

O CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO

CARLOS GASPAR O CONCEITO ESTRATÉGICO DA ALIANÇA ATLÂNTICA. JOSÉ ALBERTO LOUREIRO DOS SANTOS O CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO: SUPERAR CONTRADIÇÕES, MANTER A COESÃO. ALEXANDRE REIS RODRIGUES O CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO E O RELATÓRIO DO GRUPO DE PERITOS. MARCO PAULINO SERRONHA A CIMEIRA DE LISBOA: UMA NATO PARA O SÉCULO XXI. PATRÍCIA DAEHNHARDT O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO: AS RELAÇÕES COM A UNIÃO EUROPEIA. JOÃO MIRA GOMES AS MISSÕES INTERNACIONAIS DA UE. MANUEL FERNANDES PEREIRA AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS DA NATO. CARLOS SANTOS PEREIRA A NATO E A RÚSSIA: UMA PARCERIA RESERVADA.

O CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO

CARLOS GASPAR O CONCEITO ESTRATÉGICO DA ALIANÇA ATLÂNTICA. JOSÉ ALBERTO LOUREIRO DOS SANTOS O CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO: SUPERAR CONTRADIÇÕES, MANTER A COESÃO. ALEXANDRE REIS RODRIGUES O CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO E O RELATÓRIO DO GRUPO DE PERITOS. MARCO PAULINO SERRONHA A CIMEIRA DE LISBOA: UMA NATO PARA O SÉCULO XXI. PATRÍCIA DAEHNHARDT O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO: AS RELAÇÕES COM A UNIÃO EUROPEIA. JOÃO MIRA GOMES AS MISSÕES INTERNACIONAIS DA UE. MANUEL FERNANDES PEREIRA AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS DA NATO. CARLOS SANTOS PEREIRA A NATO E A RÚSSIA: UMA PARCERIA RESERVADA.

NAÇÃO E DEFESA

Revista *Quadrimestral*

Director

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

João Vieira Borges

Conselho Editorial

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski.

Núcleo de Edições

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Alexandre Carriço,
Diana Soller e Luísa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54801/92

Tiragem 1500 exemplares

Anotado na ERC

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Editorial	5
<i>Vitor Rodrigues Viana</i>	
O Conceito Estratégico da NATO	
O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica	9
<i>Carlos Gaspar</i>	
O Conceito Estratégico da NATO: Superar Contradições, Manter a Coesão	37
<i>José Alberto Loureiro dos Santos</i>	
O Conceito Estratégico da NATO e o Relatório do Grupo de Peritos	47
<i>Alexandre Reis Rodrigues</i>	
A Cimeira de Lisboa: uma NATO para o Século XXI	67
<i>Marco Paulino Serronha</i>	
O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia	93
<i>Patrícia Daehnhardt</i>	
As Missões Internacionais da UE	121
<i>João Mira Gomes</i>	
As Parcerias Estratégicas da NATO	135
<i>Manuel Fernandes Pereira</i>	
A NATO e a Rússia: uma Parceria Reservada	145
<i>Carlos Santos Pereira</i>	
Extra Dossiê	
As Empresas Militares Privadas e a Paz: uma Análise Crítica	173
<i>Ramon Blanco</i>	
Radical Reconstructions: a Critical Analogy of US Post-conflict State-building	191
<i>Luís da Vinha</i>	

Pontes sobre o Cáspio: Papel Estratégico do Azerbaijão nas Relações UE-Ásia Central <i>Licínia Simão</i>	225
Estratégia, Guerra e Terrorismo: a Inexistência de um Vínculo Topológico <i>António Horta Fernandes</i>	245
Trends of Secession and Retrocession in International Politics: the Case of Taiwan and Kosovo <i>Carmen Amado Mendes</i> <i>Teresa Cierco</i>	261
A Futura Política de Defesa Nacional e a Transformação da Força Militar <i>Agostinho Paiva da Cunha</i>	285
A Assinatura do Novo Tratado Russo-americano: um Acontecimento Histórico <i>Pavel Petrovsky</i>	297

Recensões

Um Mundo sem Europeus, de Henrique Raposo, por <i>João Vieira Borges</i>	305
When China Rules the World, de Martin Jacques, por <i>Alexandre Carriço</i>	309

O presente número da Nação e Defesa centra-se no novo conceito estratégico da NATO.

Face à actual reflexão sobre a Aliança Atlântica e o seu papel no sistema internacional – que tem como momento central a Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, a realizar em Lisboa a 19 e 20 de Novembro –, o IDN tem procurado contribuir para o debate através da promoção de diversas iniciativas.

A par da organização de conferências e seminários públicos, foi criado o Grupo de Estudos *Revisão do Conceito Estratégico da NATO*, sob coordenação de Carlos Gaspar, que conta com a participação de um grupo de peritos nacionais, de diferentes sectores da sociedade portuguesa. O objectivo é promover o debate entre especialistas de diversas áreas do conhecimento e contribuir para uma análise orientada para o apoio à tomada de decisão. Neste sentido, a edição agora publicada conta com a colaboração de oito autores que integram o Grupo de Estudos *Revisão do Conceito Estratégico da NATO*, ou que contribuíram com textos de apoio à reflexão desenvolvida.

Na medida em que o futuro da Comunidade Transatlântica depende, indiscutivelmente, da relação entre os seus dois pilares fundamentais – a União Europeia e a NATO – é fundamental compreender a ligação entre o Conceito Estratégico da Aliança Atlântica, o Tratado de Lisboa e a Política Comum de Segurança e Defesa, bem como a Estratégia Nacional de Segurança e Defesa.

A cada uma destas questões o IDN dedica os trabalhos de três Grupos de Estudos, que funcionam em estreita articulação, e cuja relevância acresce face ao início do novo ciclo de planeamento estratégico de Defesa Nacional, em 2011, em cumprimento da Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013. O planeamento estratégico de Defesa Nacional deverá ter em consideração não só os valores e interesses nacionais, mas também as alterações no ambiente estratégico, designadamente as que se verificarem ao nível da NATO e da União Europeia, bem como outras variáveis, como as limitações decorrentes da crise económica e financeira global.

