela soberania e integridade territorial de todas as nações", a "não-intervenção e não-interferência nos assuntos internos de outros países", o respeito pelo direito de cada nação de se defender individual ou colectivamente, em conformidade com a Carta das Nações Unidas", a "recusa de recorrer a mecanismos de defesa colectiva destinados a servir os interesses particulares de qualquer das principais potências", a "recusa de qualquer poder de exercer pressão sobre os outros".

No seu discurso de encerramento a 24 de Abril de 1955, Nehru afirma a vontade destes Estados de não cair na órbita de uma das duas superpotências, e insiste na solidariedade afro-asiática e na não-violência.

Em 1961, o Movimento dos não alinhados torna-se um movimento tricontinental. A maioria dos países membros representam o que na altura se chamava o “terceiro mundo” e Nasser foi um personagem de “primeira grandeza” para a criação e desenvolvimento deste movimento que pretendia contrariar a lógica dos blocos.

Mas a década de 1960 marca também o início do declínio do movimento. De facto, a sua expansão ideológica levou a uma certa diluição da sua identidade. Além

---

<sup>2</sup> *Idem*

disso, a imagem pacifista da Índia, uma das principais figuras do movimento dos não alinhados, foi prejudicada pela entrada das suas tropas em Goa, em 1961. Além disso, dos seis grandes líderes do movimento, os "Seis Grandes", restaram apenas dois: em Maio de 1964, pouco antes da conferência do Cairo, Nehru, morre; N'Krumah foi deposto em Fevereiro de 1966; e Sukarno foi substituído em Março de 1967. Apenas Tito e Nasser permanecem. Mas com a Guerra dos Seis Dias, em 1967, este último ficará numa posição muito enfraquecida a nível internacional.

Para além disso, surgiram rapidamente divisões no seio dos países não alinhados entre os que praticavam um verdadeiro neutralismo (Jugoslávia), os que se inclinavam para a União Soviética (Argélia, Índia, Egipto, Cuba, China, Etiópia), e os que se inclinavam para os Estados Unidos da América (Arábia Saudita, Indonésia, Marrocos, Paquistão). Existiam ainda rivalidades pessoais. Nasser e Nehru, por exemplo, entraram em conflito nos últimos anos antes da morte de Nehru. Tito e Castro também eram rivais, cada um procurando liderança do movimento, tal como Nasser e N'Krumah no que diz respeito a África.

Com o fim do bloco soviético, no início dos anos 1990 e o fim da guerra fria, a existência do movimento dos não alinhados é posta em causa. Contudo, o movimento consegue-se adaptar à nova situação geopolítica.

Hoje, o movimento dos não alinhados, tem o estatuto de organização internacional, conta com 114 Estados membros, ou seja, quase 2/3 dos membros da Organização das Nações Unidas e 55% da população mundial. No entanto, o seu peso geopolítico e a sua influência não podem ser comparados com a dos anos 1950-1960.

É também Nasser quem procede à nacionalização do Canal de Suez, afrontando o Reino Unido e a França que eram as potências construtoras e administradoras, respondendo assim ao sentimento de injustiça sentido pelo povo relativamente a este assunto e uma humilhação para o Estado Egípcio, remetendo para outros tempos, em que o Egipto estava sob o domínio britânico.

Nasser representa nesse momento "a força simbólica, que ao decretar a nacionalização do Canal criava o orgulho e a determinação do povo egípcio".<sup>3</sup> No plano internacional a nacionalização do Canal de Suez, mas sobretudo o modo como se desenrolou a operação militar da França, Reino Unido e Israel teve um valor simbólico "de primeira grandeza".<sup>4</sup> Tornava-se evidente que as velhas potências europeias já não comandavam o mundo e que, doravante,

---

<sup>3</sup> *Idem*

<sup>4</sup> *Idem*



duas novas grandes potências repartiam o condomínio bipolar sobre o sistema internacional. Em posição de força, Nasser toma medidas progressistas no seu país. Decreta, em 1957, a nacionalização do sector financeiro, bancos e seguros, e das multinacionais de import-export, com o objectivo da “egipcianização” da economia, segundo um processo que se prolonga até 1960, impropriamente designado por alguns como “socialismo árabe”, na medida em que se distanciava das políticas “ocidentais”. “Comprova-se que um país, aliás, o mais importante do mundo árabe, que esteve longamente dependente de Inglaterra, se desligue do que chamavam ‘imperialismo’ do Ocidente e faça aliança com os soviéticos”.<sup>5</sup>

É igualmente Nasser quem veicula a ideia do pan-arabismo no mundo árabe, inspirado por movimentos semelhantes noutras regiões do planeta. É neste contexto que é preconizada a unidade do mundo árabe. Como embrião dessa unidade árabe, o Egipto de Nasser e a Síria de Akram al-Hawrani criam um único Estado, A República Árabe Unida. Por ser uma composição demasiado artificial, foi uma experiência de curta duração, que apenas existiu entre 1958 e 1961.

É importante referir que o pan-arabismo de Nasser não era confessional, mas laico, não incorporava, portanto, a vertente religiosa islâmica. Se no início da sua presidência Nasser teve ligações com a Irmandade Muçulmana, acabou por persegui-la e condená-la à clandestinidade, voltando à vida política egípcia apenas nos anos 80 do Século XX. Também é importante também lembrar que as forças armadas, à semelhança do que também se passou noutros países do Médio Oriente e Magrebe, assumem ter um papel fundamental na defesa do Estado laico. Foi aliás uma das justificações para o General Sissi, no Egipto, ter destituído por um golpe militar, em 2013, o Presidente eleito, em 2012, Mohamed Morsi, da Irmandade Muçulmana.

A popularidade e reconhecimento do povo egípcio em relação a Nasser foi claramente demonstrada em duas ocasiões especiais. A primeira, após a derrota de 1967, face a Israel, quando Nasser renuncia ao cargo de presidente do Egipto, mas regressa ao poder sob a pressão do povo. A segunda, no seu funeral em que as ruas do Cairo foram “invadidas” pela população e prestar uma última homenagem a Nasser.

O Professor Luís Moita dirigia outra sessão no curso Médio Oriente e Magrebe, sobre o tema palestino e o conflito israelo/palestino. A abordagem era semelhante, através das personagens centrais desta questão enfatizando,

---

<sup>5</sup> Idem

porém, a situação de cada um dos povos, palestino e israelita. Neste contexto colocava a dignidade humana e a violação dos direitos humanos no centro da sua análise.

A abordagem do Médio Oriente e Magrebe forçava sempre a reflexão em torno das questões da autodeterminação dos povos, da liberdade, da defesa dos direitos humanos e da democracia. Passava igualmente pelo reconhecimento de que não só os Estados são actores da política internacional, mas também as pessoas.

## Referências consultadas

- GAYFFIER-BONNEVILLE, A. (2013). «Culture de guerre du pouvoir égyptien sous Nasser et Sadate», *Stratégique* 2013/2 (Nº 103), (pp. 37 à 53), Éd. Institut de Stratégie Comparée, DOI 10.3917/strat.103.0037, (Consultado a 30 de Março de 2023).
- LE Monde Diplomatique (2014). *De la conférence de Bandung au mouvement des non-alignés, VII. De la décolonisation à la fracture Nord Sud (1945-1970)*, pp 126-127, *Manuel d'histoire critique*, (Consultado a 17 de Abril de 2023), [https://www.monde-diplomatique.fr/publications/manuel\\_d\\_histoire\\_critique/a53274](https://www.monde-diplomatique.fr/publications/manuel_d_histoire_critique/a53274).
- MOITA, Luís (2022). *Sessão sobre “O Nasserismo” no âmbito do Curso Médio Oriente e Magrebe*, Março de 2022.
- SOLÉ, R. (2017). «14. Gamal Abdel Nasser: Le chef adulé» in R. Solé, *Ils ont fait l'Égypte moderne* (pp. 223-241). Paris: Perrin.
- FINAL Communiqué of the Asian-African conference of Bandung (24 April 1955). (Consultado a 17 de Abril de 2023) [https://www.cvce.eu/en/obj/final\\_communique\\_of\\_the\\_asian\\_african\\_conference\\_of\\_bandung\\_24\\_april\\_1955-en-676237bd-72f7-471f-949a-88b6ae513585.html](https://www.cvce.eu/en/obj/final_communique_of_the_asian_african_conference_of_bandung_24_april_1955-en-676237bd-72f7-471f-949a-88b6ae513585.html).





**EL SISTEMA WESTFALIANO  
COMO MODELO TEÓRICO EN LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES**

Rafael Calduch Cervera



# EL SISTEMA WESTFALIANO COMO MODELO TEÓRICO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Rafael Calduch Cervera

## 1. LA PAZ DE WESTFALIA: ENTRE LA REALIDAD HISTÓRICA Y EL PARADIGMA CIENTÍFICO

En 2012 el Profesor Moita publicaba un artículo en la revista Janus.net con el título “*Uma releitura crítica do consenso em torno do sistema westfaliano*” (Moita, 2012) en el que abiertamente cuestionaba los tópicos atribuidos a la Paz de Westfalia (1648) por una amplia parte de la literatura científica de las Relaciones Internacionales. En términos generales, a la Paz de Westfalia se le atribuía el origen del sistema de Estados-nación con sus características de plena soberanía jurídica y jurisdicción territorial definida por las fronteras. Un sistema internacional cuya estabilidad se articulaba a partir del equilibrio de poder entre las grandes potencias.

El autor se situó con este artículo en la corriente revisionista, todavía minoritaria pero ya claramente consolidada, que aborda los tratados de paz de Münster y Ösnabrück, en primer término, como unos hechos históricos referidos a la conclusión de la Guerra de los Treinta Años. En segundo lugar, a los efectos geopolíticos que provocaron en el continente europeo y, de modo más particular, en la legitimidad del Sacro Imperio Romano-Germánico. Por último, a las consecuencias que para la estabilidad política de los estados alemanes tuvo la consolidación del principio de tolerancia religiosa “*cujus regio ejus religio*” que ya se había formulado en la Paz de Augsburgo de 1555.

En efecto, la Guerra de los Treinta Años (1618-1648) fue una conjunción de conflictos armados provocados por una compleja y variable combinación de causas religiosas (católicos y protestantes), lucha por la hegemonía continental europea y cuestionamiento de la legitimidad del Sacro Imperio Romano-Germánico. En palabras de Moita:

*“A Guerra dos 30 anos, que devastou a Europa central entre 1618 e 1648 (basta ver que grande parte da população alemã terá sido sacrificada), foi um conflito de grande envergadura e de natureza compósita. Foi simultaneamente uma guerra religiosa, um confronto entre as potências da época, um choque entre interesses dinásticos e uma rebelião dos príncipes alemães contra o Imperador do Sacro Império Romano-Germânico constituindo uma espécie de guerra civil no interior do espaço germânico). Estas dimensões sobrepuseram-se e entrecruzaram-se, por vezes de maneira contraditória.”*

Moita (2012: 19-20)



Conviene precisar, sin embargo, que cuando se alude a los Tratados de Münster y Ösnabrück bajo la denominación general de los tratados de la Paz de Westfalia (1648), rara vez se indica que se trata de tres tratados, ya que en Münster se firmaron dos tratados de paz. El 15 de Mayo de 1648 se firmó el que ponía fin a la guerra que durante 80 años había enfrentado a la monarquía española con Holanda, mientras que el 24 de Octubre de ese mismo año se firmaba el que concluía el enfrentamiento entre el Sacro Imperio Romano Germánico y Francia con sus aliados. En cuanto al tratado de Ösnabrück, firmado también el 24 de Octubre, concluía la guerra entre el Sacro Imperio y Suecia junto con los príncipes alemanes. Es importante esta precisión porque demuestra la complejidad de potencias e intereses que se habían enfrentado militarmente y que se negociaron y regularon mediante dichos tratados.

Como afirma Osiander, esta guerra supuso un enfrentamiento de concepciones político-religiosas entre “*the universalist actors*”, en concreto el Emperador y el Rey de España, ambos de la dinastía de los Habsburgo, católicos y leales al Papa, de una parte, y “*the particularist actors*” entre ellos Dinamarca; Francia; Suecia y los príncipes alemanes (Osiander, 2001), defensores de los derechos y privilegios de sus estados frente a España, el Emperador y el Papado.

Por tanto, si la Guerra de los Treinta Años tenía estas características y diversidad de objetivos, las paces que la pusieron fin tampoco podían aspirar a la creación de un nuevo sistema internacional europeo basado en entidades políticas estatales distintas de aquellas que habían protagonizado las contiendas. Naturalmente se produjeron cambios territoriales, e incluso se consolidaron nuevos principios de relación en el seno de las monarquías, como el de la tolerancia religiosa (Arts.V,36, 37 y 38 del Tratado de Ösnabrück), pero como señala muy acertadamente Krasner:

*“Westfalia significaba en realidad el establecimiento de un régimen internacionalmente reconocido para la tolerancia religiosa en Alemania antes que una legitimación de la autoridad de los príncipes para establecer reglas para las prácticas religiosas dentro de sus propios dominios. (...) El principio que dice que los gobernantes no deberían intervenir o juzgar los asuntos internos de otros estados en realidad fue introducido por dos teóricos del derecho internacional en la última parte del siglo XVIII, Emer de Vattel y Christian Wolff.”*

Krasner (2001: 28)

En resumen, si bien es cierto que los tratados de la Paz de Westfalia avanzan en el reforzamiento de la “soberanía” de los monarcas, príncipes y ciudades-estados, ni supusieron el origen de dicha soberanía ni tampoco instauraron un nuevo orden internacional europeo. El proceso de instauración

de monarquías “soberanas” en el continente europeo, se había iniciado ya en el siglo XVI en los reinos de España; Portugal; Francia o Inglaterra. El saqueo de Roma por las tropas imperiales de Carlos V (1527) o la rebelión del rey Enrique VIII de Inglaterra contra la autoridad religiosa del Papado, demuestran claramente la voluntad soberana de estos monarcas.

Westfalia fue, desde luego, un hito importante en el proceso de consolidación del *sistema de Estados europeos*, pero de ningún modo constituyó su origen ni contribuyó a crear un principio o fórmula jurídica de soberanía que no existiese ya en Europa en el siglo anterior. Antes que el punto de partida de la instauración de nuevo orden internacional basado en el Estado soberano, Westfalia fue la demostración de que el sistema internacional de la Europa Moderna había ya sustituido plenamente al viejo orden de la Cristiandad Medieval. (Truyol, 1993)

Por tanto, el falso relato científico sobre el alcance y efectos de la Paz de Westfalia en la disciplina de las Relaciones Internacionales, ha desfigurado su realidad histórica. Sin llegar a considerarlo un mito, como lo afirma Osiander, sí podemos afirmar que se ha constituido en un paradigma científico. (Kuhn, 1985) en torno al cual se han vertebrado interpretaciones intelectuales procedentes de distintas corrientes doctrinales de muy distinto signo, pero coincidentes en situar en Westfalia el origen de un orden internacional de naturaleza estatal y basado en el principio intangible de la soberanía absoluta del Estado-nación, que ha llegado hasta nuestros días.

Un ejemplo del arraigo de este paradigma hasta nuestros días, lo encontramos en Gros cuando afirma:

*“In spite of this and other important indications of a new approach to the problem of international security and relations, the Charter at first glance would seem to have left essentially unchanged the framework of the state system and of international law resulting from the Peace of Westphalia. Thus the Peace of Westphalia may be said to continue its sway over political man 's mind as the ratio scripta that it was held to be of yore.”*

Gros (1948: 21)

Más recientemente, García nos indica que:

*“A pesar de las transformaciones en curso, el orden de Westfalia – en su versión evolucionada, el orden liberal – sigue vigente, Worldfalia es un proyecto y Eastfalia es un desafío más retórico que real. Entendemos por Westfalia el orden que ha desarrollado los principios, normas e instituciones que han consagrado el sistema de Estados soberanos.”*

García Segura (2017)

Pero resulta insostenible el criterio de que con Westfalia se instaura un orden internacional en el que los Estados descansan sobre el principio de la soberanía nacional, ya que a mediados del siglo XVII las personas eran consideradas súbditos de monarcas, príncipes o Estados Generales y no ciudadanos con derecho a elegir libremente a sus gobernantes. Incluso después de la Revolución Francesa y la independencia de las Trece Colonias Americanas, los dos hitos políticos que marcan el inicio de la contemporaneidad, el principio de la soberanía nacional basado en la democracia, originariamente censitaria, tardará décadas en asentarse como un principio constitucional entre las grandes potencias europeas.

En cuanto al sistema westfaliano, como conjunto de normas jurídicas e instituciones que caracterizan el sistema de Estados soberanos, resulta necesario, nuevamente, precisar bien los términos históricos del debate científico. Desde el siglo XVI se desarrolló una concepción del sistema jurídico que regulaba las normas no sólo entre las monarquías sino también entre los príncipes y sus súbditos, incluidos los pueblos indígenas. Se trata de la Escuela Española del Derecho Natural y de Gentes, en cuyo frontispicio aparecen los nombres de Francisco de Vitoria; Francisco Suárez; Domingo de Soto o Fernando Vázquez, entre otros. (Marín, 1984; García Castillo, 2017).

Un poco más tarde, emergerá la figura de Hugo Grocio, consolidando la doctrina sobre la existencia de un derecho internacional diferenciado del sistema jurídico interno de los Estados. Sin duda, los tratados de paz westfalianos constituyeron un hito en el desarrollo de ese derecho internacional que ya había surgido en el siglo anterior de la mano de la expansión ultramarina y el colonialismo de españoles y portugueses, pero no cabe atribuirles a tales tratados el mérito de su nacimiento.

El sistema jurídico internacional que imperó entre los siglos XVI a XVIII, ambos inclusive, fue el *sistema jurídico de la modernidad* que todavía está fuertemente arraigado en las leyes del derecho natural y que traduce la voluntad política de los monarcas y príncipes, como únicos titulares legítimos de la soberanía de “*lo stato*”. Una voluntad política convertida, mediante pactos y acuerdos, en reglas destinadas a perpetuar el orden interno de los países junto con la paz o, al menos, la limitación de la guerra y el comercio en el orden internacional.

Semejante legalidad internacional difiere sustancialmente del sistema jurídico que emerge del Congreso de Viena (1815) y que se convertirá, paulatinamente, en el *derecho internacional de la contemporaneidad*, impulsado por la constante presión del protagonismo histórico de las masas, convertidas en naciones, que siendo conscientes de su poder y capaces de movilizarse, incluso con violencia bélica, buscaron alcanzar su independencia política, ejercer su ciudadanía y salvaguardar su soberanía nacional. (Bueno y Arruda, 2019-2020; Marquardt, 2015)

Por otro lado, este derecho emergente de la contemporaneidad ya no es sólo un derecho europeo, sino que se nutre también de las normas jurídicas establecidas por los nuevos estados independientes, surgidos de la descolonización del continente americano. Es, por tanto, el *derecho internacional de la occidentalidad* y que, según Truyol, se corresponde con la “*sociedad de estados civilizados*” (Truyol, 1993).