Para além dos artigos temáticos, o presente volume da Nação e Defesa inclui, como extra-dossiê, sete artigos que abordam temas relativos à Segurança e Defesa, desde as empresas militares privadas, às questões conceptuais que relacionam a

Estratégia com a Guerra e o Terrorismo. Fazem ainda parte deste leque de artigos uma análise do *state building*; uma visão estratégica das relações União Europeia-Ásia Central; o estudo de casos como o de Taiwan e do Kosovo no contexto da conceptualização normativa da soberania e independência; uma visão sobre a Política de Defesa Nacional; e a assinatura do novo Tratado Russo-Americano de redução de armas nucleares, esta última da autoria do Embaixador da Rússia em Portugal. Inclui ainda duas recensões de obras publicadas recentemente sobre Segurança e Defesa: *Um Mundo sem Europeus* de Henrique Raposo e *When China Rules the World* de Martin Jacques.

E porque os desafios que se colocam a Portugal, na área da Segurança e Defesa, são imensos e transcendem as actividades do IDN e as páginas da Nação e Defesa, foi criado, recentemente e com periodicidade anual, o *Prémio Instituto da Defesa Nacional*, destinado a galardoar um trabalho na área da Segurança e Defesa nacional, sendo o tema de 2010 relativo às “Áreas de Interesse Estratégico para Portugal”.

Concluo com uma referência ao novo grafismo da Nação e Defesa. A divulgação das actividades desenvolvidas pelo IDN constitui uma prioridade, apoiada pela reformulação da imagem gráfica do Instituto. Esta nova imagem, que terá reflexos a vários níveis e ao longo dos próximos meses, com especial acuidade para a linha editorial, procura simultaneamente preservar os valores e tradições do Instituto, mas também introduzir elementos de modernização, harmonização e coerência, necessários ao reforço da eficácia na estratégia de comunicação. Desta forma pretende-se contribuir para a concretização da missão central do IDN: a da promoção e difusão, nos vários sectores da sociedade portuguesa, de uma cultura estratégica de segurança e defesa.

Vitor Rodrigues Viana

O Conceito Estratégico da NATO

Textos e comunicações apresentados
no âmbito do Grupo de Estudos
Revisão do Conceito Estratégico da NATO,
promovido pelo IDN

O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica

Carlos Gaspar
Director do IPR

A Declaração sobre a Segurança da Aliança, aprovada na Cimeira de Strasbourg-Kehl do Conselho do Atlântico Norte, em 4 de Abril de 2009 – o dia em que o Pacto do Atlântico Norte completou 60 anos – encarregou o Secretário-Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) de preparar um Novo Conceito Estratégico, para ser adoptado na próxima Cimeira de Lisboa do Conselho de Atlântico Norte, que se vai reunir entre 19 e 21 de Novembro de 2010.

Essa decisão confirmou um padrão – o Conceito Estratégico da NATO passa a ser revisto de dez em dez anos.¹ O primeiro dessa série de documentos públicos sobre as prioridades estratégicas da comunidade transatlântica foi o Conceito Estratégico – “O Novo Conceito Estratégico da Aliança” – aprovado no Conselho do Atlântico Norte de Roma, em Novembro de 1991.² O segundo – “O Conceito Estratégico da Aliança” – foi adoptado em Abril de 1999, pelo Conselho do Atlântico Norte, que se reuniu na capital dos Estados Unidos para comemorar os 50 anos da assinatura do Tratado de Washington.³

Em ambos os casos, os documentos de estratégia procuraram responder a transformações significativas, mas depressa foram postos em causa por novas e inesperadas mudanças. A versão original do Conceito Estratégico, aprovada na sequência do fim dos regimes comunistas na Europa de Leste e da unificação da Alemanha, foi ultrapassada pela dissolução da União Soviética. A versão revista, adoptada depois do alargamento da NATO à Polónia, à República Checa e à Hungria e da intervenção aliada nas guerras de secessão balcânicas, foi ultrapassada pelos atentados de 11 de Setembro de 2001. Naturalmente, a seguir à agressão terrorista contra Nova York e Washington e à crise transatlântica provocada pela invasão do Iraque, os principais responsáveis políticos ocidentais entenderam ser necessário recomençar o exercício de revisão da doutrina estratégica, que se iniciou oficialmente na cimeira de Strasbourg-Kehl, a primeira onde já esteve presente o novo Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama.

1 O título do relatório apresentado ao Secretário-Geral da NATO pelo “Grupo de Peritos” dirigido por Madeleine Albright – NATO 2020 – confirma o ciclo de dez anos e antecipa a necessidade de rever, mais uma vez, o Conceito Estratégico da NATO daqui a nove anos. NATO (2010). *NATO 2020. Assured Security, Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. Bruxelas, 17 de Maio de 2010.

2 NATO (1991). *The Alliance's New Strategic Concept*. Roma, 8 de Novembro de 1991. Sobre a evolução do conceito estratégico, ver Sten Rynning, Jens Ringsmose (2009). *Come Home, NATO! The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*. Copenhagen: Danish Institute for International Relations, DIIR 2009/4.

3 NATO (1999). *The Alliance's Strategic Concept*. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C.. Washington, 24 de Abril de 1999.

O processo formal de revisão do Conceito Estratégico da NATO pode coincidir com um debate real sobre o futuro da Aliança Atlântica, tão importante como os grandes debates sobre a estratégia de *containment*, nas origens da Guerra Fria, a *détente* bipolar e europeia, no final dos anos 60, ou os “Euromísseis”, no início dos anos 80. Esses debates corresponderam a crises existenciais da aliança transatlântica e os aliados parecem estar de novo divididos sobre questões fundamentais, uma vez que persistem divergências não só quanto às prioridades estratégicas comuns, mas também sobre a própria natureza da Aliança Atlântica.

Os sinais de crise são óbvios. Em 2009, a Chanceler Angela Merkel, tal como o Presidente Nicolas Sarkozy, adiaram a sua resposta ao apelo do Presidente Barack Obama para reforçar os contingentes nacionais da Alemanha e da França na Força Internacional de Assistência e Segurança no Afeganistão (ISAF). O Secretário da Defesa norte-americano, Robert Gates, decidiu intervir no debate sobre o novo conceito estratégico para sublinhar como a “desmilitarização da Europa”, que fora “uma bênção no século XX”, podia tornar-se num “obstáculo à garantia de uma segurança efectiva e de uma paz duradoura no século XXI”⁴. A missão militar no Afeganistão, símbolo das mudanças na NATO, tem revelado divergências sérias entre os aliados e confirmou uma divisão profunda entre duas concepções filosóficas da guerra e da paz, difíceis de conciliar com a partilha dos riscos indispensável para a coesão da Aliança Atlântica.