Como se puede apreciar, la persistencia del paradigma westfaliano en la ciencia de las Relaciones Internacionales, lejos de facilitar una investigación y comprensión de la evolución que ha experimentado la realidad internacional en los últimos siglos, ha constituido un serio obstáculo para descubrir los cambios experimentados por los sistemas internacionales de la Edad Moderna y Contemporánea, pretendiendo justificar una continuidad estructural y funcional del orden interestatal que nunca existió. Por ello hacemos nuestra la conclusión final de Moita sobre este tema:

*“Por todas as razões aduzidas, julgamos aconselhável evitar as expressões “Estado westfaliano” ou “sistema westfaliano”*

Moita (2012: 40)

## 2. LA CIENCIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES SIN EL PARADIGMA WESTFALIANO

Descartada la validez del paradigma westfaliano para el análisis de las relaciones internacionales, resulta oportuno mostrar algunos sucesos del mundo interestatal que podrían haber sido mejor estudiados y explicados sin la distorsión intelectual de este paradigma.

El primero de tales sucesos está referido a la naturaleza heterogénea del propio sistema internacional de la modernidad. En efecto, si aceptamos con Aron que “*los sistemas homogéneos implican, en un primer análisis, una mayor estabilidad*” (Aron, 1963: 134-135) entonces tenemos que concluir que el sistema internacional europeo durante el período moderno, fue incrementando su heterogeneidad y con ella su inestabilidad funcional como lo atestiguó la Guerra de los Treinta Años. A medida que se incrementaban el número de estados y se acentuaban las discrepancias religiosas y de legitimidad entre las instituciones heredadas de la etapa de la Cristiandad medieval, como el propio Sacro Imperio o el Papado, crecía también la crisis del orden internacional agravada por las nuevas legitimaciones, directamente vinculadas a la soberanía reclamada por príncipes y monarcas partícipes de la reforma protestante.

Naturalmente, sin la disfunción simplificadora provocada por el paradigma westfaliano, se habría podido abordar con mayor rigor el proceso de transformación que se produjo en el panorama interestatal por el tránsito del sistema internacional moderno al de la contemporaneidad. Un proceso de transformación que no sólo implicó una mutación geopolítica de alcance mundial, lo que Merle ha definido como “*la clôture de l’espace*”, es decir la progresiva conectividad intercontinental de todas las sociedades, (Merle, 1985) sino que también supuso la irrupción de las masas sociales en la vida política, económica y cultural en y entre los estados, provocando la aparición de nuevos actores internacionales en el siglo XIX como las internacionales obreras o los movimientos políticos internacionales (abolicionista; sufragista).

También se habría dado una mayor atención al emergente poder de las organizaciones intergubernamentales, que ya desde los inicios del siglo XIX intervinieron en las relaciones entre los estados para articular procesos de cooperación transfronteriza, como la navegación fluvial, o de gestión de los retos surgidos con los avances tecnológicos de la Revolución Industrial, como las comunicaciones internacionales o los derechos de propiedad industrial.

Finalmente, la disciplina de las Relaciones Internacionales habría podido abordar la importancia creciente de los medios de comunicación de masas en la definición y ejecución de las políticas exteriores de los Gobiernos. En otras palabras, al igual que la dimensión religiosa jugó un papel significativo en los tratados de paz westfalianos, la ignorancia de este paradigma habría permitido captar la necesidad de incluir en el marco teórico de las relaciones entre los estados los aspectos culturales que fundamentaban sus relaciones exteriores.

No cabe la menor duda del lastre intelectual e investigador que el paradigma westfaliano ha provocado en el desarrollo doctrinal de la ciencia de las Relaciones Internacionales. Ello nos debería prevenir sobre los riesgos de asumir nuevos paradigmas simplistas, sobre una realidad internacional que cada día se vuelve más compleja e incierta. Para hacer frente a estos riesgos conviene cultivar una actitud intelectual crítica con las nuevas propuestas teóricas para comprobar su validez, lo que resulta acorde con un compromiso personal en la acción por mejorar el mundo en que vivimos. De ambas cualidades el Dr. Luís Moita constituyó un ejemplo a seguir.

## Referências

- ARON, Raymond (1963). *Paz y guerra entre las naciones*. Revista de Occidente, Madrid.
- BUENO, Elen de Paula y Arruda Pereira de Oliveira, Victor (2019-2020). “O Congresso de Viena de 1815 e suas contribuições para o Direito Internacional Público”, *Anuario Hispano-Luso-americano de Derecho Internacional*, vol. 24, pp. 359-379.
- GARCÍA Castillo, Pablo (2017). “El derecho de gentes de Vitoria a Suárez”. *Disputatio Philosophical Research Bulletin*, vol. 6, n° 7, pp. 489-510.
- GARCÍA Segura, Caterina (2017). “Westfalia, Worldfalia, Eastfalia. El impacto de las transformaciones de la estructura de poder interestatal en l orden internacional”; *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69 n° 2 (julio-diciembre), pp. 45-70.
- GROS, Leo (1948). “The Peace of Westphalia, 1648-1948”; *The American Journal of International Law*, Jan., 1948, vol. 42, No. 1 (Jan.), pp. 20-41.
- KRASNER, Stephen D. (2001). “La soberanía perdurable”; *Colombia Internacional*, n° 53, pp. 25-42.
- KUHN, Thomas S. (1985). *La estructura de las revoluciones científicas*; Fondo de Cultura Económica, México.
- MARÍN, Antonio (1984). “Francisco de Vitoria y la Escuela Española de Derecho Internacional”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 36, n° 1, pp. 9-19.
- MARQUARDT, Bernd (2015). “200 años del Congreso de Viena (1814/1815) y 100 años de la Primera Guerra Mundial (1914/1918): dos transformaciones wdel Derecho Internacional Público y de la política internacional”, *Pensamiento Jurídico*, n° 40 (Julio-Diciembre), pp. 15-68.
- MERLE, Marcel (1985). “La clôtüre de l’espace et le système international”; *Forces et enjeux dans les relations internationales*; Economica, Paris, pp. 101-111.
- MOITA, Luís (2012). “Uma releitura crítica do consenso em torno do sistema vestefaliano”; *Janus.net*, Vol. 3, n.º 2 (outono), pp. 17-43.
- OSIANDER, Andreas (2001). “Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth”; *International Organization*, vol. 55, n° 2 (Spring), pp. 251-287
- TRUYOL, Antonio (1993). *La sociedad internacional*. Alianza Editorial, Madrid, 2ª ed.



# **AS GUERRAS, OS NEGÓCIOS E OS CRIMES**

Reginaldo Nasser





# AS GUERRAS, OS NEGÓCIOS E OS CRIMES<sup>1</sup>

Reginaldo Nasser

*Não havendo a justiça, o que são os reinos senão grandes roubos? Pois o que são os próprios roubos, senão pequenos reinos? O reino é formado por homens; é governado pela autoridade de um príncipe, é unido pelo pacto da confederação; o saque é dividido pela lei acordada. Se, pela admissão de homens abandonados, esse mal aumenta a tal ponto que ocupa lugares, fixa moradas, apodera-se de cidades e subjuga povos, assume tanto mais claramente o nome de um reino, porque a realidade agora é manifestamente conferida a ele, não pela remoção da cobiça, mas pela adição de impunidade.*

Santo Agostinho no Livro IV de A Cidade de Deus

*A guerra é um crime... facilmente, o mais rentável, certamente, o mais cruel... É o único em que os lucros são contados em dólares e as perdas em vidas... Ela é conduzida para o benefício dos poucos, à custa do muitos... eu passei a maior parte do meu tempo como um "defensor de alta classe" para os Grandes Negócios, para Wall Street e para os banqueiros. Em suma, eu era um gângster, um gangster para o capitalismo."*

General do Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos

No Ocidente, políticos, ativistas de direitos humanos e o público, em geral, têm abordado exaustivamente a guerra na Ucrânia que deve, realmente, ser motivo de preocupação devido à escalada das ações bélicas envolvendo uma potência nuclear, além das consequências humanitárias, os impactos no mercado global de alimentos e a crise energética. A ONU, a UE, a NATO, os EUA e outros países reagiram rapidamente à situação na Ucrânia, seja por meio de apoio direto na forma de recursos financeiros, equipamento militar e treinamento, seja por meio de apoio moral e sanções econômicas nunca vistas em outro momento da história. Por tudo isso, a guerra da Rússia contra a Ucrânia e a crescente rivalidade EUA-China estão produzindo impactos consideráveis na ordem mundial.

Em discursos não oficiais, militares e políticos norte-americanos avaliam que a Ucrânia representa o tipo de guerra que os EUA têm vocação para lutar: é um grande conflito convencional, contra os russos e as justificativas não

---

<sup>1</sup> Nesse texto há trechos e idéias extraídas de Nasser, Reginaldo (2021). *A Luta Contra o Terrorismo: os Estados Unidos e os Amigos Talibãs*. Editora Contracorrente.

tem ambiguidades morais ou questões controversas como as guerras do Iraque e Afeganistão. Nesses países, os EUA eram os invasores que estavam colocando em questão a soberania territorial de um país, mas na Ucrânia seria o caso oposto, isto é, os norte-americanos estão ao lado daqueles que são vítimas de uma invasão.

Na verdade, tanto a Guerra contra o Afeganistão como a do Iraque contaram, inicialmente, com apoio majoritário da opinião pública, da mídia e do Congresso dos EUA, e o fato de as narrativas atuais admitirem, pelo menos, a existência de “ambiguidade moral” nessas ações decorre do fracasso desses empreendimentos militares ao não alcançarem os objetivos prometidos. Não há paz nem democracia nesses países e o Talibã voltou a ser governo. Mas, se fizermos um recuo no tempo, perceberemos facilmente que havia amplo apoio na sociedade norte-americana. As pesquisas de opinião pública realizadas, após 11 de setembro de 2001, atestam o medo infundado, mas percebido enquanto real de um possível ataque da Al Qaeda contra os EUA usando armas de destruição em massa. Perguntados em dezembro de 2001 se achavam que Bin Laden tinha acesso a armas de destruição em massa, 63% dos americanos responderam “sim”. George W. Bush aproveitou essa situação de temor generalizado na população estadunidense para construir a narrativa que legitimaria o ataque ao Iraque, em 2003, acusando Saddam Hussein de esconder armas de massa, além de abrigar agentes da Al-Qaeda.

Questionado por um repórter a respeito de um balanço da guerra no Afeganistão, o presidente Biden respondeu dizendo que foi uma resposta a algo horrível que aconteceu já faz muito tempo e pediu para falar do futuro. No dia 14 de abril de 2021, Biden anunciou o início da retirada das forças militares norte-americanas do Afeganistão e abusou da retórica dizendo que os EUA alcançaram o principal objetivo da guerra: o país não seria mais usado como base a partir da qual os terroristas poderiam atacar novamente. O presidente propôs ainda mudar o ambiente estratégico que sustentou essa guerra durante duas décadas: “Ao invés de voltar à guerra com o Talibã, temos que nos concentrar nos desafios que estão diante de nós... enfrentar a dura concorrência de uma China cada vez mais assertiva”. Em outras palavras, deveríamos relegar ao esquecimento a chamada Guerra Global contra o Terror que viria a mudar a ordem mundial.

Mais preocupado com marketing político, o Presidente quis fazer da retirada dos EUA um trunfo e se negou a fazer qualquer tipo de reflexão sobre o custo trágico da arrogância norte-americana com mais de centenas de milhares de afegãos mortos e feridos. Quando se faz a pergunta, mesmo para pessoas bem informadas, qual é a guerra mais longa da história dos EUA, grande

parte das respostas dos estadunidenses nomeia a guerra no Vietnã ou a Segunda Guerra Mundial, mas dificilmente mencionará a Guerra do Afeganistão que durou vinte anos.<sup>2</sup>

Entretanto, é fundamental recuperarmos aquele momento posterior aos ataques do dia 11 de Setembro para compreender o arcabouço da doutrina que se constituía. Para o vice-presidente, Dick Cheney, que se destacava entre as lideranças políticas em interpretar os sentidos dos acontecimentos, os atentados terroristas mudaram de tal forma a maneira como se pensavam as ameaças aos EUA que foi preciso uma reformulação da estratégia de segurança nacional. No documento de Segurança Nacional de 2002, a administração Bush assumia, definitivamente, que a questão dos "Estados falidos ou fracassados" já não poderia ser vista apenas sob o prisma dos direitos humanos e do subdesenvolvimento, mas sim como um problema de segurança. Além disso, e esse ponto é central, tratava-se, de acordo com documento, de um inimigo que poderia ter acesso a armas de destruição em massa, sem compromisso em defender qualquer população ou território, enfim um inimigo que "não poderia ser dissuadido, contido ou apaziguado". Na visão dos formuladores da doutrina, tratava-se de uma verdadeira ameaça existencial, mais perigosa do que aquela que houve durante a guerra fria, pois naquele momento, embora poderoso, o inimigo (União Soviética) agia de forma racional.

Portanto, de acordo com a nova doutrina os principais problemas de segurança não estariam mais localizados nos Estados considerados mais poderosos, mas sim naqueles Estados em crise ou colapso que passaram a ser vistos como mais ameaçadores do que os mais fortes. A interpretação do *establishment* era de que as duas categorias, grupos terroristas e Estado patrocinadores de terrorismo, possuíam uma relação simbiótica benéfica a ambos. Enquanto os grupos terroristas se beneficiaram do fornecimento de dinheiro, treinamento, armas e assistência logística de seus patrocinadores estatais, os Estados usufruíram o fato de ter terceiros para fazer suas ações armadas sem a exposição pública. Assim, construiu-se um dos principais pilares da política anti-terrorista dos EUA: a categoria dos Estados Falidos, aqueles onde o governo não tem o monopólio da violência dentro de suas fronteiras, ou possuem áreas "sem governo", que proporcionam aos terroristas um "refúgio seguro" para atacar outros países, seja por sustentar as ações terroristas seja por ser incapaz de se contrapor a essas.

---

<sup>2</sup> Olomi, Ali A. (2021). *Americans spent 20 years forgetting Afghanistan*. Washington Post December 13.

O passo seguinte foi articular grupos terroristas e Estados falidos, o que permitiria inserir o terrorismo organizado em redes transnacionais dentro das fronteiras do Estado-Nação, tornando possível justificar uma ação militar nos moldes convencionais. Por meio dessa interpretação, associando Estados falidos a ação dos grupos terroristas, o Afeganistão, e depois o Iraque, entraram na mira dos EUA.

Bush afirmou que a invasão do Afeganistão foi moralmente justificada sob o princípio da “autodefesa”. Mas essa alegação dependia necessariamente de mostrar que o regime talibã estava envolvido nos ataques de 11 de setembro. Muito embora o Afeganistão estivesse associado ao 11 de setembro por ter servido como residência de Bin Laden e base de operações para a Al-Qaeda, o fato é que os ataques foram planejados em vários países diferentes, com os principais terroristas operando livremente dentro do próprio EUA, como explicado anteriormente. Como revelou o Relatório da Comissão do 11 de setembro, publicado em 2004 e que consiste no documento mais completo sobre a forma pela qual a trama inicial do 11 de setembro foi concebida e planejada, o Afeganistão foi apenas uma peça dentro do planejamento mais amplo.

Ou seja, o planejamento para o 11/9 pode ter acontecido em qualquer nação que tivesse células da Al-Qaeda. Grande parte do planejamento operacional foi realizado na Alemanha e no próprio Estados Unidos. O enredo do 11 de setembro foi concebido por um grupo de pessoas com intensa mobilidade internacional, com acesso a esconderijos em vários países em um ambiente de segurança permissiva para o terrorismo em várias partes do mundo.

Nas últimas duas décadas, grupos terroristas internacionais prosperaram explorando a globalização e a tecnologia da informação, o que diminuiu, na mesma proporção, sua dependência de refúgios territoriais. É inacreditável que poucas pessoas tenham prestado atenção no fato óbvio de que nenhum dos 19 terroristas do dia 11 de setembro era do Afeganistão. Igualmente espantoso que a maioria das pessoas não tenha percebido que os preparativos mais importantes para os atentados terroristas no 11 de setembro de 2001 não ocorreram em campos de treinamento no Afeganistão, mas em apartamentos na Alemanha, quartos de hotel na Espanha e escolas de voo nos EUA. Como então aceitar que a guerra fosse dirigida ao Afeganistão? Como foi possível que a principal justificativa doutrinária para combater terroristas fosse aceita como legítima?

Como poderia uma nação que gasta anualmente, por volta de 350 bilhões de dólares em segurança e defesa ser atacada por um grupo de homens brandindo canivetes, porretes e spray de pimenta? Foi preciso criar a falácia de que se tratava de um tipo de ameaça nunca vista na história.

Esses quase vinte anos de "guerra contra o terror", também passaram a ser reconhecidos como "guerras sem fim" já que seu propósito não era combater um determinado inimigo, mas um fenômeno: o terrorismo –, desfrutando de notável apoio bipartidário no Congresso e da opinião pública norte-americana. Quatro presidentes de ambos os partidos não hesitaram em exercer seu poder de envolver militares e forças de segurança em, pelo menos 85 países do mundo, em nome da luta contra o "terrorismo" ou do "radicalismo islâmico". Tais intervenções incluíram ataques aéreos contra grupos armados em sete países, combate direto contra tais grupos em 12 países, exercícios militares em 41 países, treinamento ou assistência a unidades militares, policiais ou de patrulhamento de fronteira em 79 países tendo como apoio as centenas de bases militares americanas espalhadas pelo mundo.

Vinte anos depois das invasões do Afeganistão e Iraque há um consenso, entre grande parte da sociedade norte-americana, que as ações militares resultaram num tremendo fracasso. Os EUA e seus aliados não conseguiram alcançar os objetivos anunciados e as consequências da operação militar foram desastrosas, seja do ponto de vista moral, econômico ou militar. O debate entre os partidos democrata e republicano se deu em torno das prioridades de envolvimento militar. Procurando se contrapor a G. Bush, Barack Obama criticou veemente a Guerra do Iraque, qualificando-a como "Guerra Ruim". Já o Afeganistão, era visto por Obama como o centro de gravidade na luta contra o terrorismo internacional, a "Guerra Boa". Em 2009, Obama aumentou as forças dos EUA no Afeganistão para quase 100.000 soldados.

Mas, o que o discurso dominante sobre o fracasso dos EUA procura encobrir é que denominada Guerra Global contra o Terrorismo foi uma grande vitória para alguns. Supõe-se que o objetivo numa guerra é "ganhar", partindo do princípio de que os atores (Estados Nacionais) em confronto buscam impor sua vontade por meio de ações que comportam o uso da força. Mas, é preciso pensar o Estado, de forma concreta, isto é, os objetivos daqueles que decidem ir à guerra são bastante diversos com alguns atores mais interessados em manipular as informações e prolongar os combates do que propriamente conseguir uma vitória militar.

A questão hoje colocada por muitos analistas nos EUA é: podemos aprender com este erro? Grande parte dos economistas avaliam que é preciso descartar a ideia, bastante sedutora, de que a guerra é boa para a economia. Mas, como podemos simplesmente fechar os olhos para o fato de que além do aumento exponencial da lucratividade das empresas favorecidas pela alta do petróleo, após a invasão do Iraque, deu novo impulso a complexo industrial militar?

O ataque norte-americano ao Iraque impactou consideravelmente o comércio mundial de petróleo, pois além de interromper a produção iraquiana,

a instabilidade política que causou no Oriente Médio fez com o que o preço do produto disparasse. Em 2003, quando os EUA chegaram à região, o preço do barril estava ao redor de US\$25. Cinco anos depois, em 2008, os preços chegaram a US \$140. A percepção de insegurança no mundo proporcionada pela chamada Guerra contra o Terror propiciou ainda um aumento considerável na venda de armas para os países em todo o mundo. As 100 maiores empresas produtoras de armas do mundo venderam US \$410 bilhões em armas e serviços militares em 2011. Um estudo do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) mostra que a despesa militar no mundo, em 2011, foi de 1,6 trilhão de dólares, um aumento de 40% em 10 anos.

Em 2006, Washington concluiu o maior número de novos negócios de armas (US \$16,9 bilhões em 2006, 41,9% do total global). Mas, além disso os EUA passaram a aprimorar suas políticas de exportação de armas e treinamento militar fornecido aos supostos aliados antiterroristas e o desenvolvimento de novos programas para apoiar sua guerra contra o terrorismo global. Após os ataques de 11 de setembro, George W. Bush declarou que os EUA estavam dispostos a fornecer treinamento e assistência a qualquer governo que enfrentasse uma ameaça terrorista, afirmando que “a América encoraja e espera que os governos de todos os lugares ajudem a remover os parasitas terroristas que ameaçam seus próprios países e a paz do mundo. Se os governos precisarem de treinamento ou recursos para cumprir esse compromisso, os Estados Unidos ajudarão.” (Office of the Press Secretary, 2002).

Nos primeiros cinco anos após 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos venderam quase cinco vezes mais armas por meio de Vendas Militares Estrangeiras (FMS) e Vendas Comerciais Diretas (DCS) para 25 países do que durante os cinco anos anteriores a essa data. Do ano fiscal de 2002 ao ano fiscal de 2006, o FMS para esses países aumentou de cerca de US \$1,7 bilhão para US \$5,3 bilhões. O DCS para esses 25 países também atingiu novos recordes, subindo de US \$72 milhões durante os anos fiscais de 1997-2001 para mais de US \$3 bilhões durante os anos fiscais de 2002-2006.

Mesmo com a retirada das tropas do Iraque e do Afeganistão, de acordo com dados do Stockholm International Peace Research Institute, os gastos militares totais dos EUA ultrapassaram US \$800 bilhões, em 2021, representando cerca de 38% do total global daquele ano.<sup>3</sup> Ora, se os EUA não estão em guerra em nenhuma parte do mundo o que o leva a aumentar os gastos mili-

<sup>3</sup> [https://sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time?utm\\_source=phpList&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=For+Immediate+Release%3A+World+military+expenditure+passes+%242+trillion+for+first+time&utm\\_content=HTML](https://sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time?utm_source=phpList&utm_medium=email&utm_campaign=For+Immediate+Release%3A+World+military+expenditure+passes+%242+trillion+for+first+time&utm_content=HTML).

tares. Talvez, em parte, a guerra na Ucrânia nos ajude a explicar. Desde fevereiro de 2022, quando a Rússia atacou a Ucrânia, os EUA investiram mais de US \$33,2 bilhões em assistência de segurança para aquele país.<sup>4</sup>

Joe Biden descreveu seu pedido de orçamento militar para o ano fiscal de 2023 como “um dos maiores investimentos em nossa segurança nacional na história”. Realmente, ajustado pela inflação, o nível de gastos militares proposto por Biden é maior do que qualquer outro desde a Segunda Guerra Mundial, exceto pelos orçamentos militares entre 2009 e 2012 que financiaram o aumento de tropas dos EUA no Afeganistão e no Iraque. Durante esse período, o número total de tropas americanas destacadas nesses países variou de oitenta a duzentos mil homens.<sup>5</sup> Os EUA estão planejando um novo pacote de ajuda militar para a Ucrânia que pode chegar até US \$80 bilhões, o que elevaria os gastos totais dos EUA na Ucrânia a um valor de US \$115 bilhões.

As estimativas de gastos do governo dos EUA em relação à Guerra Global Contra o Terror e demais ações militares após o 11 de Setembro estão em torno de 6 trilhões de dólares no total, além do custo material, o custo humano foi drástico. Por volta de 800.000 foram mortas e 37 milhões passaram por deslocamento forçado.

No contexto de guerras, não importa quem ganha ou perde nos campos de batalha ou o número de pessoas inocentes que morrem e são chamadas de danos colaterais, o que conta para alguns são os lucros. Muitos investidores, nos Estados Unidos e em outros lugares do mundo, se tornaram mais ricos a partir dos 6 trilhões de dólares que foram “investidos” – um termo mais apropriado do que gasto-, pois mostra que alguns têm interesse em guerras, ainda que sejam, aparentemente, irracionais para todos. Um relatório do Grupo de Estudos do Afeganistão aconselhou Biden a não retirar as tropas americanas. Não por coincidência, o presidente e o vice do grupo e a maioria de seus outros 12 membros têm laços financeiros com Empresas de Segurança que lucram com a proliferação das guerras americanas.

Logo no início da guerra, em outubro de 2001, um poderoso míssil Hellfire foi lançado num suposto lugar onde estaria o líder do Talibã, Mullah Omar. Dezenas de afegãos foram mortos, mas o líder talibã não estava entre eles, e ninguém perguntou quem havia sido morto. Esse fato se repetiu centenas de vezes durante esses vinte anos e creio representar bem um padrão de ataques indiscriminados, mesmo com os drones americanos, supostas “armas de precisão”, para decapitar o Talibã e a liderança da Al Qaeda. Essas armas

---

<sup>4</sup> <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/>.

<sup>5</sup> <https://stephensemmler.substack.com/p/where-bidens-fy2023-funding-proposal>.



assombravam os aldeões afegãos. Talvez isso reflita de uma forma geral não apenas a ação militar propriamente dita, mas uma determinada concepção sobre a humanidade dos afegãos.

Apesar das estatísticas na guerra não revelarem os sentimentos de dor e tristeza; é fato que sem os números corremos o risco de fazer abstrações que podem ser até mais eficazes na dissimulação das crises humanitárias que os conflitos provocam. Uma estimativa sobre o processo de ocupação do Afeganistão revela que morreram por volta de 2.500 soldados norte-americanos com 20.000 feridos; mais de 65.000 policiais e soldados afegãos foram mortos; pelo menos outros 135.000 foram feridos. As baixas dos talibãs foram bem maiores: cerca de 100.000 mortos e 150.000 feridos. O número de civis afegãos mortos e feridos chega a quase meio milhão. Centenas de milhares de outros afegãos se tornaram refugiados ou deslocados internamente. No auge da guerra em 2015, mais de 1.170.000 pessoas haviam fugido de suas casas. Se acrescentarmos ainda as mortes e as consequências da fome e doenças as ações tornam-se repugnantes. Por volta de 306.000 civis iraquianos morreram de violência direta relacionada à guerra, enquanto centenas de milhares de civis iraquianos morreram de causas indiretas e milhões foram deslocados. Algumas estimativas colocam o número de mortos no Iraque em mais de 2 milhões.<sup>6</sup>

Como é possível evitar gastos na ordem de trilhões de dólares que levam à ruína a vida de milhões de pessoas? Talvez, uma resposta simples seja seguir o exemplo da deputada do partido democrata norte-americano, Barbara Lee (D-CA), a única entre 518 congressistas nos EUA que se opôs à resolução que autorizou o início da Guerra Global contra o Terrorismo. Apesar de ter enfrentado ameaças de morte pelo seu voto, ela se manteve firme, advertindo, corretamente, as consequências trágicas que poderiam ter. Eis algo que devemos valorizar no meio de tantos dólares e cadáveres.

---

<sup>6</sup><https://watson.brown.edu/costsofwar/>.

## Referências

- NASSER, Reginaldo (2021). *A Luta Contra o Terrorismo: os Estados Unidos e os Amigos Talibãs*. Editora Contracorrente.
- OFFICE of the Press Secretary, The White House (2002). *President Thanks World Coalition for Anti-Terrorism Efforts*. Washington DC, March 11 (hereinafter president's remarks, March 11, 2002).
- OLOMI, Ali A. (2021). *Americans spent 20 years forgetting Afghanistan*. Washington Post December 13.
- SEMLER, Stephen (2022). "Where Biden's FY2023 funding proposal ranks among postwar military budgets. In *Speaking Security Newsletter, Advisory Note for Activists and Candidates*, nº 153, 6 April, consultado online, disponível em <https://stephensemeler.substack.com/p/where-bidens-fy2023-funding-proposal>.
- SIPRI (2022). *World military expenditure passes \$2 trillion for first time*, 25 de Abril, consultado online, disponível em [https://sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time?utm\\_source=phpList&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=For+Immediate+Release%3A+World+military+expenditure+passes+%242+trillion+for+first+time&utm\\_content=HTML](https://sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time?utm_source=phpList&utm_medium=email&utm_campaign=For+Immediate+Release%3A+World+military+expenditure+passes+%242+trillion+for+first+time&utm_content=HTML).
- U.S. Department of State (2023). *U.S. Security Cooperation with Ukraine*, 20 de Março, consultado online, disponível em <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/>.
- WATSON Institute International and Public Affairs (s.d.) *Costs of war*, Brown University consultado online, disponível em <https://watson.brown.edu/costsofwar/>.



**O PENSAMENTO DO PROFESSOR  
LUÍS MOITA NO ENSINO DAS TEORIAS  
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Ricardo Real P. Sousa



## O PENSAMENTO DO PROFESSOR LUÍS MOITA NO ENSINO DAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ricardo Real P. Sousa

A reflexão sobre o pensamento do Professor Luís Moita em Relações Internacionais que melhor posso fazer é baseada no que ensinava.

Tive o privilégio de partilhar com o Professor Moita um conjunto de Unidades Curriculares (UC) nos três níveis de ensino na Universidade Autónoma de Lisboa.

Desde o ano letivo de 2015/2016 partilhei as UC de Teorias das Relações Internacionais I e II, que decorrem nos dois semestres do segundo ano da Licenciatura em Relações Internacionais, a UC de Questões Avançadas em Relações Internacionais do Mestrado em Relações Internacionais e a UC de Modelos de Análise em Relações Internacionais do Mestrado em Estudos da Paz e Conflito das Novas Relações Internacionais e o Seminário em Questões Epistemológicas, Metodológicas e Analíticas do Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia.

Nas UC da licenciatura e dos mestrados a colaboração foi mais próxima na medida em que integrei UC coordenadas pelo Professor Moita onde já existia um programa elaborado. O seminário do doutoramento foi criado no ano letivo de 2015/2016 e estruturado em seminários, por isso com uma menor interligação entre sessões que eram distribuídas pela equipa docente.

Será essencialmente com base nesta experiência que procurarei sintetizar aspetos do pensamento sobre Relações Internacionais do Professor Moita, dando-me a liberdade de ir para além das evidências dos programas e conteúdos das aulas. Naturalmente as evidências são localizadas no tempo, as UC que partilhámos desde o ano letivo de 2015/2016, que podem, mas não têm de ser, representativas de um pensamento anterior a essa data.

Refletindo sobre os temas lecionados pelo Professor Moita, complementado pelo conhecimento dos seus interesses de investigação e carreira profissional, penso que o denominador comum de um percurso rico e diferenciado será uma preocupação com a libertação. Algo próximo a uma teologia da libertação com uma preocupação pela libertação dos oprimidos, sendo este o ponto de encontro entre a sua inspiração cristã e marxista.

Esta preocupação é evidente, primeiro como padre católico, depois no ativismo contra a guerra colonial e a ditadura do Estado Novo, após 1974 no apoio aos novos estados independentes em África como diretor do CIDAC, Organização não Governamental Portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento, onde está até ao final da década de 80. Desde então o seu percurso é essencial-

mente acadêmico. A característica mais singular deste percurso acadêmico, para o período em análise, será eventualmente a temática da libertação dos povos em relação ao Estado, ou mais especificamente, a identificação da agência de atores para além do Estado, por vezes em complementaridade, outras vezes em alternativa e outras ainda em oposição ao Estado.

Esta ideia é corroborada pelo que foi a posição onde esteve mais tempo, desde 1985 até 2018, como membro do conselho de curadores da *Fondazione Lelio Basso per i Diritti dei Popoli de Roma* e membro do Júri Internacional do Tribunal Permanente dos Povos.

Tendo estabelecido esta referência, o restante do texto irá refletir sobre três aspectos do seu ensino, todos eles em coerência com a preocupação com a libertação. O primeiro aspeto é a preferência por uma abordagem histórica ao conhecimento, algo que potencia a identificação de processos dialéticos de libertação na sociedade. O segundo aspeto é a singularidade de se focar na identificação da agência não estatal no seu ensino das Teorias das Relações Internacionais (TRI), eventualmente no entendimento de que uma agência mais próxima das pessoas tem a promessa de uma menor opressão. O terceiro aspeto é a sua visão sobre a constituição do Estado-Nação moderno em que considera que foram as revoluções francesa e americana que libertam a sociedade do domínio da monarquia e que constituem, juntamente com a revolução industrial, os marcos de referência para o desenvolvimento do moderno Estado-Nação.

## O CONHECIMENTO COMO HISTORICAMENTE DEFINIDO

De acordo com o seu testemunho, foi durante o doutoramento em ética na academia Alfonsiana da Universidade Lateranense em Roma, onde esteve entre 1964 e 1967, que descobriu o marxismo. Essa descoberta é transformadora e, porventura, influencia a sua abordagem de que o conhecimento só tem sentido percebendo o contexto histórico em que o mesmo é produzido.

Na prática, esta abordagem significa um plano de ensino orientado pela cronologia da história como forma de explicar o surgimento, desenvolvimento, essência e adoção ou rejeição das diferentes Teorias de Relações Internacionais (TRI).

Uma abordagem alternativa consistiria num conhecimento centrado nas TRI, que faz uma fotografia do estado da arte, em que o contexto histórico é negligenciado ou remetido a um plano secundário.

Esta abordagem ficou espelhada no programa da UC de TRI que inicia com o Realismo do Concerto Europeu e da Geopolítica, para depois abordar

o interlúdio do Idealismo no período entreguerras, para regressar ao Realismo tal como formulado no pós-Segunda Guerra Mundial e os seus posteriores desenvolvimentos com o Neorealismo. No segundo semestre da UC, o Liberalismo regressa ao programa para explicar a emergência da Europa Kantiana e são tratados um conjunto de outros temas mais contemporâneos como a globalização, transnacionalismo, construtivismo, o estruturalismo ou, mais recentemente, a questão do etnocentrismo das TRI aplicada ao caso do pensamento chinês e as TRI.

Semelhante abordagem pautou a revisão do programa das UC de mestrado. O programa começa por apresentar duas tradições filosóficas, de Thomas Hobbes e Immanuel Kant, seguido dos três paradigmas clássicos de Francisco de Vitória, Carl von Clausewitz e Karl Marx. Só após esta introdução é que o programa envereda por uma apresentação das principais TRI: Liberalismo e Neoliberalismo; Realismo e Neorealismo; Sociedade Internacional e a Escola Inglesa; Construtivismo e a Teoria Crítica e o Estruturalismo.

## AGÊNCIA NÃO-ESTATAL

O foco na agência não-estatal está diretamente associado ao advento da globalização a partir da década de 60, associado a conceitos como o transnacionalismo ou a interdependência complexa, salientando a particularidade de que, a partir desse período, atores não estatais assumem um protagonismo incontornável nas relações internacionais. Nas suas palavras, a “vida internacional como um palco à procura de atores”.

Nestas aulas era contrastada a Conferência de Viena de 1814, dominada pelos estadistas, com o crescimento no século XX das Organizações Intergovernamentais como atores de pleno direito no plano internacional, mas principalmente a agência dos atores não estatais, provenientes do terceiro setor, do setor privado ou mesmo dos indivíduos. Um exemplo máximo desta nova realidade são as cimeiras do clima que congregam toda esta diversidade de atores.

Esta preocupação parece natural para alguém que chegou às Relações Internacionais proveniente da Sociologia, mas é menos frequente nos currículos de ensino das TRI de origem anglo-saxónica.

Porventura uma das mais evidentes expressões dessa procura de uma agência não-estatal foi o projeto de investigação que coordenou sobre “Cidades e regiões – a paradiplomacia em Portugal” entre 2015 e 2020. Aqui o objeto de análise foi a paradiplomacia, ou seja, a diplomacia realizada por atores



diferentes dos poderes centrais dos Estados nacionais. Neste projeto os atores investigados estão todos abaixo do nível do Estado central e foram: as Euroregiões transfronteiriças de cooperação, as Eurocidades, os municípios e as regiões autónomas (Curto *et al.*, 2014).

No prefácio da obra que resultou desse projeto de investigação, o Professor Moita comparava a internacionalização de Lisboa, com o crescente peso das empresas multinacionais e das grandes metrópoles, a um sistema do tipo hanseático, em que, na ausência de um poder central, a gestão do território é realizada por uma aliança de cidades e por uma liga de mercadores (Moita, 2017).

## O ESTADO-NAÇÃO MODERNO

Uma das suas aulas na licenciatura era dedicada à compreensão da forma como se desenvolveu o Estado-Nação moderno. A sua tese é que a atribuição do momento fundador do moderno sistema de Estados-Nações à Paz de Vestefália de 1648 é equivocada defendendo que é “aconselhável abandonar as expressões ‘Estado vestefaliano’ e ‘sistema vestefaliano’” (Moita, 2012: 17).

Não pretendendo reproduzir aqui todo o seu argumento, o Professor Moita subcreve uma visão marxista, considerando que é na dialética da luta pelo poder (ou libertação da subjugação ao poder de outros) que se pode entender a evolução histórica do Estado.

Nesta perspetiva, considera essencial para a compreensão do que é o moderno Estado-Nação perceber, por um lado, o contributo que as revoluções americanas (1766) e francesa (1789-1799) têm na constituição de uma soberania que não pertence ao príncipe mas à nação e, por outro lado, o contributo da revolução industrial (1760-1820/40) no estabelecimento de novas relações socioeconómicas favoráveis ao desenvolvimento do Estado.

Em ambos estes processos o agente não é o estadista, como foram os chefes de Estado signatários da Paz de Vestefália, mas antes a ação da sociedade civil suportada ou promovida por uma burguesia que tinha um interesse em quebrar com o monopólio de poder político da monarquia ao promover as revoluções liberais e depois precisava de um Estado reforçado para gerir as mais complexas relações socioeconómicas e cadeias de valor decorrentes da revolução industrial.

Tendo feito esta reflexão, é importante salientar a sua abertura intelectual tal como refletida nos programas das UC. Neste aspeto as UC tratam com equilibrada atenção tanto o Realismo como o Idealismo do primeiro grande debate nas relações internacionais, salientam os contributos da revolução behavio-

rista decorrentes do segundo grande debate nas relações internacionais, e exploram com especial atenção os contributos do Construtivismo no terceiro grande debate nas relações internacionais.