Neste momento, o único consenso entre os aliados parece ser o reconhecimento da impossibilidade de continuar sem mudanças profundas. Esse consenso é paradoxal, no sentido em que todos insistem em reconhecer a Aliança Atlântica, não obstante as crises internas recorrentes, como uma coligação de sucesso, como ficou demonstrado pela sua vitória pacífica na Guerra Fria e pela sua capacidade para consolidar as novas fronteiras da democracia na Europa. Mas a comunidade transatlântica pode não sobreviver à crise presente se não conseguir responder às questões fundamentais que definem a natureza, o lugar e as missões da Aliança Atlântica na ordem internacional do pós-Guerra Fria.

A Natureza da Aliança

As divergências sobre a natureza da Aliança Atlântica sempre existiram, desde a sua fundação. A relutância inicial dos Estados Unidos, que queriam evitar estar

4 United States. Department of Defense. *NATO Strategic Concept Seminar*. Remarks as Delivered by Secretary of State Robert M. Gates, National Defense University, Washington, D.C., Tuesday, February 23, 2010.

presos a um compromisso permanente com a defesa das democracias europeias, ficou expressa na ambiguidade dos próprios termos do Tratado de Washington. A cláusula de defesa colectiva só obriga os aliados a responder a uma agressão armada da forma “considerada necessária”, de modo a preservar a autonomia da decisão norte-americana sobre o momento e a intensidade da sua reacção a um ataque contra a NATO.⁵

Durante a Guerra Fria, essa ambiguidade era compensada pela lógica da competição bipolar, no sentido em que os Estados Unidos não podiam deixar de responder a uma invasão da Europa sem perder a sua credibilidade internacional. Não obstante, os aliados europeus, incluindo a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha, puseram frequentemente em causa a validade da garantia norte-americana, nomeadamente a partir do momento em que a União Soviética passou a ter uma capacidade nuclear significativa, no princípio dos anos 60. Nesse quadro, o princípio da “indivisibilidade” da segurança transatlântica passou a significar a possibilidade real de uma ofensiva nuclear contra o território norte-americano, num cenário de ascensão aos extremos. Na fórmula canónica, os dirigentes europeus tinham dúvidas sobre se um Presidente norte-americano podia aceitar trocar Nova York por Paris, Londres, ou mesmo Berlim.⁶

Nos anos 70, a *détente* bipolar, a *Ostpolitik* alemã e a Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (CSCE) esbateram as diferenças cruciais entre as obrigações militares da defesa colectiva do “campo democrático” e os princípios da segurança colectiva de uma “ordem de paz” europeia, onde a NATO e o Pacto de Varsóvia eram suposto co-existir tranquilamente, apesar da concentração impressionante da capacidade ofensiva convencional dos exércitos soviéticos no “triângulo de ferro”

5 Sobre a fundação da Aliança Atlântica, ver Escott Reid (1977). *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty (1947-1949)*. Toronto: McClelland and Stewart. Timothy Ireland (1981). *Creating the Entangling Alliance. The Origins of the North Atlantic Treaty Organization*. Westport: Greenwood Press. Ver também Nicholas Henderson (1982). *The Birth of NATO*. Londres: Weinfeld and Nicolson. Don Cook (1989). *Forging the Alliance*. Nova York: Arbor House. Ver também Lawrence Kaplan (1984). *The United States and NATO: the Formative Years*. Lexington: University Press of Kentucky. Robert Osgood (1962). *NATO. The 'Entangling' Alliance*. Chicago: University of Chicago Press. Marc Trachtenberg (1999). *A Constructed Peace*. Princeton: Princeton University Press.

6 Ver Pierre-Marie Gallois (1960). *Stratégie de l'Age Nucléaire*. Paris: Calmann-Lévy. Ver também Jean-Yves Haine (2004). *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'Alliés?: 93-94*. Paris: Payot. Sobre a questão nuclear na NATO, durante os anos 50 e 60, ver ainda Marc Trachtenberg (1999). *A Constructed Peace: 146-200*. Lawrence Freedman (1980). *Britain and Nuclear Weapons*. Londres: Macmillan. Catherine Kelleher (1975). *Germany and the Politics of Nuclear Weapons*. Nova York: Columbia University Press. Maurice Vaisse, editor (1994). *La France et l'Atome*. Bruxelas: Bruylant.

formado pela RDA, pela Checoslováquia e pela Hungria. De resto, o bloco soviético tornou mais claro o verdadeiro sentido da nova “ordem de paz” regional quando decidiu instalar os novos “euro-mísseis” SS-20, a seguir à assinatura da Acta Final de Helsínquia.

Naturalmente, no fim da Guerra Fria, a continuidade da Aliança Atlântica foi posta em causa. Sem o seu inimigo principal, depois da dissolução da União Soviética, para que servia a NATO?

Em 1991, na Cimeira de Roma do Conselho do Atlântico Norte, perante os sinais de afirmação de uma crescente autonomia europeia, o aviso prosaico do Presidente George H. W. Bush aos seus aliados – *If you want to go your own way, if you don't need us any longer, say so*⁷ – não era inteiramente retórico. A aliança ocidental tinha deixado de ser crucial para a estratégia norte-americana, enquanto as potências europeias pareciam determinadas a recuperar as suas responsabilidades no quadro da União da Europa Ocidental (UEO) ou da própria União Europeia. Mas a hora da defesa europeia ainda não tinha chegado.⁸ Desde logo, a incerteza quanto ao sentido último da transição pós-comunista na Rússia, herdeira nuclear única da União Soviética, exigia a continuidade da garantia estratégica norte-americana. Por outro lado, os acordos da unificação alemã estipulavam a continuidade do seu estatuto como uma potência não-nuclear e previam que a República Federal continuasse a ser membro da NATO para não ser obrigada a procurar os meios pelos quais garantisse autonomamente a sua segurança perante as potências nucleares europeias. O fim da Aliança Atlântica podia provocar uma “re-nacionalização” das políticas de defesa das potências europeias, com consequências imprevisíveis. Por último, a NATO era indispensável para manter o vínculo transatlântico e as democracias ocidentais não queriam desistir da aliança entre os Estados Unidos e a Europa, que tinha assegurado a paz desde o fim da II Guerra Mundial.