Para concluir e de forma a calibrar a reflexão anterior, deve ser aqui referido o interesse do Professor Moita pela agência do Estado-Nação nas relações internacionais e, em particular, a sua intenção de contribuir para uma reflexão sobre o Estado português no mundo.

São evidências deste interesse a inclusão do Estado-Nação no curriculum das UC e de ser o objeto de análise em vários projetos de investigação, em particular em projetos na área dos Estudos da Paz e da Guerra em alguns casos com ligação à tradição do pensamento de Johan Galtung.

De entre os diversos contributos para a política externa portuguesa, recentemente encontramos a publicação do Anuário Janus (1997-), uma publicação anual com impacto na comunidade diplomática portuguesa, e o projeto sobre a “Estrutura Diplomática Portuguesa” que co-coordenou entre 2017 e 2019 (Moita, Valença Pinto e Pereira, 2019).

## Referências

- CURTO, H. S.; Moita, L.; Brito, Brígida R.; Quintas, C.; Galito, M. S. (2014). "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". Notas e Reflexões, JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-Abril 2015. Consultado [online] em data da última consulta, <https://observare.autonoma.pt/janus-net/janusnet/cidades-e-regioes-a-paradiplomacia-em-portugal/>.
- MOITA, Luís (2012). "Uma releitura crítica do consenso em torno do «sistema vestefaliano»". JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 3, N.º 2, outono 2012. <https://observare.autonoma.pt/janus-net/janusnet/uma-releitura-critica-do-consenso-em-torno-do-sistema-vestefaliano/>.
- MOITA, Luís (coord.) (2017). *A internacionalização de Lisboa: Paradiplomacia de uma cidade*. Lisboa: OBSERVARE. Universidade Autónoma de Lisboa.
- MOITA, L., Valença Pinto, L. e Pereira, P. (Eds) (2019). *Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa*. Lisboa: OBSERVARE-UAL.





**A IMPORTÂNCIA DO MODELO  
GRAVITACIONAL COMO INSTRUMENTO  
DO COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Sandra Ribeiro



## A IMPORTÂNCIA DO MODELO GRAVITACIONAL COMO INSTRUMENTO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Sandra Ribeiro

Ao longo das últimas décadas o comércio internacional tornou-se numa das mais importantes atividades inerentes à globalização.

É inquestionável o impacto que a globalização tem no incremento das relações comerciais a nível internacional criando uma grande interdependência entre as economias. Esta gerou fluxos intensos a nível comercial e de investimento.

As primeiras teorias de comércio internacional estudavam diferentes tipos de vantagens existentes entre as nações, no entanto estas eram baseadas no fator produtivo mão de obra. As teorias mais populares na época clássica eram o modelo das vantagens absolutas de Adam Smith e o modelo de David Ricardo das vantagens comparativas. Na economia neo-clássica o modelo Heckscher-Ohlin baseia-se em diferenças nas dotações de fatores entre os países para justificar a produção e exportação dos diferentes países.

As alterações das últimas décadas têm alterado consideravelmente estes paradigmas e hoje as vantagens inerentes ao comércio internacional são basicamente assentes em outros diferentes aspetos como os humanos, culturais e tecnológicos.

Dada a dimensão das trocas comerciais na realidade atual e o impacto que estas têm no nível de rendimento mundial, o tema do comércio internacional é cada vez mais tema de estudo na área científica. Aliás... sempre o foi.

Todos os estudos relacionados com o comércio internacional pretendem analisar as trocas comerciais e tentar responder a algumas questões, tais como: Qual o nível de trocas comerciais que um país tem?; o que comercializa? e com quem comercializa? É expectável que a resposta a estas questões altere de país para país, em função de muitas características inerentes ao próprio, efeitos esses traduzidos e analisados através de vários indicadores.

A inovação tecnológica provocou melhorias nos transportes e nas comunicações o que, aliado à crescente integração das economias e consequente abertura das mesmas, aumentou os fluxos comerciais entre os países.

De forma a analisar estes fluxos tem sido utilizado, já há décadas, o modelo gravitacional, que constitui a principal ferramenta ao nível da análise de fluxos de comércio internacional. Leamer e Levinsohn (1995) argumentam que o modelo gravitacional produziu “algumas das descobertas mais claras e robustas da economia empírica”.

Datando de 1962, com Tinbergen, o modelo foi sendo utilizado por muitos autores analisando não só diferentes regiões como períodos temporais e setores da economia.



Este modelo começa por relacionar diretamente a dimensão económica do país e inversamente com outras variáveis que funcionam como barreiras ao comércio, como a distância geográfica, os custos de transporte, entre outros.

A designação do modelo com o termo proveniente de "gravidade" prende-se com o facto de a relação inicialmente apresentar uma forma não linear da equação que se assemelha à lei da gravidade de Newton, que defendia que força gravítica entre dois quaisquer corpos do Universo é uma força de atração diretamente proporcional às massas dos corpos e inversamente proporcional ao quadrado da distância entre eles.

Tinbergen (1962) assume, com base na teoria gravitacional de Newton, que a magnitude dos fluxos comerciais bilaterais entre países pode ser explicada pela "equação gravitacional".

Fazendo a analogia aos fluxos de comércio, defende que as exportações são diretamente proporcionais à "massa" económica (PIB) dos países exportadores e importadores, e inversamente proporcional à distância entre eles (não o quadrado da distância entre eles, como na física). Aplicando o conceito de gravidade espera que os pares de países maiores negociem mais, esperando que os países que estão mais distantes negociem menos, talvez porque os custos de transporte entre eles sejam maiores.

Assim, o modelo básico gravitacional relaciona o volume de exportação entre dois países  $T_{ij}$  com o peso económico desses dois países, medido pelo produto interno bruto (PIB) do exportador e do importador ( $PIB_i$  e  $PIB_j$ ) e pelo custo do comércio entre eles, representado pela distância que os separa  $D_{ij}$  (modelos (1) e (2)), em que  $i$  e  $j$  indicam os países.

O modelo inicial é representado por:

$$T_{ij} = f \left[ \frac{(PIB_i \cdot PIB_j)}{D_{ij}} \right] \quad (1)$$

$$T_{ij} = \beta_0 (PIB_i \cdot PIB_j)^{\beta_1} \cdot D_{ij}^{-\beta_2} \cdot e^{\epsilon} \quad (2)$$

Tal como apresentado nas equações anteriores, no início da sua utilização este modelo foi elaborado para analisar unicamente a relação, supostamente estável, entre o tamanho das economias, a distância entre os países e o volume do comércio entre eles.

O modelo gravitacional começou a ser utilizado para analisar com profundidade o comércio internacional, tendo os seus fundamentos teóricos sido explorados nos trabalhos de Anderson (1979), Helpman e Krugman (1985) e Kalirajan (1999). A simplicidade de apresentação do modelo bem como ao sucesso que foi tendo na explicação dos fluxos comerciais, implicou que o modelo fosse

ganhando importância nos estudos sobre comércio internacional. Ao longo do tempo, o modelo inicial foi sendo melhorado e expandido com diversas variáveis que pretendem explicar os fluxos comerciais entre dois países. Às variáveis básicas considerados pelo modelo (PIB e distância) foram acrescentadas outras variáveis, tais como população e PIB per capita (Bergstrand, 1990).

O PIB é usado para representar a dimensão económica dos parceiros comerciais. Teoricamente, supõe-se que quanto maior o tamanho do país (tamanho representado pelo PIB), mais exportações realizaria. Então, se dois países têm PIB maior, seu comércio seria maior. Portanto, espera-se que esta variável tenha um impacto positivo significativo no comércio. A variável Distância captura o custo de transporte entre os países  $i$  e  $j$ . Maior distância significa maior custo de transporte, razão pela qual será expectável que o sinal associado a este parâmetro seja negativo.

De forma a possibilitar a consideração de fatores não quantitativos na explicação das relações comerciais também foram sendo consideradas variáveis binárias que representam determinadas características específicas dos países, como a proximidade cultural, a língua (Endoh, 1999; Breuss e Egger, 1999; Nitsch, 2000; Feenstra, 2002), a semelhança cultural, o facto de pertencerem ao mesmo bloco económico (Breuss e Egger, 1999), a existência, ou não, de fronteiras comuns, a existência ou não de relação colonial (Glick e Rose, 2002), entre outros.

A equação do modelo gravitacional implica a logaritmização das suas variáveis, originando um modelo log-log, como, por exemplo, e com base nas diversas variáveis já apresentadas, a seguinte equação:

$$\ln(T_{ij}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(\text{PIB}_i \text{PIB}_j) + \beta_2 \ln D_{ij} + \beta_3 \text{Lang}_{ij} + \beta_4 \text{Cont}_{ij} + \beta_5 \text{ACL}_{ij} + \beta_6 \text{ComCol}_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (3)$$

Onde  $i$  e  $j$  representam os países e as variáveis são definidas como:

T – volume de trocas comerciais (considerando só exportações, ou só importações ou ambas) existente entre dois países;

PIB – PIB real;

D – Distância;

Lang – variável *dummy* que assume o valor 1 quando  $i$  e  $j$  partilham uma língua comum e 0 em caso contrário;

Cont – variável *dummy* que assume o valor 1 quando  $i$  e  $j$  partilham uma fronteira comum e 0 em caso contrário;

ACL – variável *dummy* que assume o valor 1 quando  $i$  e  $j$  pertencem a uma área de comércio livre e 0 em caso contrário.;

Comcol – variável *dummy* que assume o valor 1 quando  $i$  e  $j$  tiveram uma relação colonial e 0 em caso contrário.

A variável *Lang*, tendo em consideração a língua oficial do país de destino, variável *dummy* que assume o valor 1 quando *i* e *j* partilham uma língua comum e 0 em caso contrário. Dado que a comunicação facilita o comércio, é espetável que o seu impacto seja positivo.

Uma variável binária designada por *Cont* é, por vezes, considerada, que tem um valor de 1 se os países partilham fronteira física, dado que países com fronteira compartilhada têm maiores chances de fortalecer as relações comerciais bilaterais. Por essa razão supõem-se que a variável *Cont* possa ter um impacto positivo significativo no comércio bilateral. A *ACL* é outra variável fictícia que tem sido usada para analisar o impacto de um Acordo de Comércio Livre sobre o comércio dos países membros. A variável tem um valor de 1 se o país *i* e o país *j* tiverem um acordo de comércio livre e 0 caso contrário. Uma vez que o único propósito de um acordo comercial é reforçar o comércio, espera-se que a variável *ACL* tenha um sinal positivo significativo.

Mais recentemente até variáveis de cariz político são introduzidas no modelo, existem diversos estudos na literatura do tema usando variáveis políticas, incluindo barreiras associadas às fronteiras. De salientar que este tipo de variáveis pode implicar o surgimento de alguns problemas, nomeadamente, o método para identificar corretamente os efeitos comerciais, como facilitação do comércio, padrões de produtos ou medidas regulatórias que afetam a transação de serviços. Muitas soluções *ad hoc* foram usadas no passado, mas normalmente produzem resultados que são problemáticos do ponto de vista econométrico e de difícil interpretação política. Uma prática atual é seguir Piermartini e Yotov (2016) ao incluir dados sobre o comércio intra-nacional no modelo e, em seguida, construir um termo de interação entre a variável de política relevante e uma variável *dummy* para os fluxos de comércio internacional, de forma a conseguir analisar o impacto de uma determinada política executada.

Como explicito anteriormente é utilizada a regressão linear múltipla para efetivação do modelo gravitacional. Esta tem sido amplamente utilizada nos últimos quarenta anos e tem comprovado robustez empírica e poder explicativo (Kepaptsoglou, Karlaftis e Tsamboulas, 2010). O método de Mínimos Quadrados Ordinários é a técnica econométrica mais utilizada para realizar a estimação dos coeficientes da especificação do modelo gravitacional na sua forma log-log.

A maioria dos estudos existentes analisa o volume de comércio entre os pares de países num formato  $N \times N$  e poucos aplicam o modelo para um país específico. Este tipo de estudo é relativamente recente, tendo sido iniciado por Wall (1999), que examinou primeiramente as trocas comerciais entre os Estados Unidos da América (EUA) e 85 países entre 1994 e 1996, a fim de estimar

os custos do proteccionismo. Anos mais tarde, Sohn (2005) utilizou o modelo gravitacional para explicar os fluxos de comércio da Coreia do Sul e solidificou a prática da utilização do modelo gravitacional para estudar um país em particular.

Também foram realizados alguns estudos para Portugal. Ferro e Ribeiro (2016) apresentam uma abordagem tripla para a influência da língua no comércio externo português, após agruparem os 28 estados-membros da UE segundo as suas famílias linguísticas. Isolaram as duas famílias linguísticas mais relevantes para o comércio externo de Portugal – tendo em conta a classificação do português e também as políticas linguísticas do país no que toca ao ensino e aprendizagem de línguas estrangeiras – classificando todas as restantes línguas como pertencentes ao grupo Outras, eliminando assim a necessidade de uma classificação mais pormenorizada. Concluíram que existe uma relação direta entre o volume das exportações portuguesas e o facto de o país de destino ter uma língua oficial românica (mesmo grupo linguístico que Portugal). Quando dois países compartilham o mesmo idioma ou um idioma muito semelhante, a barreira comunicacional é esbatida ou mesmo eliminada e, conseqüentemente, os custos de transação tendem a ser mais baixos. Concluímos também que tendo em consideração todos os Estados-Membros da UE, o volume das exportações portuguesas é superior para os países cuja língua oficial é semelhante à portuguesa.

Em Ribeiro e Ferro (2017) foi apresentada a relação entre o volume de exportações de Portugal para os seus 98 principais parceiros comerciais em todo o mundo em 2013, considerando a pertença desses países à União Europeia (UE) ou ao Mercosul e a proximidade linguística entre as línguas oficiais desses países e o português, a distância e o facto de pertencer, ou não, a uma zona com acordo de comércio livre. Tendo em conta apenas os países pertencentes ao bloco económico UE, foram organizados consoante a família linguística a que pertence a sua língua oficial. As razões pelas quais a maior parte das exportações portuguesas tem como país de destino um estado-membro da UE vão muito para além da integração económica europeia e da partilha de um mercado comum. Foi observado econometricamente que a proximidade física e a proximidade linguística são dois fatores relevantes. No que toca às relações comerciais entre Portugal e os países que constituem o Mercosul, e apesar da proximidade linguística que o país mantém com todos os membros desse bloco económico, as trocas comerciais ainda não são significativas. Ao contrário do que acontece relativamente à maioria dos estados-membros da UE, Portugal partilha com o Brasil a mesma língua e com os restantes países do Mercosul tem aquilo a que chamámos proximidade linguística, dado o português e o espanhol pertencerem à mesma família linguística. Assim,

e a par de todos os esforços diplomáticos que estão a ser realizados entre a UE e o Mercosul de forma a promover a existência de livre comércio entre ambos os blocos económicos, será de promover também a existência de maiores ligações entre as empresas portuguesas e estes países, aproveitando a alavanca-gem que a proximidade linguística que possuímos pode efetivamente proporcionar.

Ribeiro e Ferro (2020) concluíram, com os dados relativos ao volume de exportações portuguesas para 2015, a facilidade de comunicação verbal com o parceiro comercial tem uma influência positiva no aumento das trocas comerciais – em termos empíricos, esta conclusão é corroborada pelo facto de Espanha ser o principal parceiro comercial de Portugal, salientando o facto de, como apresentado, outras variáveis também o explicarem, tal como a proximidade geográfica.

## CONCLUSÕES

- O modelo gravitacional tem, ao longo do tempo, constituído a ferramenta mais utilizada para explicar fluxos de comércio internacional. Constitui assim o ponto de partida para muitos estudos empíricos nesta área. O modelo foi sofrendo alterações ao longo do tempo, incorporando variáveis das mais diversas áreas, tais como geográficas, económicas e culturais. É utilizado para analisar não só as trocas comerciais passadas, mas também para prever os fluxos futuros e o potencial de trocas entre países ou grupos de países.
- O modelo gravitacional fornece indicações muito úteis na explicação dos fluxos do comércio e até nas suas alterações, mas de salientar que algumas limitações também são apontadas ao modelo. Por exemplo, no contexto do crescimento inclusivo e sustentável, os economistas da atual geração estão preocupados com determinadas variáveis que o modelo gravitacional não consegue responder. Observar os impactos do comércio na desigualdade, ou no meio ambiente, ou na inclusão de género, por exemplo, requer outros tipos de dados e de análise. Estas variáveis são passíveis de ser introduzidas no modelo pois a aplicação deste ao longo das últimas décadas demonstra o seu valor e utilidade e a sua capacidade de adaptação às mudanças nas circunstâncias e prioridades políticas da atualidade, para cada período em que é utilizado. Ele continua a fornecer *insights* valiosos num contexto de políticas.
- O modelo gravitacional é um instrumento útil não só para os investigadores na área do comércio internacional, mas também para os decisores políticos que atuam na internacionalização.

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, J. (1979). A Theoretical Foundation for the Gravity Equation. *American Economic Association*, 69(1), 106–116.
- BERGSTRAND, J. (1990). The Heckscher-Ohlin-Samuelson Model, the Linder Hypothesis and the Determinants of Bilateral Intra-industry Trade. *Economic Journal*, 100(403), 1216-29.
- BREUSS, F., & Egger, P. (1999). How Reliable Are Estimations of EastWest Trade Potentials Based on Cross-Section Gravity Analyses? *Empirica*, 26(2), 81-95.
- ENDO, M. (1999). Trade Creation and Trade Diversion in the EEC, the LAFTA and the CMEA: 1960-1994. *Applied Economics*, 31, 207-216.
- FEENSTRA, R. (2002). Border Effects and the Gravity Equation: Consistent Methods for Estimation. *Scottish Journal of Political Economy*, 49(5), 491–506.
- FERRO, M. J. e Ribeiro, S. (2016). The role of language in international trade: How does language affect the choice of foreign trading partners? In: S. N. de Jesus & P. Pinto (Eds.). *Proceedings of the I International Congress on Interdisciplinarity in Social and Human Sciences* (pp. 608-621). Universidade do Algarve, Faro, 5 a 6 de maio de 2016.
- GLICK, R., e Rose, A. (2002). Does a currency union affect trade? The time-series evidence *European Economic Review* 46.
- HELPMAN, E., e Krugman, P., (1985). *Market Structure and Foreign Trade – Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy* MIT Press.
- KALIRAJAN, K. (1999). Stochastic varying coefficients gravity model: An application in trade analysis. *Journal of Applied Statistics*, 26(2), 185-193.
- KEPAPTSOGLU, K., Karlaftis, M., e Tsamboulas, D. (2010). The gravity model specification for modeling international trade flows and free trade agreement effects: A 10-year review of empirical studies. *The Open Economics Journal*, 3, 1-13.
- LEAMER, E., e J. Levinsohn. (1995). “International Trade Theory: The Evidence” in G. Grossman and K. Rogoff (eds.) *Handbook of International Economics*. Amsterdam: Elsevier Science B.V.
- NITSCH, V. (2000). National borders and international trade: Evidence from the European Union. *Canadian Journal of Economics*, 33, 1091-1105.
- PIERMARTINI, R., e Y. Yotov (2016). “Estimating Trade Policy Effects with Structural Gravity.” *Staff Working Paper ERSD-2016-10*, WTO.
- RIBEIRO, S. e Ferro, M. J. (2017). Em que medida a proximidade linguística influencia as exportações portuguesas? Um estudo aplicado à União Europeia e ao Mercosul. *Debater a Europa*, 16, 189-208. ISSN: 1647-6336.

- RIBEIRO, S. e Ferro, M. J. (2020). "Verbal communication: an essential factor in international trade". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 11, N.º 1, May-October 2020. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.11.1.3>.
- SOHN, C. (2005). Does the gravity model explain South Korea's trade flows? *Japanese Economic Review*, 56 (4), 417-430.
- TINBERGEN, J. (1962). *Shaping the World Economy*.
- WALL, H. J. (1999). Using the gravity model to estimate the costs of protection. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 81(1), 33-40.







# **LUÍS MOITA E IL TRIBUNALE PERMANENTE DEI POPOLI**

Simona Fraudatario e Gianni Tognoni



# LUÍS MOITA E IL TRIBUNALE PERMANENTE DEI POPOLI

Simona Fraudatario e Gianni Tognoni

L'ipotesi di lavoro di questo contributo è quella di raccontare la presenza e partecipazione di Luís Moita alla vita del Tribunale Permanente dei Popoli (TPP)<sup>1</sup> come documentazione di un percorso e di un metodo di ricerca di una persona che ha coniugato, in modo esemplare, un'identità di militante (nel senso più pieno del termine) e di intellettuale lucido ed insieme trasversale a molte discipline. Pur nel cambiare ovvio e radicale dei contesti geopolitici, l'originalità e la produttività del suo essere presente nella storia sono di una attualità politica e culturale che non ha scadenza. Soprattutto per coloro che pensano al vivere sociale come un perenne, obbligatorio, liberante esercizio di creazione di spazi di dignità da condividere con chi ne è escluso o espulso, senza soluzione di continuità tra quanto è richiesto dalla concretezza quotidiana del luogo in cui si vive, e le priorità imposte dalle infinite diversità degli scenari globali.

Una lettura attenta della revisione sistematica condotta da Luís sul significato e il ruolo, politico, culturale e giuridico dei Tribunali di opinione o di coscienza (cui anche il TPP può essere in un certo modo ricondotto)<sup>2</sup> dispensa dal fornire in questa sede le informazioni più importanti sulla storia, l'originalità, i limiti e, nello stesso tempo, la necessità, di un organismo-strumento come quello di un "tribunale informale" (senza cioè potere legale per le sue sentenze) che ha l'obiettivo di dare visibilità e restituire giustizia ai diritti dei popoli quando questi sono violati in modo grave e sistematico – a livello di singoli Stati e internazionalmente – e sono destinati a rimanere non riconosciuti e impuniti per le carenze delle giurisdizioni degli Stati e delle relative Corti.

È importante ricordare come il TPP viene pensato e nasce, con una partecipazione diretta e crescente di Luís, in un tempo che è centrale anche per la sua traiettoria personale, tra il 1976 ed il 1979. La prima delle due date coincide con la fine del Tribunale Russell II sulle dittature dell'America Latina e con la

---

<sup>1</sup> I lavori del Tribunale Permanente dei Popoli sono disponibili al sito: [www.permanentpeopletribunal.org](http://www.permanentpeopletribunal.org).

Per la storia e l'analisi dei lavori del TPP, cfr. Tognoni, Gianni (2018). "The History of the Permanent Peoples' Tribunal", in Andrew Byrnes and Gabrielle Simm, *Peoples' Tribunal and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, e, nello stesso volume, Fraudatario, Simona ; Tognoni, Gianni (2018). "The Participation of Peoples' and the Development of International Law: The Laboratory of the Permanent Peoples' Tribunal". Infine, si veda il recente: Fraudatario, Simona ; Tognoni, Gianni (2020). (a cura di), *Diritti dei Popoli e Diseguaglianze Globali. I quaranta anni del Tribunale Permanente dei Popoli*, Altreconomia, Milano, con prefazione di Franco Ippolito e conclusioni di Roberto Schiattarella.

<sup>2</sup> Moita, Luís (2015). "Os Tribunais de Opinião e o Tribunal Permanente dos Povos", *JANUS.NET*, vol. 6, n. 1, Maio-October, pp. 35-55.

proclamazione della Dichiarazione Universale dei Diritti dei Popoli ad Algeri<sup>3</sup>, mentre la seconda con l'inaugurazione del TPP a Bologna. Come dice l'apertura della Dichiarazione, "Noi viviamo tempi di grandi speranze, ma anche di profonde inquietudini": ai passi in avanti compiuti dai processi di decolonizzazione e dalla vittoria del Vietnam sugli USA, corrisponde la diffusione delle dittature ai paesi dell'America Latina, che inaugura tragicamente quella che diverrà l'epoca dei neo-modelli liberisti e coloniali dell'economia, che trovano espressione nelle "ricette" della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale e nelle imprese transnazionali, progressivamente indipendenti da qualsiasi regola di diritto "umano".

Per la militanza negli scenari portoghesi Luís adotta lo sguardo e l'ipotesi di lavoro che sta prendendo forma con gli eventi sopra ricordati: la liberazione dei popoli non è mai un processo o un capitolo della storia che si può considerare concluso. Ancor più a fondo: la garanzia dei diritti, generati per la prima volta nella storia con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani in risposta all'orrore intollerabile di una guerra che aveva incluso la Shoah e "l'inutilità" delle bombe atomiche, è fondamentale, ma estremamente fragile. È un orizzonte, imprescindibile, ma con cammini tutti da fare e rinnovare. Il diritto dei popoli, al di là dei diritti degli Stati, è un processo che deve sgorgare dalla vita dei popoli reali: un tribunale dei popoli è anzitutto tribuna di visibilità e di presa di parola. "Dire giustizia" di fronte a violazioni massive e gravi è essenziale, ma può divenire realtà per popoli concreti e contestualizzati solo se fa parte di un processo di liberazione che passa per l'autodeterminazione politica, per poi diventare accessibilità progressiva ai diritti del quotidiano.

Luís porta – da protagonista che tesse reti senza troppo clamore – la sua cultura e la sua storia in questo progetto, con la sua capacità di radicarsi nei processi più difficili e controversi, per ascoltarli anzitutto. La logica ed il metodo di lavoro del TPP costituiscono in questo senso un laboratorio perfetto: i testimoni sono esperti di realtà che coincidono con vite e contesti precisi, e che non obbediscono a criteri di "evidenze" standardizzate; i giudici non sono i garanti neutri dell' "impossibile oggettività" di fatti che hanno la complessità dei conflitti, delle torture, della violenza. Il diritto, infatti, non è solo l'applicazione di una norma formulata per essere interpretata con la logica lineare di chi cerca le corrispondenze causali tra cause univocamente definite ed effetti. Conoscenze-decisioni-giudizi sono nel TPP trasparenti, motivati, indipendenti, senza pretendere di essere neutri, o non pronunciabili quando le

---

<sup>3</sup> Il testo della Dichiarazione Universale dei Diritti dei Popoli proclamata ad Algeri il 4 luglio 1976 è disponibile al sito: <https://permanentpeopletribunal.org/tribunale-permanente-dei-popoli/la-carta-di-algeri/>.

violazioni e le vittime sono certissime ma gli anelli della causalità non sono riconducibili a responsabilità personali esplicitamente documentabili. “Dire diritto” corrisponde a chiamare le cose e le responsabilità per nome, restituendo alle vittime il loro statuto di soggetti inviolabili, e perciò anche di giudici legittimi in una storia che non può contentarsi della “legalità” di un’*accountability* decisa sulla base di norme che non rispondono alla obbligatorietà dei diritti umani e dei popoli.

I casi sottoposti al TPP — dal momento della formulazione dell’atto di accusa, attraverso testimonianze e rapporti tecnici, fino alle sentenze — diventano ogni volta sperimentazione di diritto: dove la competenza, ma ancor di più l’attenzione alle narrazioni di cui è fatta la storia delle sofferenze delle vittime e del loro diritto alla esistenza come soggetti, è fondamentale.

Non è difficile, anche per chi ha avuto poche possibilità di interagire con Luís nei più diversi contesti accademici o politici, immaginare quanto importante possa essere stato il suo contributo — di ricercatore rigoroso e intransigente nelle scienze sociopolitiche, e di persona capace di accoglienza intelligente e senza i fronzoli della diversità — al lavoro ed alla metodologia del TPP.

La mediazione è sempre stata il distintivo del contributo di Luís nel TPP lungo gli anni, dal 1979 a oggi (una sua lettera al TPP per declinarne al futuro gli impegni precede di pochi giorni il suo andarsene): non importa quanto fossero forti le differenze e le incertezze, la sua mediazione non era mai di compromesso. Come nella sua ricerca. Significava aprire strade diverse, in avanti, non di rassegnazione, sapendo trovare il linguaggio più appropriato, ma soprattutto creando tempi che permettevano reciproco ascolto, senza “concessioni”. La mediazione come invito ad aprire finestre che obbligano a considerare punti di vista per spazi di comprensione.

Non è questa certo la sede per esaminare nel dettaglio alcune delle sentenze del TPP dove la sua presenza è stata più importante.<sup>4</sup> Nella logica adottata per questo contributo, sembra più significativo rimandare ad una sentenza in un certo senso atipica nel suo scenario, perché concentrata sul come e quanto una “grande opera” (la costruzione di una linea ferroviaria transalpina di alta velocità che lega Torino e Lione, tra Francia ed Italia, estremamente controversa

---

<sup>4</sup> Sono, in particolare, le sessioni su Timor Orientale (Lisbona, 19-21 giugno 1981), I diritti dei lavoratori e dei consumatori nell’industria dell’abbigliamento (Bruxelles, 30 aprile-5 maggio 1998), Diritti fondamentali, partecipazione delle comunità locali e grandi opere. Dal Tav alla realtà globale (Torino, 5-8 novembre 2015), La violazione dei diritti delle persone migranti e rifugiate (Palermo, 18-20 dicembre 2017), Genocidio politico, impunità e crimini contro la pace in Colombia (2020-2021) e Pandemia e autoritarismo. La responsabilità del governo Bolsonaro per le sistematiche violazioni dei diritti fondamentali dei popoli brasiliani perpetrate attraverso le politiche imposte nella pandemia Covid-19 (Brasile, 2022). Le sentenze sono consultabili sulla pagina web del TPP: <http://permanentpeopletribunal.org/category/sessioni-e-sentenze-it/>.

in tutti suoi aspetti amministrativi, politici, economici) può diventare strumento di violazione del diritto all'autodeterminazione di popoli facilmente provabili di visibilità, in quanto minoranze (cittadini di comunità montane del versante italiano), oltre che crimine ambientale.<sup>5</sup>

I grandi-macro temi ricordati all'inizio in termini di trasformazione progressiva del mondo globale si confrontavano, nel contesto della piccola valle del Nord Italia, con la concretezza di un comportamento repressivo prolungato e profondamente violatorio di diritti fondamentali da parte di una democrazia costituzionale che deviava il suo ruolo di garanzia dei diritti delle persone (individui, comunità, autorità amministrative e politiche locali) che esprimevano pacificamente il loro diritto di resistenza. Si affermava, con violenza e fino alla militarizzazione di una parte del territorio, l'obbligatorietà, contestata giuridicamente, dei diritti contrattuali degli attori privati della "grande opera", con l'arroganza di travestire da crimini le azioni di resistenza collegiale e pacifica, spesso sanzionate con incarcerazioni di membri della comunità.

La realtà di questo capovolgimento è al centro sia di tutte le violazioni sia di tutte le assenze dei diritti fondamentali negli scenari globali: dall'universo dell'estrattivismo, alla deforestazione, alle migrazioni da guerre ambientali e della fame. Si sa, si accetta perché corrisponde ad una progettualità che ha nella economia e nel mercato i suoi criteri di riferimento. Gli umani sono elemento di disturbo: soprattutto quando prendono la parola collegialmente, con la durezza non sanzionabile della resistenza pacifica. Nel contesto del TPP si trattava, per essere coerenti con la realtà locale e comunitaria, di garantire un lavoro di traduzione di dati e linguaggi: dall'inevitabile "lontananza" ed asetticità della legislazione internazionale, il processo e il giudizio dovevano essere riconoscibili in un "locale" formalmente legale e costituzionale, e in una narrazione della realtà capace di ridare alla comunità il volto e l'identità di soggetto di diritto e non di "vittima punibile".

Nella redazione del testo della sentenza (riconosciuta poi ampiamente come un vero testo di riferimento, metodologico e giuridico) la mediazione di Luís (la sua storia, che lo aveva visto, nella vita della società e a livello accademico, fare del mondo il laboratorio della sua cultura ed insegnamento) nel senso sopra ricordato, è stata fondamentale, così come lo è stata per le altre sentenze, da quella sul Timor orientale del 1981 fino all'ultima sul rapporto tra pandemia e autoritarismo in Brasile del 2022.

---

<sup>5</sup> Cfr. Pepino, Livio (2016). (a cura di), Il Tribunale Permanente dei Popoli. Le grandi opere e il Val Susa, Quaderni del Controsservatorio Valsusa, 4, Edizioni Intra Moenia, Napoli, disponibile al sito: <https://www.controsservatoriovalsusa.org/images/materiali/Controsservatorio%20Valsusa%20-%20Quaderno%204.pdf>.

La sua gioia tranquilla, nella sera della presentazione della sentenza sulle grandi opere – in un locale pienissimo di gente della comunità montana, Luís era l'unico membro internazionale della giuria che poteva trasmettere il messaggio del Tribunale in un italiano preciso, che dava, senza fretta, il tempo per capire – è uno dei ricordi che meglio riassumono il suo contributo e il suo impegno per la dignità libera e cosciente di tutti gli umani espresso anche attraverso il TPP.



## Referenze

- DICHIARAZIONE Universale dei Diritti dei Popoli proclamata ad Algeri il 4 luglio 1976 è disponibile al sito: <https://permanentpeopletribunal.org/tribunale-permanente-dei-popoli/la-carta-di-algeri/>.
- FRAUDATARIO, Simona e Tognoni, Gianni (2018). “The Participation of Peoples’ and the Development of International Law: The Laboratory of the Permanent Peoples’ Tribunal”. ”, in Byrnes , Andrew and Simm, Gabrielle (2018). *Peoples’ Tribunal and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FRAUDATARIO, Simona e Tognoni, Gianni (2020). *Diritti dei Popoli e Diseguaglianze Globali. I quaranta anni del Tribunale Permanente dei Popoli*. Milano: Altreconomia.
- MOITA, Luís (2015). “Os Tribunais de Opinião e o Tribunal Permanente dos Povos”, *JANUS.NET*, vol. 6, n. 1, Maio-October, pp. 35-55.
- PEPINO, Livio (2016). *Il Tribunale Permanente dei Popoli. Le grandi opere e il Val Susa*, Quaderni del Controsservatorio Valsusa, 4, Edizioni Intra Moenia, Napoli, disponibile al sito <https://www.controsservatoriovalsusa.org/images/materiali/Controsservatorio%20Valsusa%20-%20Quaderno%204.pdf>.
- TOGNONI, Gianni (2018). “The History of the Permanent Peoples’ Tribunal”, in Byrnes, Andrew and Simm, Gabrielle (2018). *Peoples’ Tribunal and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TRIBUNALE Permanente dei Popoli sono disponibili al sito: [www.permanentpeopletribunal.org](http://www.permanentpeopletribunal.org).





**LISBOA COMO CIDADE  
INTERNACIONAL:  
CONTRIBUTOS PARA UMA  
AGENDA DE INVESTIGAÇÃO**

Sofia José Santos



# LISBOA COMO CIDADE INTERNACIONAL: CONTRIBUTOS PARA UMA AGENDA DE INVESTIGAÇÃO

Sofia José Santos

*“Uma cidade é um vasto complexo de sistemas e subsistemas, onde se articulam as mais variadas dimensões sociais, económicas, culturais, ambientais, umas informais, outras altamente institucionalizadas, enfim, um mundo de mundos”*

Luís Moita (2017: 117)

## INTRODUÇÃO

Ainda que à primeira vista, a realidade das cidades como atores internacionais possa parecer algo novo e em construção, a verdade é que muito antes do Estado existir, as cidades constituíam já polos de poder e peças fundamentais de (redes de) governação internacional. Como afirma Luís Moita, as cidades são e sempre foram “um mundo que encerra diversos mundos” (2017: 111). Talvez por isso a sua internacionalização tenha estado presente ao longo da História, bem como nas diferentes geografias e histórias que as povoam. As cidades são, na verdade “um espaço onde a vida política, social, cultural, demográfica e económica se organiza de forma específica e, na sua especificidade, se desenvolve e interage internacionalmente” (Santos, 2017: 17), deixando por isso, de poder ser analiticamente presas ou limitadas, numa perspetiva ortodoxa das Relações Internacionais (RI), a uma hierarquia “que as coloca [insistentemente] abaixo do patamar nacional, regional e global” (Sassen, 2007: 102). Tanto através do poder local institucional como de entidades privadas ou de movimentos orgânicos, e em muito alimentadas pelas dinâmicas da globalização, as cidades interagem cada vez mais ao nível global com consequências e impactos tanto locais como internacionais.

Dentro da disciplina das Relações Internacionais, esforços para atribuir às cidades a importância de categoria analítica e de “agency”<sup>1</sup> que os Estados assumem tem constituído um enorme desafio. Como nos recorda Curtis (2010), a disciplina tem sido tradicionalmente baseada numa ontologia que privilegia o entendimento do sistema internacional enquanto anárquico e liderado por Estados

---

<sup>1</sup> A autora optou por manter o termo “agency” em Inglês, uma vez que sintetiza melhor do que qualquer tradução para português a característica e ação a que o termo se refere.

soberanos. A par – e no âmbito – desta tendência estatocêntrica, há também a ideia de uma comparação contributiva face a despesas militares entre as cidades e os governos centrais (Alger, 2014). Apesar disso, e nas últimas duas décadas, diferentes estudos começaram a defender a importância fundamental das cidades *per se* na ordem internacional focando-se em diferentes áreas temáticas (*e.g.* Acuto, 2013; Barber, 2013; Bouteligier, 2013; Curtis, 2010, 2014; Kissack, 2013; Atwell, 2013; Calder e Freytas, 2009; Tavares, 2013). Em Portugal, dando eco a este repto, tem sido desenvolvida alguma reflexão sobre a temática (*e.g.* Curto *et al.*, 2014; Moita, 2017; Vaz e Ferreira, 2018), sendo de destacar o trabalho coletivo coordenado por Luís Moita (2017) que deu um passo particularmente importante, fazendo um mapeamento da paradiplomacia da cidade de Lisboa e, com isso, contribuindo para ir além da literatura dominante internacional que via "agency" internacional e Estados como sobreponíveis e que colava a "agency" internacional das cidades às designadas "cidades globais", negligenciando o papel de cidades médias ou pequenas.