Nesse sentido, ironicamente, a razão de ser da Aliança Atlântica foi confirmada no momento em que se devia tornar supérflua, com o desaparecimento do inimigo principal das democracias ocidentais. A Rússia pós-soviética não tinha deixado de ser uma ameaça, a necessidade de contenção da Alemanha não tinha deixado de existir e a garantia norte-americana da “paz democrática” na Europa não tinha perdido inteiramente a sua relevância. A “lei de bronze” das alianças, que não as deixa sobreviver à vitória contra o inimigo comum, não se aplicou à Aliança Atlântica.

7 Sten Rynning (2005). *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*: 45. Houndmills: Palgrave Macmillan.

8 Ver Frédéric Bozo (2005) *Mitterrand, la Fin de Guerre Froide et l'Unification Allemande*. Paris: Odile Jacob.

A NATO é uma aliança militar que garante a defesa colectiva dos seus membros. Nas origens da Guerra Fria, a Grã-Bretanha e a França reconheceram a necessidade de transformar os Estados Unidos numa “potência europeia” e de manter as suas forças armadas na Alemanha, na linha de divisão que separava as democracias ocidentais do império soviético. Durante a Guerra Fria, a consolidação das democracias europeias e a capacidade de dissuasão nuclear norte-americana assegurou a contenção da União Soviética e a paz na Europa. No fim da Guerra Fria, a Aliança Atlântica foi decisiva para garantir a unificação da Alemanha num quadro de estabilidade regional. No pós-Guerra Fria, os aliados decidiram que a NATO devia continuar a ser responsável pela defesa europeia, cujo perímetro se alargou para integrar as democracias pós-comunistas.

Nesse quadro, a defesa colectiva continua a constituir a principal razão de ser da NATO. A sua credibilidade assenta na indivisibilidade da segurança transatlântica, inscrita no artº 5.º do Tratado de Washington, nos termos do qual os aliados consideram uma agressão contra um como uma agressão contra todos e se comprometem a defender, por todos os meios necessários, incluindo o recurso à força armada, a integridade da aliança. Essa garantia é indispensável para a segurança e a independência política das democracias europeias.

Bem entendido, a ameaça externa não é a mesma no pós-Guerra Fria. De resto, mesmo antes da dissolução da União Soviética, o Conceito Estratégico da Aliança já reconhecia essa mudança e considerava que a ameaça de uma invasão maciça nas frentes europeias fora efectivamente neutralizada e deixara de estar no centro da estratégia dos aliados. A evolução dos dispositivos militares da NATO, bem como os termos do tratado de limitação das forças convencionais na Europa (CFE), responderam a essas alterações radicais na segurança regional. Mas a credibilidade da dissuasão estratégica da Aliança Atlântica continuou a depender do dispositivo nuclear norte-americano, o único que pode contrabalançar a capacidade nuclear da Rússia e manter o equilíbrio estratégico na Europa. As armas nucleares da Grã-Bretanha estão, no seu conjunto, ao serviço da Aliança Atlântica e, tal como o dissuasor nuclear independente da França, representam uma contribuição adicional significativa para a defesa comum.

A Aliança Conservadora

No pós-Guerra Fria, a Aliança Atlântica transformou-se profundamente. A sua estratégia deixou de estar exclusivamente concentrada na garantia das funções cruciais, que perderam saliência, como a garantia do equilíbrio estratégico na Europa,

da independência política das democracias aliadas e do “vínculo transatlântico”, e passou a incluir a intervenção militar dos aliados em crises “fora-da-área” do Tratado de Washington e do próprio “espaço euro-atlântico” – de “Vancouver a Vladivostok” na frase do antigo Secretário de Estado norte-americano, James Baker – em missões expedicionárias que ganharam uma importância e uma visibilidade crescentes.⁹

Nesse quadro, a NATO pôde intervir nas guerras balcânicas, na Bósnia-Herzegovina, entre 1995 e 2004, e no Kosovo, desde 1999, enquanto as esquadras aliadas garantiam a segurança naval do Mediterrâneo, em resposta aos atentados do “11 de Setembro”, ou do Índico, contra o ressurgimento da pirataria islâmica. No mesmo sentido, passou a ter uma presença militar permanente na Ásia Central, no quadro da ISAF, e a treinar as forças armadas iraquianas, depois da deposição do regime de Saddam Hussein.

As missões militares “fora-da-área” abriram um debate interno sobre as novas responsabilidades da Aliança Atlântica. Esse debate tem oposto os defensores de uma “aliança regional”, ou “euro-atlântica”, aos proponentes de uma *Global NATO*.¹⁰ Os primeiros não representam uma corrente homogênea, uma vez que incluem tanto os partidários (mais numerosos entre os novos Estados membros) de um reforço das missões centrais de defesa colectiva para conter a Rússia, o que implica uma vinculação mais forte dos Estados Unidos, como os partidários de uma redução significativa da presença norte-americana (mais numerosos no “partido europeu”), inibidora da capacidade da União Europeia para afirmar a sua vocação federal, que não tem credibilidade enquanto as potências europeias não puderem assumir integralmente a responsabilidade pela defesa colectiva. Os segundos também não pertencem todos a uma única corrente, se se separarem os

9 O sentido da evolução da NATO desde 1991 é geralmente reconhecido nesses termos. Ver NATO (2010) *NATO 2020*. Ver também Sten Rynning (2009). James Goldgeier (2010). *The Future of NATO*. Nova York: Council on Foreign Relations. Council Special Report # 51, Fevereiro de 2010. Ver ainda F. Stephen Larrabee, Julian Lindley French (2008). *Revitalizing the Transatlantic Security Relationship*. Bruxelas: Bertelsmann Stiftung, Rand Corporation, Dezembro de 2008. Daniel Hamilton. Charles Barry, Hans Binnendjik, Stephen Flanagan, Julianne Smith, James Townsend (2009). *Alliance Reborn. An Alliance Compact for the 21st Century*. Washington: Atlantic Council, CSIS, Center for Transatlantic Relations, Center for Technology and National Security Policy, Fevereiro de 2009. Julian Lindley-French, Yves Boyer (2010). *Stratcon 2010: An Alliance for a Global Century*. Washington: Atlantic Council, Atlantic Council Strategic Advisory Group, Abril de 2010.