Este capítulo pretende identificar contributos que entendo fundamentais que a investigação liderada por Luís Moita no OBSERVARE da Universidade Autónoma de Lisboa, plasmada no seu livro de 2017, deu para esta agenda de investigação.

## AS CIDADES COMO ATORES DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As cidades têm chegado à esfera internacional por várias frentes e através de diferentes dinâmicas globais conseguindo "transcender os nossos quadros de referência tradicionais e dominantes das RI, ultrapassar hierarquias de escala (globo, estado, região) e políticas (supra-nacional, governamental, regional e local) e perfurar as camadas da soberania do sistema de Vestefália" (Acuto, 2013: 159).

Sassen cunhou o termo "cidade global" para sintetizar os processos e o resultado que a interação entre a globalização económica e as cidades produziram, dando particular enfoque aos fluxos de poder em torno do capital e de informação (2005). Para a autora, no âmbito destes fluxos, não são os Estados, mas sim cidades, como Nova Iorque, Londres ou Tóquio, que constituem os pontos nevrálgicos e estratégicos para as dinâmicas financeiras e económicas tão centrais no sistema internacional atual (Sassen, 2007). As "cidades globais" acabam por ser "um dos espaços do global", envolvendo "o global diretamente, muitas vezes ignorando ou ultrapassando o nacional" (Sassen, 2007: 102). Calder e Freytas (2009) falam de "cidade política global" para sintetizar todas as cidades

que “apresentam as características de uma cidade global, tal como conceptualizada por Sassen, mas que também serve como micro-cenário para transações políticas globais”, ou seja, um lugar de formulação de políticas e de exercício de influência sobre políticas globais (Calder e Freytas, 2009: 80, 81).

Na verdade, a cidade influencia e é influenciada pelo internacional de múltiplas formas. Do ponto de vista demográfico, desde 2007, a população global urbana excede a população global rural (UNDESAPD, 2014)<sup>2</sup>, sendo a população urbana construída a partir de proveniências geográficas e culturais diferentes (Anthony, 2015), impactando a porosidade das suas fronteiras em distintas esferas (Alger, 2014). Também em termos diplomáticos, as cidades podem ser também prolíficas. Em 2014, Atwell (2014: 374) sublinhava, por exemplo, que o governador de São Paulo recebia mais presidentes e chefes-de-Estado do que a então Presidente Dilma Roussef. A par disso, também muitas cidades abriram representações em países estrangeiros para proteger e garantir os seus interesses. Foi o caso de Gutemburgo, Lodz e Liverpool que têm as suas representações em Bruxelas para garantir maior proximidade à EU e às oportunidades que ela promove (Tavares, 2016). Da mesma forma, as cidades acolhem as sedes de muitas organizações internacionais (governamentais e não-governamentais), estabelecem acordos internacionais entre si e são membros de organizações internacionais, sendo difícil encontrar uma cidade que tenha mais um milhão de habitantes que não participe em acordos multilaterais internacionais (Tavares, 2016). Apontando para estes laços institucionais, muitas cidades acabaram por desenvolver esforços e ligações enquadráveis no que a literatura apelida de paradiplomacia, *i.e.*, relações internacionais levadas a cabo por governos sub-estatais com vista a promover os seus interesses (Cornago, 2010).

Fora do campo estritamente institucional e de uma forma mais orgânica, as cidades projetam e exportam novas formas de expressão cultural e globalizam criatividades (Beekmans, 2013), como é ilustrativo a tribo urbana *hipster* ou a iniciativa “Before I Die”. Estas dinâmicas dialogam também com o facto de as cidades serem “a principal porta de embarque para reivindicações a partir de baixo e para desafiar o *status quo* das políticas urbanas, nacionais e internacionais” (Sassen 2007 apud Santos, 2017). Como afirma Santos (2017: XX) “[d]o ponto de vista do desafio e contestação à ordem estabelecida, a densidade populacional das cidades assim como a natureza da sua população – maioritariamente mais jovem e proveniente de múltiplos e diversificados contextos sociais, culturais e económicos – e o seu ritmo de vida facilitam

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>.



que as cidades sejam palcos privilegiados tanto do ponto de vista securitário como contestatário. Em termos securitários, a escala urbana emerge cada vez mais como um espaço para ação internacional de segurança nacional, nomeadamente face ao crime internacional e a ataques terroristas – como o provam os recentes ataques de Paris ou Bruxelas reivindicados pelo Daesh. Também políticas de contestação acontecem primordialmente em espaços urbanos e cada vez mais em rede. A Primavera Árabe, o movimento das *Acampadas* em Espanha, o protesto da *Geração à Rasca* em Portugal e o *Occupy Wall Street* nos EUA tiveram lugar em cidades e partilharam entre eles não só inspiração, mas também metodologias”.

## LISBOA COMO CIDADE INTERNACIONAL: CONTRIBUTOS ANALÍTICOS

A par das clássicas “cidades globais”, como Londres, Nova Iorque ou São Paulo, também as cidades médias e pequenas podem ter “*agency* internacional” uma vez que, também elas oferecem e corporizam nós de geração e alimentação de “dinâmicas globais des-territorializadas, transfronteiriças em diferentes áreas temáticas”, como “comércio internacional, investimento externo, exposições e espetáculos culturais, turismo, transações financeiras, movimentos sociais, mobilidade universitária, integração em redes internacionais” (Santos, 2017: XX). Através de um mapeamento detalhado de estratégias, pensamento e passos de alargamento e aprofundamento de relações e dinâmicas internacionais, o livro “A internacionalização de Lisboa: Paradiplomacia de uma cidade” evidencia e dá sentido estratégico a uma dinâmica internacional, explorando causas e implicações, a que poucas pessoas que vão ou habitam em Lisboa serão alheias. Ao fazê-lo demonstra também como Lisboa, a par de tantas outras mais facilmente identificáveis como “globais” é, também ela, internacional e internacionalizada.

Do mesmo modo, o livro contribui também para o debate em curso sobre como definir o que é uma cidade, no estudo das Relações Internacionais. Perante a análise de Lisboa como cidade internacional, um dos primeiros desafios que o livro nos coloca é a definição do que, em Lisboa, constitui, em evidência ou potência, um núcleo internacional, internacionalizado e/ou internacionalizador. Se “[q]uando somos confrontados com a ideia de cidade, salta aos nossos olhos uma imagem praticamente intuitiva e clara do que uma cidade significa e do que integra. Características, serviços, dinâmicas e velocidades específicas que lhes atribuímos criam esse lugar-comum. Porém, quando tentamos traçar fronteiras analíticas nos elementos e agentes que

personificam a cidade enquanto ator internacional, a intuição deixa de funcionar” (Santos, 2017). É preciso fazer escolhas. Focando-se em Lisboa, o livro fala de uma série de universos que podem ser sobreponíveis a Lisboa quando falamos da sua internacionalização – “a cidade”, o “concelho”, o “distrito”, a “grande Lisboa”, a “região de Lisboa”, a “área metropolitana de Lisboa”, a “região de Lisboa e vale do Tejo”, a “macro-região” (Moita, 2017: 111-117). Por ser uma análise da paradiplomacia da cidade, opta-se por “uma limitação geográfico-administrativa à cidade, em sentido estrito, e uma limitação do ponto de vista institucional aos organismos da esfera municipal” que se revelam coincidentes com as linhas estratégicas da política do governo nacional (Moita, 2017: 117). Há, porém, o reconhecimento de que muito em Lisboa faz também parte da cidade e merece ser estudado do ponto de vista da internacionalização de Lisboa (Brito, 2017a; Brito, 2017b; Moita, 2017; Morais, 2017; Mortágua e Mira, 2017; Quintas, Brito e Curto, 2017; Santos, 2017). É importante frisar que, na sua lente institucional, mais do que processos burocráticos ou decisórios, há uma ênfase nas visões que alimentaram os processos e os resultados para projetar a internacionalização da vida de Lisboa na multiplicidade dos seus níveis e dimensões.

Finalmente, o livro consegue uma navegação equilibrada entre o inédito e o já existente. Falar da internacionalização de uma cidade nunca é falar apenas do presente ou do futuro. É, em grande medida, falar do passado. Trata-se, por isso, como afirma Santos (2017), de procurar permanentemente um “equilíbrio difícil entre o tradicional e o novo, o contínuo e o descontínuo, o visível e o invisibilizado que Alder (2014) e Aust (2015) ajudam a explicar. Para Alder (2014: 45), mostrar a importância das cidades dentro do e para o sistema internacional corre o risco de ser um exercício tão desnecessário como o de “perguntar qual é o impacto do fluxo da água num rio, já que o fluxo da água é o rio”. A tarefa de descortinar o óbvio de forma precisa pode ser um enorme desafio, especialmente porque, por um lado, apesar do facto “do que vemos hoje ir além da tradicional geminação de cidades que se disseminou maioritariamente depois da II Grande Guerra, ou tentativas isoladas dos municípios para responder a desafios e desenvolvimentos globais (...) [,] não se deve cometer o erro de tomar esses fenómenos como novidades completas” (Aust, 2015: 258)”. É estas linhas de continuidade que Amorim (2017) nos traça, complementado por Moita (2017). Ambos a par do reconhecimento do passado – mais recente ou mais longínquo – não invalidam o argumento de que já que também considerar “toda a dimensão e intensidade da presença das cidades na esfera internacional [atualmente] desafia o conhecimento já construído nessa área” (Santos, 2017). Esta obra coletiva é também um contributo para a navegação nesta área já tão consolidada e tão dinamicamente apontada ao futuro.

## CONCLUSÃO

As cidades globais têm sido um desafio discreto, mas crescente, à centralidade do Estado – seja de uma forma complementar, subsidiária ou oposta. Lisboa está longe de ser equiparável financeiramente a Nova Iorque ou Tóquio. Está também longe de poder traçar paralelos absolutos (se estes existem) com Paris, Hong Kong, São Paulo ou Rio de Janeiro. Na sua especificidade, porém, ela tem feito um percurso de internacionalização que o livro organizado por Luís Moita evidencia. Inaugura uma agenda de investigação em Portugal sobre esta temática, sendo o primeiro estudo abrangente e sistematizado da matéria. Faz o mapeamento, explora genealogias, contradições, processos e visões que permitem alimentar a Lisboa internacional que conhecemos hoje tanto como visitantes e habitantes, como enquanto analistas internacionais, abrindo espaço para que novos estudos cubram estas dinâmicas de outra perspectiva ou que incluam áreas não-institucionalizadas mas igualmente produtivas do que de internacional e internacionalizado encontramos em Lisboa e em tantas outras cidades – maiores ou menores. É essa a agenda de investigação – um local internacionalizado em múltiplas vertentes das nossas vidas – que, aos meus olhos, este estudo deixou.

## Referências consultadas

- ACUTO, M. (2013). *Global Cities, Governance and Diplomacy*. The Urban Link, 12B.
- AMORIM, Fernando (2017). “Lisboa e os nós da internacionalização”, in Moita, Luís (org.), *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade, Lisboa*. Lisboa: UAL, OBSERVARE.
- ATTWELL, W. (2014). “The Rise of Cities as Global Actors: What Consequences for Policy?2, *Global Policy*, Volume 5, Issue 3, September 2014.
- ALGER, C.F. (2014). *The UN System and Cities in Global Governance*, Springer.
- ANTHONY, I. (2015). “Cities and security”, *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*. Disponível em: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2015/cities-and-security>.
- AUST, H. P. (2015). “Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change, and International Law”, *The European Journal of International Law*, Volume. 26 no. 1, pp. 255–278.
- BARBER, B. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press.
- BEEKMANS, J. (2013). “Trend 5: Local Urban Culture Goes Global”, *Popupcity.net*, 15 Janeiro de 2013. Disponível em: <http://popupcity.net/trend-5-local-urban-culture-goes-global/>.
- BRITO, Brígida (2017a). “Quando Lisboa fica na moda: A explosão turística”, in Moita, Luís (org.), *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade, Lisboa*. Lisboa: UAL, OBSERVARE.
- BRITO, Brígida (2017b). “A sustentabilidade ambiental como valor transfronteiriço”, in Moita, Luís (org.), *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade, Lisboa*. Lisboa: UAL, OBSERVARE.
- BOUTELIGIER, S. (2013). *Cities, Networks, and Global Environmental Governance. Spaces of Innovation, Places of Leadership*. Routledge.
- CALDER, K. & Freytas, M. (2009). “Global Political Cities as Actors in Twenty-first Century International Affairs”, *Review of International Affairs*, Volume 29, Number 1, Winter-Spring2009, pp. 79-96.
- CURTIS, S. (2010). “Global Cities and the Transformation of the International System”, *Review of International Studies*, 37, no. 4.
- CURTIS, S. (2014), “Introduction”, in Curtis, S. (org.) (2014). *The Power of Cities in International Relations*. Nova Iorque: Routledge.

- CURTO, H. S.; Moita, L.; Brito, Brígida R.; Quintas, C.; Galito, M. S. (2014). “Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal”. Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-Abril 2015. Consultado [online] em data da última consulta, <http://hdl.handle.net/11144/793>.
- KISSACK, R. (2013). “Introducción: ciudades y espacios urbanos en la política internacional”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n. 104, pp 7-18.
- MOITA, Luís (org.), (2017). *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade, Lisboa*. Lisboa: UAL, OBSERVARE.
- MOITA, Luís, (2017). “A paradiplomacia de uma cidade: a internacionalização de Lisboa nas últimas quatro décadas”, in Moita, Luís (org.) *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade, Lisboa*. Lisboa: UAL, OBSERVARE.
- MORAIS, Carlos (2017). “A competitividade económica através da inovação tecnológica”, In Moita, Luís (org.) *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade, Lisboa*. Lisboa: UAL, OBSERVARE.
- MORTÁGUA, Maia João e Mira, Madalena Romão (2017). “Lisboa Cosmopolita”, in Moita, Luís (org.), *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade, Lisboa*. Lisboa: UAL, OBSERVARE.
- QUINTAS, Célia; Brito, Brígida e Curto, Helena (2017). “A cultura e os processos de interculturalidade”, in Moita, Luís (org.) *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade, Lisboa*. Lisboa: UAL, OBSERVARE.
- SANTOS, Sofia José (2017). “As Cidades como Atores das Relações Internacionais”, in Moita, Luís (org.) *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade, Lisboa*. Lisboa: UAL, OBSERVARE.
- SASSEN, Saskia (2007). *A Sociology of Globalization*. WW Norton.
- SASSEN, Saskia (2012). *Cities*, in *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*.
- TAVARES, R. (2016). “Forget the nation-state: cities will transform the way we conduct foreign affairs”, *World Economic Forum*. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2016/10/forget-the-nation-state-cities-will-transform-the-way-we-conduct-foreign-affairs/>.





**UMA DIPLOMACIA PARA O SÉCULO XXI.  
O LEGADO DO PROFESSOR LUÍS MOITA**

Sónia Sénica





# UMA DIPLOMACIA PARA O SÉCULO XXI. O LEGADO DO PROFESSOR LUÍS MOITA

Sónia Sénica

A investigação científica do Professor Luís Moita encerra uma amplitude de temáticas e de dimensões que obriga necessariamente a um exigente exercício de seleção e escolha. De entre os vários contributos materializados em legado para toda uma geração, retenho a relevância atribuída ao estudo da teoria e prática diplomáticas e a um debruçar mais atento ao caso particular da diplomacia portuguesa. Partindo da premissa por si avançada logo em 2006 que remetia para a necessidade de uma transformação profunda a ocorrer na diplomacia, no seu artigo “Da diplomacia clássica à nova diplomacia”, apercebemo-nos da importância que a função diplomática encerra no seu pensamento<sup>1</sup>:

*O atual sistema de representação externa dos Estados nacionais – rede de embaixadas, corpo diplomático, outras instituições oficiais no exterior – poderá estar inadapitado ou em vias de sofrer alterações profundas, tanto mais quanto corresponde a uma estrutura razoavelmente conservadora, cujas raízes mergulham numa tradição europeia de mais de três séculos (...).*

É inegável o peso que a diplomacia assume na prossecução das linhas estruturantes da política externa portuguesa de entre os seus vários vetores permanentes no Portugal democrático: o vetor europeu, o vetor atlântico, a lusofonia e mais recentemente a diplomacia económica e a diáspora. Mas a evolução do próprio conceito de diplomacia foi-se alterando de forma profunda com as transformações ocorridas quer em termos de conjunta histórica, quer em termos de política internacional. De entre as mudanças verificadas, e segundo o *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*<sup>2</sup>, apontam-se cinco dimensões substanciais que exigiram uma necessária adequação da diplomacia: i) crescente número e tipo de atores; ii) expansão do âmbito e dos temas da diplomacia; iii) níveis de envolvimento diplomático (local, nacional, bilateral, multilateral, regional, global); iv) aparato e funcionamento da máquina diplomática; e v) modos, tipos e técnicas da diplomacia. A estes desafios acresce ainda a revolução tecnológica com impacto acrescido no desempenho das funções

<sup>1</sup> Moita, L. (2006). “Da diplomacia clássica à nova diplomacia”, *Anuário Janus 2006*, disponível em [http://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006\\_3\\_a.html](http://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006_3_a.html).

<sup>2</sup> Cooper, A. F., Heine, J., & Thakur, R. (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press.

diplomáticas ditas tradicionais, conforme o consagrado no artigo 3.º, alíneas a) a e) da Convenção de Viena das Relações Diplomáticas de 1961<sup>3</sup>: a representação; a proteção; a negociação; a informação; e a promoção.

Assumindo a comunicação um papel primordial na atividade diplomática, e em ciclo de forçosa transição para a era da digitalização, torna-se essencial que uma das qualidades do diplomata moderno seja a sapiência de aliar as suas funções clássicas às competências técnicas cada vez mais informatizadas e digitais, daí que já se incluía na tipologia da diplomacia a ciberdiplomacia ou a diplomacia digital. Esta fase da diplomacia moderna tem suscitado reticências e considerações em torno de um amplo debate sobre a fronteira que deve ou não existir entre a esfera pessoal e a esfera profissional, entre o agente diplomático e o homem por trás da função, entre o Estado e quem o representa.

De igual relevância assume, segundo o Professor Luís Moita, o multilateralismo na política externa portuguesa e conseqüentemente a diplomacia portuguesa no âmbito multilateral. Em artigo mais recente, datado de 2022, sob o título “A inserção multilateral do país”<sup>4</sup> aborda, em particular, as três organizações internacionais que considera fundamentais para a ação externa de Portugal:

*(...) A verdade é que, por convicção ou por inércia, se tem verificado um consenso entre as forças políticas dominantes quanto ao reconhecimento das três principais organizações de que Portugal é membro, consistindo nas três traves-mestras da colocação do país no mundo (...).*

*A mais antiga, desde 1949, é a NATO, no domínio da segurança.*

*A mais envolvente, no domínio político, é a UE, sucessora da CEE*

*à qual o país aderiu em 1986. A mais dispersa geograficamente, assente em alicerces culturais, é a CPLP, fundada em 1996 (...).*

Nesta tríade de ação externa, encarada como “carácter estratégico”, Portugal pode e deve beneficiar da sua localização geográfica assumindo o papel de facilitador do relacionamento entre a Europa, o Atlântico e o mundo lusófono. Concertando com a defesa e promoção de uma “integração positiva” nas organizações internacionais e na aposta da “cooperação internacional” fazendo jus à “sua tradição universalista”. Ainda nesta sua reflexão, defende o papel que Portugal pode assumir enquanto “promotor da solução pacífica dos conflitos”, por via de uma “diplomacia da paz”, que estimule o “multilateralismo de democracia cosmopolita”. Fazendo, no final, a ressalva de que “todas estas modalidades de multilateralismo representam para o país uma oportunidade e uma responsabilidade”.

<sup>4</sup> Moita, L. (2022). “A inserção multilateral do país”, *Anuário Janus 2022*, disponível em <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/5550/3/Janus%202022%202.1%20Lui%cc%81s%20Moita.pdf>.

Outro importante contributo que nos deixou foi a elaboração do “Estudo da estrutura diplomática portuguesa”<sup>5</sup>, realizado em 2019, em co-organização com Luís Valença Pinto e Paula Pereira, que foca desde “as novas circunstâncias da prática diplomática”, “os grandes momentos de transformação e mobilização”, “as novas formas de representação” ou até mesmo “as novas formas de ação diplomática”. Além do mapeamento exaustivo da rede diplomática portuguesa e sua especificidade, dota de enquadramento conceptual o carácter bilateral ou multilateral da ação externa de Portugal, como apresenta de igual modo uma reflexão necessária e significativa das dinâmicas, agentes e orientações da diplomacia portuguesa. De entre as várias e pertinentes considerações, explanadas ao longo de tão preciosa investigação, pode evidenciar-se três reflexões que animam o referido estudo:

*“(...) Ocorreram e estão em curso significativas evoluções, ao mesmo tempo que a mudança permanente e acelerada continua a influenciar fortemente a vida internacional (...). A estrutura diplomática portuguesa é a rede de apoio a uma causa que a ultrapassa. Uma causa que é certamente do estado, mas que envolve a sociedade inteira (...). Hoje Portugal é compreendido como um país fiável, que diz o que faz e faz o que diz, como um país facilitador da vida internacional”.*

A pertinência da reflexão sobre a diplomacia portuguesa, enquanto uma diplomacia moderna, contemporânea e adequada ao novo século, também ocupa a agenda dos decisores políticos que tutelam a pasta dos Negócios Estrangeiros. De acordo com a reflexão do ex-Ministro da pasta, Augusto Santos Silva, denominada “Pensar a diplomacia portuguesa no presente”<sup>6</sup>, de 2021:

*“(...) Portugal é, a justo título, reconhecido como um Estado que preza a natureza não funcionalista da diplomacia. O profissionalismo do seu corpo diplomático – cuja formação e promoção e cuja colocação em posto não obedecem por regra aos ciclos políticos – é visto como uma das explicações para o sucesso internacional do país; e o mesmo se credita à estabilidade das grandes orientações de política externa, à continuidade das linhas de ação e à convergência e cooperação dos órgãos de soberania. Estabilidade, unidade e execução por profissionais: eis claras vantagens comparativas da política externa (...). É a partir deste entendimento bem temperado da relação entre diplomacia e política externa, valorizando de forma equilibrada a autonomia da primeira, que podemos pensar em alguns desafios que lhe coloca a realidade contemporânea das relações internacionais (...).”*

<sup>5</sup> Moita, L.; Pinto, L. V.; Pereira, P. (2019). *Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa*, OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, Universidade Autónoma de Lisboa, disponível em <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4206/4/Estrutura%20diploma%cc%81tica%20portuguesa%20FINAL.pdf>.

<sup>6</sup> Santos Silva, A. (2021), “Pensar a diplomacia portuguesa no presente”, *Negócios Estrangeiros*, “Diplomacia e Política Externa”, n.º. 20, in: [https://idi.mne.gov.pt/images/Revista\\_NE/PDF/RevistaNegociosEstrangeirosN20-2021.pdf](https://idi.mne.gov.pt/images/Revista_NE/PDF/RevistaNegociosEstrangeirosN20-2021.pdf).

O então Ministro da tutela termina o seu capítulo com uma mensagem<sup>7</sup> à geração mais jovem de diplomatas, os adidos e o futuro do corpo diplomático:

*“(...) Refletir criticamente sobre o presente e o futuro de algo é a melhor maneira de homenageá-lo, fazendo-o permanecer vivo. Como ministro, sou ao mesmo tempo responsável último, não pela política externa, que isso compete ao Governo sob a direção do Primeiro-ministro, mas pela articulação entre a política externa e a diplomacia; e primeiro beneficiário do contributo, autónomo e instrumental que a diplomacia dá à política externa. A minha perspetiva de reflexão sobre a diplomacia portuguesa é essa: situada e limitada, como todas são. Espero que possa ser de alguma utilidade àqueles que mais bem saberão conjugá-la com as restantes perspetivas necessárias: os próprios profissionais, os diplomatas. E deixo-as muito particularmente à atenção dos mais jovens, porque a eles pertence o futuro (...)”.*

Tal como o referido por Fréchette (2013)<sup>8</sup>, “ a diplomacia é uma arte, não uma ciência. (...) A diplomacia enquanto velho ofício, contempla novos desafios”. Nessa medida, percebe-se que o diplomata moderno deva conseguir promover a confluência do tradicional e do moderno, adaptando a prática diplomática contemporânea a um mundo cada vez mais exigente e mais desafiante. No caso particular da diplomacia portuguesa, configura-se de enorme pertinência o legado científico que nos deixou o Professor Luís Moita, a partir do qual poderão certamente ser erigidos os pilares de uma reflexão contínua, dotada de uma utilidade necessária, servindo de base a que a diplomacia, enquanto instrumento da política externa portuguesa, sirva o país e os portugueses.

---

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Fréchette, L. (2013), “Diplomacy: Old Trade, New Challenges”, in: Cooper, A. F., Heine, J., & Thakur, R. (2013), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, pp-39-40.

## Referências

- CONVENÇÃO sobre Relações Diplomáticas, 18 de Abril de 1961, Decreto-Lei n.º 48295, in: [https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/Protocolo-estado/viena\\_diplom%C3%A1ticas.pdf](https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/Protocolo-estado/viena_diplom%C3%A1ticas.pdf).
- COOPER, A. F., Heine, J., & Thakur, R. (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- FRÉCHETTE, L. (2013). “Diplomacy: Old Trade, New Challenges” in Cooper, A. F., Heine, J., & Thakur, R. (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- MOITA, L. (2006). “Da diplomacia clássica à nova diplomacia”, Anuário Janus 2006, disponível em [http://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006\\_3\\_a.html](http://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006_3_a.html).
- MOITA, L. (2022). “A inserção multilateral do país”, Anuário Janus 2022, disponível em <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/5550/3/Janus%202022%202.1%20Lui%cc%81s%20Moita.pdf>.
- MOITA, L.; Pinto, L. V.; Pereira, P. (2019). “Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa”, OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, Universidade Autónoma de Lisboa, disponível em <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4206/4/Estrutura%20diploma%cc%81tica%20portuguesa%20FINAL.pdf>.
- SANTOS SILVA, A. (2021), “Pensar a diplomacia portuguesa no presente”, Negócios Estrangeiros, “Diplomacia e Política Externa”, n.º. 20, disponível em [https://idi.mne.gov.pt/images/Revista\\_NE/PDF/RevistaNegociosEstrangeirosN20-2021.pdf](https://idi.mne.gov.pt/images/Revista_NE/PDF/RevistaNegociosEstrangeirosN20-2021.pdf).



**JOHAN GALTUNG E OS ESTUDOS  
PARA A PAZ**

Teresa Almeida Cravo





# JOHAN GALTUNG E OS ESTUDOS PARA A PAZ

Teresa Almeida Cravo

## INTRODUÇÃO

O pensamento e a obra de Luís Moita pautaram-se por um valor intelectual e cívico transversal aos vários temas sobre os quais se debruçou ao longo da sua vida: a promoção da paz. Explorado teoricamente em vários textos e mobilizado corporalmente na sua presença e participação ativa em vários movimentos sociais portugueses e internacionais, este valor colocou Luís Moita disciplinar e civicamente na área dos Estudos para a Paz.

Fundados na década de 1960 por Johan Galtung, os Estudos para a Paz são uma escola crítica de pensamento, marcada por uma orientação pós-positivista e pautada por uma agenda maximalista, que se contrapôs à Escola Realista das Relações Internacionais, predominante na altura, e a um campo de estudos então recentemente criado, os Estudos dos Conflitos. Recusando a legitimação do *status quo* ou a mera pacificação, os Estudos para a Paz emergem como alternativa paradigmática, contestatária das relações de poder e emancipatória.

Este capítulo debruça-se sobre os contributos de Johan Galtung para a criação dos Estudos para a Paz enquanto disciplina independente. E fá-lo, no contexto deste livro, em reconhecimento do que une esta escola ao pensamento de Luís Moita, que sempre procurou ser uma alternativa normativa e crítica de transformação radical da realidade, guiada pelo primado da paz.

## O SURGIMENTO DOS ESTUDOS PARA A PAZ

Enquanto campo de estudo institucionalizado e distinto, os Estudos para a Paz têm pouco mais de cinquenta anos. Não obstante o pensamento e as inúmeras propostas sobre como alcançar a paz remontarem a tempos ancestrais e terem estado sempre presentes ao longo da história, estas iniciativas eram, porém, demasiado isoladas ou autónomas para se constituírem enquanto disciplina conceptualmente coerente, organizada do ponto de vista do ensino e da investigação e com um impacto expressivo ao nível académico e político (Van Den Dungen e Wittner, 2003).

Uma primeira tentativa de alcançar essa estrutura e consistência enquanto área de estudos reconhecida emergiu no final da década de 1950, com a criação

do *Journal of Conflict Resolution* em 1957 e do *Center for Research on Conflict Resolution* em 1959, na Universidade de Michigan, por nomes como Kenneth Boulding, Herbert Herman ou Anatol Rapoport. Esta escola buscou inspiração em autores como Pitirim Sorokin (*The Sociology of Revolution*, 1925), Harold Lassell (*World Politics and Personal Insecurity*, 1935), Quincy Wright (*A Study of War*, 1942) e Lewis Frye Richardson (*Statistics of Deadly Quarrels*, 1950) e procurou desenvolver um modelo de conhecimento científico sobre a guerra, que, em última análise, permitisse a redução da sua incidência e extensão. Esta escola oferecia, assim, um relevante contraponto à primazia do entendimento realista da paz e da guerra – e aos institutos de estudos estratégicos que proliferavam nos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria – questionando a noção de inevitabilidade do conflito no sistema internacional e promovendo a sua resolução. Esta matriz de pensamento não faria, porém, uma rutura com o cânone positivista então predominante nas ciências sociais, mantendo-se confinada a uma análise não-valorativa e quantitativa, típica do *behaviourismo* norte-americano (Terriff *et al.*, 1999: 69). A sua agenda era, então, essencialmente minimalista, positivista e centrada na investigação sobre o conflito.

Seria apenas com o norueguês Johan Galtung, considerado o fundador dos Estudos para a Paz, que surgiria a verdadeira rutura paradigmática – embora não sem alguns passos em falso. As propostas deste autor seriam anunciadas e desenvolvidas no âmbito do *Peace Research Institute Oslo* (PRIO), criado em 1959, e do *Journal of Peace Research*, publicado pela primeira vez em 1964. Com o quê pretendia, então, Galtung romper? Essencialmente com três preconceções relativamente ao conceito de paz: a primeira da paz enquanto utopia ingénua; a segunda da paz enquanto tradição de pensamento não-científico; e a terceira da paz enquanto pacificação dos conflitos de larga-escala. Na sua resposta a estas preconceções, encontramos não só os primórdios desta escola mas o que se viria a consolidar ao longo dos anos como a essência deste projeto.

## DA PAZ ENQUANTO UTOPIA À PAZ SEMPRE PRESENTE

Num mundo em que o Realismo – e a sua visão da paz e da guerra – se havia transformado não só em cânone das Relações Internacionais (RI) mas, principalmente, em *senso-comum*, o maior obstáculo para Galtung é contrariar a ideia de que a prossecução da paz é a expressão de um idealismo ingénua e uma mera utopia. Para este efeito era necessário traçar dois caminhos paralelos: questionar os pressupostos realistas do individualismo estatal, da busca de poder e da natureza anárquica do sistema enquanto inevitabilidades;

e, simultaneamente, questionar a marginalidade conferida às experiências de paz no estudo da História e das RI. O primeiro consistia, na verdade, em expor o Realismo como vocacionado para a legitimação analítica de uma ordem internacional produtora de violência(s) (Pureza & Almeida Cravo, 2005: 6). O segundo alertava para a sobrevalorização do papel da violência na História e a consequente notável ignorância sobre o respetivo papel das experiências pacíficas (de cooperação e solidariedade).

Para Galtung, a visão generalizada da inevitabilidade da guerra devia-se, em grande parte, ao facto da paz não ter sido até então o verdadeiro objeto central de estudo e de investigação. O recorrente destaque do carácter violento da História –exemplificado na forma como nos referimos aos grandes momentos do século XX (Primeira Guerra Mundial, Segunda Guerra Mundial, Guerra Fria, pós-Guerra Fria) – produzira um fenómeno de naturalização da guerra e uma perspetiva determinista da sua infundável repetição, concomitante com uma certa banalização da paz. A criação desta nova disciplina, seria, portanto, essencial para resgatar a história silenciosa da presença constante da paz nas relações entre seres humanos e sociedades.

## DA PAZ ENQUANTO PENSAMENTO ABSTRATO À PAZ ENQUANTO INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA

Além do derrotismo com que era encarada a prossecução da paz, Galtung deparava-se igualmente com o facto deste pensamento estar tradicionalmente confinado à produção de índole filosófica, religiosa e política. Aspirando a submeter esta nova área disciplinar à visão dominante na altura do que constituía investigação científica, Galtung vai insistir num programa de investigação rigoroso, com base em pressupostos metodológicos sólidos e num trabalho empírico escrupuloso. A intenção é distinguir esta jovem disciplina do pensamento metafísico, teológico e político sobre a paz, considerado demasiado abstrato, especulativo, repleto de preconceitos e inconsistente (Lawler, 2008: 81).

Por detrás da assertividade de Galtung – “não temos medo da palavra ‘paz’” (1964: 4) – há, na realidade, todo um esforço monumental de credibilização desta “palavra aparentemente não-científica” (Lawler, 2008: 79) e um evidente pragmatismo no reconhecimento da necessária conformidade desta nova escola com os parâmetros considerados legítimos de *fazer ciência*. Esta sua procura de rigor e cientificidade vai, numa primeira fase, remeter o autor para a orla do empirismo positivista (ver Lawler, 1995; Pureza, 2011). Contudo, a emergência do anti-positivismo e da *viragem crítica* nas ciências

sociais em geral, assim como a sua reconceptualização de paz e violência que exploraremos em seguida, irá proporcionar o distanciamento de Galtung da sua orientação inicial. À medida que o positivismo é crescentemente desafiado num contexto alargado, uma abordagem pós-positivista, de rutura com os pressupostos de objetividade e neutralidade valorativa do investigador, vai ganhando forma nos Estudos para a Paz. Advogando uma postura reflexiva, assim como explicitamente normativa, Galtung recusa agora “esconder os valores por detrás do slogan mistificado da ‘objetividade’” (1985: 143) e atribui um “papel social” ao investigador para a paz (*Ibid.*: 149). Dentro de um programa de investigação que pretende ver reconhecido no seio da academia, o autor norueguês vai-se esforçando, ao longo das décadas, por apresentar uma escola que une teoria e prática, aparato conceptual e olhar valorativo, sem comprometer a sua cientificidade.

## DA PAZ ENQUANTO PACIFICAÇÃO À PAZ ENQUANTO PROJETO NORMATIVO E CRÍTICO

É na comparação com a escola americana do Estudos dos Conflitos que esta marca distintiva dos Estudos para a Paz se torna mais clara. Galtung aponta essencialmente três problemas a esta escola que se vai consolidando ao longo das décadas do outro lado do Atlântico: o primeiro é o facto da investigação incidir fundamentalmente sobre o conflito – em vez da paz; o segundo é o facto desta análise privilegiar o estudo do conflito de larga-escala – em vez do estudo da violência em todas as suas formas; e o terceiro é a relação desta área disciplinar com a ordem internacional, legitimadora das relações de poder – em vez de questionadora da violência sistémica e desafiadora das hierarquias internacionais.

A esta agenda minimalista, pacificadora e normalizadora do *status quo*, Galtung contrapõe uma nova disciplina que “professa a sua dedicação ao estudo da ‘paz’ no seu próprio nome” (1985: 141). Os Estudos para a Paz não estão, assim, “confinados à análise da violência mas à realização da paz” (Lawler, 2008: 86), que se assume como o verdadeiro objeto de análise desta escola (Guzmán, 2005: 49). Ao contrário dos Estudos dos Conflitos, cuja visão de paz equivale à redução da incidência dos conflitos de larga-escala, sem interferir drasticamente com a ordem internacional ou as relações sociais existentes, há uma procura declarada de processos de mudança societal, que implicam inevitavelmente alterações nas estruturas de poder (Rogers e Ramsbotham, 1999: 753). A disciplina é então apresentada como “socialmente produtiva” (Pureza & Almeida Cravo, 2005: 8); isto é, os seus

pressupostos teóricos afirmam inequivocamente um compromisso normativo e político com o valor da paz, com o propósito explícito de produzir transformações sociais, económicas, políticas e culturais tendentes a uma realidade mais pacífica.

A paz é, então, um objetivo social – necessariamente complexo e difícil mas não impossível de alcançar (Galtung, 1969: 167). A prossecução deste objetivo implicará ir para além da avaliação de políticas existentes – o que relegaria os Estudos para a Paz para o passado – devendo, de facto, ser uma audaciosa ciência aplicada que sugira caminhos de transformação e gere “alternativas futuras ao sistema existente consistente[s] e fundada[s] empiricamente” (Pureza: 2011: 32). Nas palavras de Galtung, ser “peace search” para além de “peace research” (1964: 4).

Esta agenda maximalista, normativa e crítica representou uma clara radicalização do estudo desta temática. Da vontade de distanciamento inicial, Galtung constrói efetivamente uma matriz distinta de pensar a paz que se vai consolidando ao longo das décadas, à medida que o constante embate com estas três preconcepções vai exigindo clarificação e afirmação. Sendo indiscutivelmente a figura máxima desta escola, é este autor que confere um léxico distinto aos Estudos para a Paz, que será fundamental para a necessária diferenciação relativamente a outras áreas, nomeadamente a dos Estudos sobre Conflito (Lawler, 2008: 79). É este novo vocabulário e distinta conceptualização da paz e da violência que analisaremos em seguida.