10 Ivo Daalder, James Goldgeier (2006). “Global NATO”. *Foreign Affairs* 85 (5): 106-113. Christoph Bertram (2006). *NATO's Only Future: the West Abroad*. *Riga Papers*. Ivo Daalder foi nomeado pelo Presidente Barack Obama como o Representante Permanente dos Estados Unidos na NATO.

partidários do alargamento da NATO ao conjunto das democracias dos defensores da institucionalização autónoma e separada de um Concerto das Democracias ou de uma Liga das Democracias.¹¹

É impossível minimizar a importância desse debate que vai marcar o processo de elaboração do novo Conceito Estratégico. Não faz sentido concentrar a NATO na defesa das fronteiras territoriais da comunidade transatlântica, pelo menos enquanto não se considerar de novo a Rússia como a ameaça principal, por maior que possa ser a ansiedade das elites pós-comunistas nos novos Estados membros da Aliança Atlântica, mais expostos à pressão política e militar do seu maior vizinho, como as antigas repúblicas soviéticas do Báltico. Menos sentido ainda faz esse retraimento estratégico da Aliança Atlântica quando os seus defensores (mais numerosos na esquerda alemã) querem consolidar uma verdadeira “parceria estratégica” com a Rússia. E não faz sentido nenhum para os Estados Unidos, que não podem integrar o seu antigo adversário na comunidade transatlântica, por causa das limitações patentes da “democracia soberana” russa, nem querem restaurar as velhas divisões, que poderiam forçar a Rússia a uma convergência alternativa com a China. Nesse quadro, querer reduzir a Aliança Atlântica a uma aliança regional parece ser uma boa maneira de a anular definitivamente.

Outra maneira segura de precipitar o fim da coligação ocidental seria o seu alargamento ao conjunto das democracias pluralistas para a transformar numa *Global NATO*, com a Índia, o Japão, o Brasil, a Coreia do Sul, a Nova Zelândia ou a Austrália.¹² É certo que as democracias têm uma desconfiança política e ideológica profunda em relação aos regimes autoritários. Mas essa realidade não justifica a

11 O tema foi debatido na última eleição presidencial norte-americana. Do lado dos democratas, Ivo Daalder defendeu a unidade das democracias e a *Global NATO*, enquanto John Ikenberry propunha um “Concerto das Democracias”, sem referir o alargamento da Aliança Atlântica. Entre os conselheiros do futuro Presidente Barack Obama, Richard Holbrooke tomou posição contra uma aliança das democracias, enquanto Anthony Lake defendeu esse conceito. Do lado republicano, quer Robert Kagan, quer o candidato John McCain, defenderam a formação de uma “Liga das Democracias”. Ver Ivo Daalder, James Lindsay (2007). “Democracies of the World, Unite!”. *American Interest* 2 (3): 5-15. G. John Ikenberry, Anne-Marie Slaughter, co-directores (2006). *Forging a World of Liberty under Law. U.S. National Security in the 21st Century. Final Report of the Princeton Project*. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University. Richard Holbrooke (2008). “The Next President”. *Foreign Affairs* 87 (5). Anthony Lake (2007). “Democracies of the World Unite: a Response”. *American Interest* 2 (3): 18-19. Robert Kagan (2008). *The Return of History and the End of Dreams*. Londres: Atlantic Books. John McCain (2007). “An Enduring Peace Built on Freedom”. *Foreign Affairs* 86: 19-34.

12 O relatório do “Grupo de Peritos” parece querer encerrar essa questão e refere-se explicitamente ao artº 10 do Tratado de Washington, que limita o alargamento da NATO aos candidatos europeus, incluindo, naturalmente, a Ucrânia e a Geórgia, mas não a Índia, a Austrália ou o Japão. NATO (2010). *NATO 2020*: 10.

designação prematura da Rússia ou da China como inimigos da aliança ocidental, enquanto essas duas grandes potências não forem percebidas como uma ameaça efectiva à segurança da NATO. Do mesmo modo, essa desconfiança real não justifica a redefinição das clivagens internacionais para reconstituir a bipolarização entre as democracias e as autocracias, reproduzindo o modelo da Guerra Fria, pelo menos enquanto as duas principais potências continentais não se unirem numa aliança ofensiva contra a coligação ocidental. Menos ainda se justifica criar uma nova NATO, incluindo o Japão, a Índia e a Coreia do Sul para contrabalançar as duas principais potências continentais, quando o seu interesse prioritário devia ser o de impedir uma convergência estável entre Rússia e a China.

O debate assenta em dois pressupostos falsos. Por um lado, a NATO nunca reconheceu qualquer limite à sua área geográfica de intervenção, independentemente dos termos do Tratado de Washington. Nesse sentido, as suas intervenções militares na Europa balcânica e na Ásia Central, para não referir as operações navais no Mediterrâneo, no Atlântico Sul, no Ártico, ou no Índico, não representam uma mudança radical para a Aliança Atlântica, que sempre esteve, em princípio, preparada para defender os seus interesses onde necessário.¹³ Por outro lado, a NATO nunca foi uma aliança meramente regional – para lá do facto óbvio de se tratar, à partida, de uma coligação inter-regional, entre Estados da América do Norte, o Canadá e a Europa Ocidental. Com efeito, desde início, a Aliança Atlântica foi uma aliança central para garantir os equilíbrios internacionais, determinados, durante a Guerra Fria, pela competição entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Dito isso, a missão da Aliança Atlântica mudou com o fim da União Soviética. Durante a Guerra Fria, a comunidade transatlântica concentrou-se num inimigo singular e na dupla ameaça do terror ideológico e nuclear representada pela União Soviética. A NATO estava preparada para responder a uma escalada convencional e nuclear que podia ser desencadeada no momento em que o primeiro soldado do Pacto de Varsóvia atravessasse a linha de demarcação entre os “dois campos” que dividia Berlim, a Alemanha e a Europa. Essa ameaça deixou de existir com a dissolução do Pacto de Varsóvia, o suicídio do regime comunista russo e o fim da União Soviética. No pós-Guerra Fria, a Aliança Atlântica tem de responder a um conjunto de ameaças mais complexo e difuso que lhe impõem a necessidade de manter uma capacidade de dissuasão efectiva perante as potências nucleares que não pertencem à comunidade das democracias, ao mesmo tempo que procura neutralizar as redes terroristas islâmicas no Médio Oriente ou proteger os direitos de

13 Sten Rynning (2005).

soberania dos aliados – Estados Unidos, Noruega, Canadá, Dinamarca – no Ártico. O próprio conceito de segurança foi revisto para poder incluir tanto a segurança nuclear, como a segurança humana ou a segurança cibernética.

No pós-Guerra Fria, os inimigos da comunidade ocidental passaram a ser os perturbadores do *status quo* e a Aliança Atlântica – a coligação dos vencedores – tornou-se o garante da estabilidade internacional.¹⁴

Nesse sentido, a NATO continua a ser uma aliança regional com responsabilidades globais. A Aliança Atlântica é uma aliança regional – ou, mais rigorosamente, inter-regional – porque o seu centro continua a ser a “comunidade de segurança pluralista da área do Atlântico Norte”, cuja integridade política e territorial está garantida pelo Tratado de Washington. A Aliança Atlântica tem responsabilidades globais porque se tornou o “pólo central” da estabilidade com a sua vitória na Guerra Fria sendo suposto garantir o *status quo* que assegura a preponderância internacional das democracias.¹⁵

Contudo, ter responsabilidades internacionais não implica nem ser um “Polícia Global” – uma missão que excede largamente as capacidades dos aliados – nem abrir as portas da NATO às democracias asiáticas, sul-americanas ou africanas, como querem os defensores da *Global NATO*. Desde logo, as intervenções militares da NATO só se justificam quando estiver em causa a estabilidade internacional e não devem substituir-se às responsabilidades estratégicas das potências regionais – no caso da Bósnia-Herzegovina, a Força de Estabilização (SFOR) da NATO foi substituída pela EUFOR, a primeira missão militar da União Europeia.¹⁶ Por outro lado, nem a Aliança Atlântica seria o quadro adequado para institucionalizar um Concerto das Democracias, nem há sinais pertinentes de uma vontade política da Índia, do Brasil ou do Japão para aderirem à NATO,¹⁷ nem qualquer razão estratégica

14 Hans Morgenthau previu essa evolução. Hans Morgenthau. *Alliances in Theory and Practice* in Arnold Wolfers, editor (1957). *Alliance Policy in the Cold War*: 186.

15 O relatório do Grupo de Peritos oscila nesta matéria. Por um lado, insiste em classificar a NATO como uma aliança regional – “NATO is a regional, not a global organisation (...) its authority and resources are limited”. Por outro lado, a NATO tem de estar preparada para intervir em resposta a uma agressão armada em qualquer lugar: “(Potential) sources of Article 5 threats have broadened and now include dangers that could arise either inside or outside the Euro-Atlantic region. NATO must be prepared to defend against (and deter) such threats regardless of their point of origin”. A nova doutrina estratégica norte-americana mostra uma ambiguidade paralela, quando define a NATO como uma “organização regional” e como a principal aliança de segurança internacional – “the pre-eminent security alliance in the world today”. NATO (2010). *NATO 2020*: 9, 19. The White House. *National Security Strategy*, 19 de Maio de 2010: 41. 46.

16 Sten Rynning (2005): 122-124.

17 A Índia, que foi, durante a Guerra Fria, o único aliado não-comunista estável da União Soviética, não definiu um quadro de alianças formais nos últimos 20 anos, embora tenha evoluído no

evidente para essas potências democráticas precisarem de integrar a comunidade transatlântica. Por último, a homogeneidade cultural da Aliança Atlântica, que constitui uma das condições da sua estabilidade e da sua resiliência, seria posta em causa por essa tentativa de transformar o “internacionalismo democrático” numa coligação militar.

A razão de ser da aliança ocidental não se alterou, mas a sua missão mudou com o fim da União Soviética. O centro estratégico da NATO é o espaço transatlântico e a aliança ocidental está no centro do sistema internacional. A sobrevivência da Aliança Atlântica depende da sua capacidade para manter essa posição central, porque os Estados Unidos perderiam qualquer interesse estratégico na NATO se esta se transformasse numa aliança regional.¹⁸ Se a NATO não existisse, hoje os Estados Unidos nada fariam para a criar.¹⁹

Novas Ameaças, Novas Parcerias

A estrutura das ameaças à segurança ocidental mudou radicalmente. A ameaça soviética era, ao mesmo tempo, uma ameaça total e uma ameaça singular. No fim da

sentido de uma convergência crescente com os Estados Unidos e com os seus aliados regionais, nomeadamente o Japão e a Austrália – mas, no essencial, mantém uma clara distância em relação a quaisquer estratégias de alinhamento fixo e permanente com as outras grandes potências. O Brasil tende a passar em claro os seus alinhamentos hemisféricos e quer projectar-se na política internacional como uma “potência emergente” ao lado da China, da Índia ou da África do Sul, sem alianças permanentes e com uma tendência marcada para se separar das posições dos Estados Unidos. O Japão, pelo contrário, tem uma velha aliança com os Estados Unidos, essencial para garantir a sua segurança regional e internacional, nomeadamente perante a “ascensão pacífica” da China. Nesse contexto, embora as suas prioridades estratégicas não possam deixar de ser determinadas pelo contexto regional, persiste, na política externa japonesa, uma tendência para procurar alianças com outras democracias, quer na Ásia – Índia, Austrália – quer para lá das fronteiras asiáticas, nomeadamente na Europa. O seu apoio à ISAF confirmou essa orientação. Nesse sentido, as três democracias têm posições muito diferentes – a Índia quer ser parte de uma vaga aliança das democracias, mas não está interessada na NATO, o Brasil não se reconhece nem numa aliança das democracias, nem, muito menos, numa aliança americana e o Japão pode precisar de ambas. C. Raja Mohan (2003). *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*. Londres: Penguin Books. Tulio Vigevani, Gabriel Cepaluni (2009). *Brazilian Foreign Policy in Changing Times*. Nova York: Rowman&Littlefield. G. John Ikenberry, Takashi Inoguchi, editores (2003). *Reinventing the Alliance. Japan Security partnership in an Era of Change*. Nova York: Palgrave Macmillan.