## A REDEFINIÇÃO DE PAZ E VIOLÊNCIA

Galtung define paz como ausência de violência; e define violência como todas as situações em que os seres humanos estão a ser influenciados de forma às suas realizações somáticas e mentais reais estarem abaixo do seu potencial (1969: 168). Esta definição pretendia, na altura, ir muito além da noção dominante de violência enquanto ato deliberado por parte de um ator identificável de incapacitação de outrem, que o autor considerava demasiado limitada: “se violência é apenas isto, e paz a sua negação, então muito pouco é rejeitado quando a paz é apontada como um ideal” (*Ibid.*).

Tanto o conceito de violência como o de paz precisavam, então, de ser alargados, para incluir as várias formas que têm sido tradicionalmente ignoradas pelo *mainstream* académico e do *policy-making*. Mas como proceder a esse necessário alargamento? O próprio autor admite que a sua definição de violência “causa mais problemas do que resolve”, devendo, contudo, ser o caminho a desbravar pela disciplina (*Ibid.*). Para serem instrumentos analíticos

relevantes, os conceitos de violência e de paz exigem precisão e uma extensão lógica, para não caírem na “mera lista de indesejáveis” ou desejáveis (*Ibid.*). Ao longo da sua trajetória, Galtung vai dedicar-se precisamente a essa indispensável clarificação conceptual (ver Almeida Cravo, 2016).

Galtung começa, assim, por explorar uma definição dual de paz: a paz negativa, enquanto ausência de violência e de guerra, e a paz positiva, enquanto integração da sociedade humana (1964: 1-4). A investigação para a paz seria, nesta perspetiva, o estudo das condições que nos aproximariam da indispensável articulação entre ambas, que em última instância produziria o que Galtung apelida de “paz geral e completa” (*Ibid.*: 2).

Esta conceptualização não ficou isenta de críticas – nomeadamente por ser considerada demasiado vaga e sem utilidade prática – e Galtung apresenta pouco depois o que pode ser considerado o seu maior contributo para os pressupostos teóricos dos Estudos para a Paz: a identificação do triângulo da violência e o respetivo triângulo da paz. No triângulo da violência o autor distingue três vértices: o da violência direta, o da violência estrutural e o da violência cultural – os dois primeiros conceitos apresentados ainda em 1969 e este último já em 1990. Para o autor, a violência direta é então o ato intencional de agressão, com um sujeito, uma ação visível e um objeto. Já a violência estrutural é indireta, latente, decorre da própria estrutura social que organiza seres humanos e sociedades – por exemplo, a repressão, na sua forma política, e a exploração, na sua forma económica (Galtung, 1969). E, por último, a violência cultural é o sistema de normas e comportamentos subjacente a – e legitimador das – violências estrutural e direta; ou seja, a cosmologia social que nos permite olhar para a repressão e a exploração como normal ou natural e, por isso, mais difícil de desenraizar (Galtung, 1990).

Com esta formulação, Galtung aponta os problemas e as limitações das definições de violência que abrangem apenas conflitos sociais de larga-escala (guerras), e incita ao entendimento de paz no seu sentido mais amplo como paz direta, estrutural e cultural, que exponha e estude as dinâmicas estruturais globais de repressão e exploração e a violência simbólica que existe na ideologia, na religião, na língua, na arte, na ciência, no direito, nos *media* ou na educação.

Não é de estranhar, por isso, que a etapa seguinte no percurso conceptual do autor norueguês tenha sido a de confrontar este entendimento com a prática concreta do intervencionismo internacional, especificamente no seu artigo de 1976, onde desenvolve os conceitos de manutenção da paz (*peacekeeping*), restabelecimento da paz (*peacemaking*) e consolidação da paz, dando o mote para a exploração teórica e operacional que se seguiria uns anos

mais tarde e que se mantém prolífica até hoje. Segundo Galtung, a manutenção da paz constituía uma abordagem “dissociativa”, cujo objetivo era a promoção da distância e de um “vácuo social” entre os antagonistas, através da assistência de uma terceira parte (1976: 282). Esta estratégia pecava por entender o conflito como uma interrupção do *status quo* e por prescrever o retorno ao *status quo ante* como solução. Não questionava, portanto, se esse *status quo* ante devia efetivamente ser recuperado e preservado, visando apenas a manutenção da ausência de violência direta entre os atores em conflito e contribuindo inadvertidamente para manter uma situação de violência estrutural (*Ibid.*: 283-284). Sendo que a preservação da violência estrutural promove, em última instância, a violência direta – e, assim, o provável retorno ao conflito aberto a longo prazo (*Ibid.*: 288) – esta não era uma abordagem satisfatória dentro da conceptualização proposta por Galtung.

O restabelecimento da paz, por outro lado, representava uma abordagem mais abrangente, ancorada na resolução de conflitos, cujo objetivo ia para além da cessação das hostilidades, centrando-se nas várias formas de transcender incompatibilidades e contradições entre as partes (*Ibid.*: 290). Porém, embora reconhecendo o potencial de *radicalidade* da abordagem da resolução de conflitos, Galtung afirma que esta está geralmente orientada para a preservação – e não para a contestação – do *status quo* (violento) e orientada para o ator – e não necessariamente para o sistema (a estrutura) – que (re)produz a violência (*Ibid.*: 294-296). A resolução do conflito e o restabelecimento da paz são, assim, primordialmente entendidos como residindo nas “mentes das partes em conflito” e atingidos assim que um acordo é por estas assinado e ratificado – uma conceção que Galtung denuncia como “estreita”, “elitista” e negligente quanto aos fatores estruturais indispensáveis à construção de uma paz sustentável (*Ibid.*: 296-297).

Este seu entendimento da manutenção e do restabelecimento da paz leva Galtung a desenvolver um novo conceito: o de consolidação da paz. Ao contrário das outras duas abordagens, a consolidação da paz constitui *necessariamente* uma abordagem associativa do conflito, capaz de lidar com as causas diretas, estruturais e culturais da violência no seu sentido lato – e, consequentemente, em sintonia com o seu conceito de paz positiva. A remoção das causas profundas da violência implicaria o enfoque em princípios como “equidade” (por oposição a dominação/exploração e no sentido da interação horizontal), “entropia” (por oposição a elitismo e no sentido da inclusão) e “simbiose” (por oposição a isolamento e no sentido da interdependência) (*Ibid.*: 298-100). Embora reconheça o quadro de complexidade



e dificuldade, a proposta de Galtung de consolidação da paz é indubitavelmente maximalista, ambiciosa e ancorada na ideia da luta pela paz como abrangendo impreterivelmente “várias frentes” (*Ibid.*: 104). A sua relevância prática tornar-se-ia evidente, especialmente a partir da década de 1990, quando é adotada pela Agenda para a Paz das Nações Unidas (1992) e incorporada, embora com bastantes limitações, no léxico e nas políticas da organização (ver Almeida Cravo, 2017).

## CONCLUSÃO

O contributo teórico de Galtung foi fundamental para alargar a discussão sobre paz e violência. É nas leituras e nas críticas às suas leituras que encontramos um espaço intelectualmente produtivo, mas também de intervenção social. Por outras palavras, o enquadramento que nos é oferecido por Galtung quando funda os Estudos para a Paz não é um mero exercício académico, tendo tido claras implicações para o considerável alargamento do compromisso normativo da disciplina e da reflexão sobre a articulação entre teoria e prática. Embora esta conceptualização não tenha ficado isenta de críticas, a análise explícita às hierarquias de poder opressoras e violentas foi-se consolidando como código genético desta escola, que se assume, no início e atualmente, como um projeto normativo de transformação radical das relações sociais que abrigam várias formas de violência.

## Referências

- ALMEIDA Cravo, Teresa (2016). “Os Estudos para a Paz”, in Raquel Duque; Diogo Noivo & Teresa Almeida e Silva (eds.), *Segurança Contemporânea*, Lisboa: PACTOR—Edições de Ciências Sociais e Política Contemporânea, pp.69-84.
- ALMEIDA Cravo, Teresa (2017), “Consolidação da Paz: Pressupostos, Práticas e Críticas”, *Janus.net, e-Journal of International Relations*, vol.8(1), maio-outubro, pp.47-64, disponível em [https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/3032/6/pt\\_vol8\\_n1\\_art03.pdf](https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/3032/6/pt_vol8_n1_art03.pdf).
- BOUTROS-GHALI (1992). *An Agenda For Peace*. New York: United Nations.
- GALTUNG, Johan (1964). “An Editorial”, *Journal of Peace Research*, vol.1(1), pp.1-4.
- GALTUNG, Johan (1969). “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, vol.6(3), pp.167-191.
- GALTUNG, Johan (1976). “Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding”, in Galtung, *Essays in Peace Research*. Copenhagen: Ejlers, vol.2, pp.283-304.
- GALTUNG, Johan (1985). “Twenty-five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses”, *Journal of Peace Research*, vol.22(2), pp.141-158.
- GALTUNG, Johan (1990). “Cultural Violence”, *Journal of Peace Research*, vol.27(3), pp.291-305.
- LAWLER, Peter (1995). *A Question of Values: Johan Galtung's Peace Research*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- LAWLER, Peter (2008). “Peace Studies”, in Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*. New York: Routledge, 2nd ed, pp.73-88.



**PROFESSOR LUÍS MOITA,  
INSPIRAÇÃO HUMANISTA  
E UALISTA**

Luis Tomé e Brígida Brito  
Diretor e Subdiretora do Departamento  
de Relações Internacionais da UAL



## PROFESSOR LUÍS MOITA, INSPIRAÇÃO HUMANISTA E UALISTA

Luis Tomé e Brígida Brito  
Diretor e Subdiretora do Departamento de Relações Internacionais da UAL

O Professor Luís Moita dedicou-se à Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) em 1988, aqui iniciando a sua atividade pedagógica no Departamento de Sociologia e assumindo depois as funções de Vice-Reitor, entre 1992 e 2009 e de Diretor do Departamento de Relações Internacionais, entre novembro de 2007 e setembro de 2019.

Professor Catedrático em Relações Internacionais, esta área científica beneficiou enormemente das suas atividades académicas e científicas, incluindo pelas diversas unidades curriculares de que foi responsável (desde “Sociologia das Relações Internacionais” ao Seminário doutoral sobre “Questões Epistemológicas, Metodológicas e Analíticas”, “Teoria das Relações Internacionais” ou “Seminário de Promoção da Paz”); os vários cursos que ajudou a construir (incluindo várias pós-graduações, os Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra e Mestrado em Relações Internacionais e o Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia); a criação do programa de Cátedras destinado a trazer à UAL prestigiados professores nacionais e estrangeiros (Cátedra H. Mackinder de Geopolítica, Cátedra J. Schumpeter de Economia Internacional, Cátedra F. Braudel de Teorias das RI e Cátedra N. Bobbio de Direitos Humanos); ou os projetos de investigação coletivos que liderou, destacando-se “Aliança das Civilizações: Uma Possibilidade?” (elaborado em estreita colaboração com a Iniciativa das Nações Unidas, inicialmente como “dossiê temático” para o Anuário Janus e cuja versão em inglês foi distribuída aos participantes do 2º Fórum da Aliança das Civilizações, em Istambul, em abril de 200); “Metamorfoses da Violência”; “Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa”; “Cidades e Regiões – Paradiplomacia Portuguesa”; os três estudos associados ao 4º Congresso Internacional do OBSERVARE – O Multilateralismo, Condição de Governação Global (“O Conceito de Nova Ordem e os Regimes Institucionais”, “Democracia Cosmopolita e Constitucionalismo Global” e “Uma Arquitectura Multi-Nível para a Governação Global”); ou ainda “Movimentos Sociais Transnacionais” em que estava a trabalhar quando partiu.

São, de facto, muitas as iniciativas e atividades que o Professor Luís Moita idealizou e concretizou na UAL. Exemplos disso são o Instituto Sócrates para a Formação Contínua e, em particular, o Observatório de Relações Exteriores que fundou, em 1996 e recriaria depois como verdadeiro centro de investigação com a designação internacional abreviada de OBSERVARE, em 2010.

Outros exemplos paradigmáticos são as publicações periódicas editadas pelo OBSERVARE: o *Anuário Janus*, em 1996, que criou sob o mote de ser uma publicação “de especialistas para não especialistas” e que congrega dezenas de artigos em cada edição revisitando os temas centrais de cada ano em textos de análise objetivos e ilustrados por infografia selecionada; e a revista científica *JANUS.NET*, *e-journal of International relations* criada, em 2010, segundo critérios de rigor comprovados pela avaliação por pares e reconhecida pelas múltiplas indexações internacionais, incluindo a Scopus. E tal como o Professor Luís Moita sempre defendeu, como parte serviço à comunidade, quer o Anuário quer a Janus.net quer outras publicações e estudos estão disponíveis em acesso livre no website do OBSERVARE.

Foi também iniciativa do Professor Luís Moita, e sob a sua coordenação, a organização dos quatro Congressos Internacionais do OBSERVARE realizados até ao momento (2011, 2017, 2017 e 2021) e que acompanharam as grandes problemáticas internacionais, reunindo uma multiplicidade de parceiros institucionais e prestigiados especialistas nacionais e estrangeiros, Congressos esses que se afirmam como a mais relevante conferência realizada em Portugal na área das Relações Internacionais. E por ocasião desses Congressos, foi ele que concebeu o “Prémio OBSERVARE” destinado a homenagear pessoas individuais e coletivas que sejam exemplos inspiradores, seja pelos contributos intelectuais, seja pela ação dirigida à solidariedade entre os povos ou à resolução pacífica dos conflitos. Reconhecidos com esse Prémio OBSERVARE foram a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Professor Mariano Aguirre, em 2014; o Conselho Português para os Refugiados (CPR) e a Doutora Catarina de Albuquerque, em 2017; e o Instituto da Defesa Nacional (IDN) e o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, em 2021.

O legado académico e científico do Professor Luís Moita é imenso, contribuindo de forma ímpar para o reforço do prestígio, da visibilidade e da internacionalização da UAL e dos seus Departamento de Relações Internacionais e OBSERVARE.

Independente da área científica de maior paixão e labor, o Professor Luís Moita foi reconhecido por todos como um estudioso e conhecedor profundo de muitas outras áreas, da Ética (área em que se doutorou, em 1967, pela Universidade Lateranense de Roma) à Sociologia, da Teologia a História, Ciência Política, Geografia, Geopolítica ou Epistemologia nas Ciências Sociais. Questionava-se sempre e procurava sempre saber mais sobre questões conceptuais e teóricas, de política nacional e internacional ou acerca de problemas sociais com base na sua própria experiência. Para

- ele, a vida, a sociedade e a Academia eram processos inacabados de aprendizagem que estavam sempre em construção. Por outro lado, o conhecimento científico deveria estar ao serviço da comunidade, do mesmo modo que o estudo da realidade deveria servir, quando possível, para intervir numa sociedade e num mundo sempre possíveis de melhorar.
- O seu carácter afável e cordial, o sorriso fácil e aberto, e a forma simples de se relacionar com os outros aproximava as pessoas que com ele se cruzavam, fossem colegas, alunos, funcionários ou colaboradores. Para uns, Luís Moita era o modelo supremo de Professor, Académico, Vice-Reitor ou Diretor; para outros, representava o acolhimento e a cordialidade; para outros ainda, a experiência que uma vida rica e tão diversificada proporcionou, incluindo momentos difíceis quando confrontou o velho regime do Estado Novo. E para muitos, o Professor Luís Moita era tudo isto.
- Era um homem de esperança, de relações e de construções. Em tudo, a sua essência revelava a forma extraordinária de entender a pedagogia, o trabalho académico e científico e as relações humanas e sociais. O Professor Luís Moita era um negociador de vontades, procurando focar-se no melhor de cada um, entendendo diferentes maneiras de ser e procurando compatibilizar todos. A sua humildade intelectual, a invulgar capacidade de ouvir e atender o outro, respeitando as diferentes perspetivas e com elas tentar apreender, ao mesmo tempo que atraía com o seu vasto conhecimento e visão humanista, ou ainda de decidir coletivamente caracterizavam os dias de trabalho deste Professor. Com todos prevalecia a amizade que cultivava, e o exemplo que era sem o pretender ser.
- Ser professor requer, entre outras características, ter curiosidade científica, procurar o conhecimento, criar um pensamento lógico, possuir capacidade de comunicação, seguir o rigor metodológico, demonstrar e estimular espírito crítico, ter dedicação e interesse pelas matérias, manifestar atenção pelos estudantes e envolvimento com os temas que se estuda e ensina. Mas, além destas qualidades que o Professor Luís Moita reunia e que a vida lhe permitiu aprimorar, um outro traço de personalidade se destacou, e que talvez melhor o definiu ao longo da vida: o humanismo. O Professor Luís Moita foi, antes de mais, um humanista, sempre focado nas pessoas, porque eram as pessoas que mais lhe interessavam. Por tudo, o Professor Luís Moita foi, e será sempre, para todos, uma inspiração.







Este livro, a que deliberadamente se deu o título “Em torno do Pensamento de Luís Moita: Humanismo e Relações Internacionais”, não visa servir nenhum propósito laudatório ou biográfico da figura do Professor Luís Moita. É um livro que reúne contributos de pessoas que com ele trabalharam de perto e que com ele tiveram o privilégio de aprofundar temáticas de interesse comum, que se constituíram como sedes de partilha de motivações e de preocupações intelectuais, visando o aprofundamento científico dessas questões.

Procurou-se a agregação desses contributos, sobretudo, em torno de duas vertentes fundamentais: a dimensão humanista e a dimensão das relações internacionais. Ambas reconhecidamente sempre presentes no espírito e no exercício cívico, académico e profissional de Luís Moita. Esta é uma orientação que foi discutida com ele e por ele aceite, ainda que talvez com mais rigor se deva dizer que foi por ele imposta dando, assim, tradução à sua recusa de registos encomiásticos para privilegiar a reflexão e o conhecimento sobre diferentes temáticas dentro dos amplos espectros do Humanismo e das Relações Internacionais.

Talvez não seja exagerado dizer que com este trabalho todos de algum modo tivemos a oportunidade de prolongar a nossa relação, o nosso reconhecimento e a nossa gratidão para com a figura de Luís Moita. Foi essa, certamente, a feliz recompensa de todos nós.

(Abertura)

## AUTORES QUE COLABORAM NESTA EDIÇÃO

Amadeu Paiva  
Ana Isabel Xavier  
Brígida Brito  
Carlos Gaspar  
Carlos Vales Vásquez  
Constança Urbano de Sousa  
Daniel Cardoso  
Daniela Nascimento  
Fernando Jorge Cardoso  
Filipe Vasconcelos Romão  
Francisco Xavier de Sousa  
Gianni Tognoni

Henrique Morais  
Isabel Ferreira Nunes  
José Manuel Pureza  
José Reis  
José Subtil  
Luís Lobo-Fernandes  
Luís Nuno Rodrigues  
Luis Tomé  
Luís Valença Pinto  
Luísa Godinho  
Maria Raquel Freire  
Mariano Aguirre

Mateus Kowalski  
Nancy Elena Ferreira Gomes  
Patrícia Galvão Teles  
Paula Pereira  
Rafael Calduch Cervera  
Reginaldo Nasser  
Ricardo Real P. Sousa  
Sandra Ribeiro  
Simona Fraudatario  
Sofia José Santos  
Sónia Sénica  
Teresa Almeida Cravo