18 Na fórmula do Embaixador Ivo Daalder, “The North Atlantic area is no island. It is submerged in a globally integrated world. Today, the right lens for transatlantic relations is not so much American or European – it is global”. Ambassador Ivo Daalder. *Transatlantic Forum*, Berlim, 1 de Julho de 2009.

19 James Goldgeier (2010): 3.

II Guerra Mundial, a União Soviética deixou de ser uma experiência revolucionária e transformou-se num império totalitário, cuja vocação universal era sustentada pelo reconhecimento do comunismo como a “vaga do futuro”. O estatuto inédito da Rússia como uma das duas “super-potências”, a lógica de bipolarização entre os “dois campos” e a expansão do bloco soviético criaram uma ameaça à sobrevivência das democracias ocidentais comparável à ameaça da Alemanha e do nazismo. A estratégia de contenção, definida no princípio da Guerra Fria, era uma estratégia total que incluía dimensões ideológicas e políticas – a defesa da comunidade dos valores ocidentais, a consolidação das democracias europeias, a demonstração das capacidades da economia de mercado ou o desenvolvimento do “Estado-Providência” – tão importantes como as dimensões estratégicas militares, nucleares e convencionais – a “destruição mútua assegurada” (MAD), a competição pelo espaço, o domínio dos mares ou a capacidade de projecção de forças à escala intercontinental. Mas era uma ameaça singular, no sentido em que todos os recursos estratégicos nas suas múltiplas dimensões se podiam concentrar na ameaça soviética. (O exemplo mais eloquente da lógica bipolar foi a quase-aliança entre os Estados Unidos e a República Popular da China, o rival comunista da União Soviética).

No pós-Guerra Fria deixou de existir uma ameaça comparável. O “comunismo capitalista”²⁰ chinês ainda não foi reconhecido por ninguém (nem mesmo pela Coreia do Norte) como uma alternativa real ao modelo ocidental. O nacionalismo russo tornou-se uma caricatura geopolítica do imperialismo soviético. A restauração do sultanato islâmico só é relevante para segmentos específicos do islamismo. Mas a NATO, como aliança de *status quo*, passou a ter de responder a um espectro de ameaças mais largo, onde as suas responsabilidades estratégicas na dissuasão das potências nucleares externas se conjugam com a necessidade de conter os perturbadores internacionais e responder às novas ameaças, convencionais e não-convencionais, estatais e não-estatais.

As novas ameaças foram identificadas, em parte, logo em 1991, no primeiro documento público sobre o Conceito Estratégico da Aliança, nomeadamente os riscos de proliferação das armas de destruição maciça, bem como os problemas de instabilidade política nas periferias e os conflitos inter-étnicos. As guerras de secessão balcânicas marcaram o duplo regresso da guerra à Europa e da velha equação estratégica dominada pelos problemas de fronteiras, de minorias e de refugiados. A Guerra do Golfo foi indispensável para travar um processo geral de revisão das fronteiras dos Estados pela força, no fim da Guerra Fria, ao mesmo tempo que revelava a capacidade das potências regionais para produzir armas de

20 É o termo usado por Claus Offe.

destruição maciça e confirmava a necessidade de proteger as reservas energéticas e as rotas marítimas (a NATO já tinha organizado uma primeira missão naval na região durante a guerra entre o Iraque e o Irão).

Na primeira década do pós-Guerra Fria, a Aliança Atlântica continuou a estar concentrada no “espaço euro-atlântico”. Em 1991, o fim da União Soviética e a necessidade de consolidar as transições democráticas na Europa Central e Oriental justificaram a criação de uma Parceria para a Paz (PfP), que formalizou uma ligação entre os antigos Estados membros do Pacto de Varsóvia e as ex-repúblicas soviéticas com a NATO. Em 1997, a Polónia, a República Checa e a Hungria foram convidadas para aderir à Aliança e formou-se o Conselho da Parceria Euro-Atlântica (EAPC), com membros da Organização de Segurança e Cooperação Europeia (OSCE) que ainda não eram membros da NATO.²¹ Na mesma altura, a Aliança formalizou as suas parcerias estratégicas bilaterais com a Rússia e a Ucrânia. Entretanto, os Estados Unidos, a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha tinham formado com a Rússia um Grupo de Contacto que foi instrumental para a conclusão dos acordos de Dayton, em 1995, e na formação da Força de Implementação (IFOR), que reuniu forças militares da NATO e da Rússia para impor a cessação das hostilidades na Bósnia-Herzegovina.²² Em 1999, o Grupo de Contacto das principais potências “euro-atlânticas” voltou a ser relevante para a ocupação do Kosovo e para a criação da Força do Kosovo (KFOR), onde a NATO e a Rússia, não obstante terem estado em campos opostos durante a intervenção militar da Aliança Atlântica contra a Sérvia, reuniram uma vez mais as suas forças.²³

Na segunda década do pós-Guerra Fria, os atentados do “11 de Setembro” revelaram a ameaça do “terrorismo catastrófico” e recentraram os Estados Unidos e os seus aliados no “arco islâmico”, entre o Atlântico e o Índico, para conter a força crescente dos movimentos fundamentalistas e das redes terroristas. A nova

21 Sobre o alargamento da Aliança Atlântica, ver Ronald Asmus (2003). *Opening NATO's Door*. Nova York: Council on Foreign Relations, Columbia University Press. Ver também James Goldgeier (1999). *Not Whether, But When. The U.S. Decision to Enlarge NATO*. Washington: Brookings Institution Press. Ver também Stanley Sloan (2004). *NATO, the European Union and the Atlantic Community*. Lanham: Rowman&Littlefield. Sean Kay (1998). *NATO and the Future of European Security*. Lanham: Rowman & Littlefield.

22 Sobre os acordos de Dayton, ver Richard Holbrooke (1998). *To End a War*. Nova York: Random House. Ver também Ivo Daalder (2000). *Getting to Dayton. The Making of America's Bosnia Policy*. Washington: Brookings Institution Press.

23 Sobre a Guerra do Kosovo, ver Dana Allin (2002). Andrew Bacevich, Eliot Cohen, editores (2001). *War over Kosovo*. Nova York: Columbia University Press. Ivo Daalder, Michael O'Hanlon (2000). *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*. Nova York: Brookings Institution. Adam Roberts (2004). “NATO's ‘Humanitarian War’ Over Kosovo”. *Survival* 41: 102-123.

ameaça – o terrorismo, as tiranias e as tecnologias de produção de armas de destruição maciça²⁴ – configurava o risco de um “Estado renegado” (*rogue state*) com armas de destruição maciça poder recorrer a uma rede terrorista para atacar clandestinamente um Estado através de um atentado potencialmente devastador com recurso a armas químicas, bacteriológicas, radiológicas ou nucleares. No dia 12 de Setembro de 2001, a Aliança Atlântica, por iniciativa do Secretário-Geral da NATO, invocou, pela primeira e única vez na sua história, o artigo 5º do Tratado de Washington para exprimir o apoio dos aliados aos Estados Unidos na sua resposta à agressão terrorista.²⁵ Na sequência dessa reunião, a NATO iniciou uma operação de segurança naval (*Active Endeavour*) no Mediterrâneo.²⁶ Durante a invasão do Afeganistão, nas semanas seguintes, os Estados Unidos puderam contar não só com as forças especiais da Alemanha, da Grã-Bretanha ou da França, mas também com bases no Uzbequistão, no Tajiquistão e na Kirguízia, membros do Conselho da Parceria Euro-Atlântica. Em 2003, a invasão do Iraque confirmou a importância estratégica do Golfo Pérsico para os Estados Unidos, enquanto a NATO assumia o comando da ISAF em Kabul.²⁷ Mais tarde, a NATO começou a patrulhar as rotas marítimas nas costas da Somália, para neutralizar os piratas locais.

A prioridade atribuída aos novos teatros deu um relevo acrescido ao Diálogo Mediterrânico (MD), criado em 1994 para institucionalizar as relações com a Argélia, a Tunísia, Marrocos, a Mauritânia, o Egipto, a Jordânia e Israel. Em 2002, foi estabelecido um novo mecanismo de consulta e, no Conselho do Atlântico Norte de Istambul, o Diálogo Mediterrânico foi reconhecido como uma “verdadeira parceria”. No mesmo sentido, em 2004, a cimeira de Istambul criou a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI) para formalizar uma relação entre a NATO e o Conselho de Cooperação do Golfo, à qual aderiram o Bahrein, o Qatar, o Koweit e os Emiratos Árabes Unidos.

As relações com a maior parte dos parceiros são limitadas. O Conselho da Parceria Euro-Atlântica perdeu uma boa parte dos seus membros, quando a Eslovénia, a Eslováquia, a Bulgária, a Roménia, a Lituânia, a Letónia, a Estónia, a Croácia e a

24 A nova doutrina de segurança norte-americana só retem dois dos três temas – o terror e a tecnologia – na definição das ameaças. The White House. *National Security Strategy*, 19 de Maio de 2010.

25 Lawrence Kaplan (2004). *NATO Divided, NATO United. Evolution of an Alliance*. Westport: Praeger.

26 Sten Rynning (2005): 122-124.

27 Em Agosto de 2003, a Organização do Tratado do Atlântico Norte assumiu o comando da Força Internacional de Assistência e Segurança (ISAF IV), a sua primeira missão militar “fora-da-área” dirigida pela Alemanha. Sten Rynning, coordenador (2010). *NATO and Afghanistan*. UCM UNISCI Discussion Paper # 22: 10-54.

Albânia passaram a pertencer à NATO. Para uma boa parte dos membros restantes, as relações com a Aliança Atlântica são subsidiárias, excepto no caso dos Estados que querem manter em aberto a possibilidade da sua adesão à NATO, onde se incluem a Suécia, a Áustria ou a Finlândia, bem como a Ucrânia e a Geórgia, que se destacaram ambas pela sua participação militar na ISAF. Uma pequena parte dos membros do Diálogo Mediterrânico – o Egipto, a Jordânia e Marrocos – marcaram presença nas missões militares da NATO na Bósnia Herzegovina e no Kosovo, ambas sancionadas pelas Nações Unidas e empenhadas na protecção de comunidades muçulmanas nos Balcãs.²⁸

Mais importante é a relação com os “Países de Contacto” – a Austrália, a Nova Zelândia, o Japão e a Coreia do Sul – as quatro potências democráticas asiáticas que participaram na ISAF e com as quais não foi estabelecida nenhuma relação institucional.²⁹ A relação entre a Aliança Atlântica e as potências democráticas é decisiva para a consolidação do seu estatuto como um pólo de estabilidade internacional. Se, na presente conjuntura, não faz sentido uma *Global NATO*, nem por isso é menos importante a cooperação efectiva da NATO com as democracias nos domínios da segurança comum. A “aliança expedicionária” e as intervenções em sítios remotos exigem ambas parcerias internacionais e “parceiros operacionais”, quer para legitimar a presença da NATO, quer para assegurar o sucesso das suas missões.³⁰ A segurança no Índico precisa da intervenção da Índia, além do Japão e da Austrália, tal como a segurança do Atlântico Sul, o único espaço regional contíguo que não tem um quadro institucional de ligação à NATO, apesar de ser cada vez mais importante para a aliança ocidental, não pode dispensar a presença do Brasil, da Argentina e da África do Sul.³¹ Por certo, a contenção das redes terroristas e da proliferação das armas de destruição maciça, bem como a segurança energética, exigem relações com democracias e não-democracias, incluindo a Rússia e também a China. As parcerias

28 Sobre a evolução das parcerias da NATO no pós-Guerra Fria, ver Carlos Gaspar (2010). *As Parcerias Internacionais da Aliança Atlântica*. Ms., II Forum Roosevelt.

29 O relatório do Grupo de Peritos não usa a expressão “contact countries” e integra esses quatro países, que não são parceiros formais da Aliança Atlântica, numa categoria de “parceiros operacionais”, com os quais se deve reconhecer “a regular and meaningful voice in shaping strategy and decisions on missions to which they contribute”, sem todavia, defender a necessidade de institucionalizar uma parceria especial com esses Estados. NATO (2010). *NATO 2020*: 30.

30 Camille Grand, um dos assessores do Grupo de Peritos, sublinha a insistência do relatório do Grupo dos Peritos na questão das parcerias internacionais. Camille Grand (2010). *Vers un nouveau “concept stratégique” de l’NATO, acte II*. Paris: FRS Note 02/10.

31 O relatório do Grupo dos Peritos não fala sequer sobre o Atlântico Sul e apenas se refere à América Latina. Sobre o Atlântico Sul, ver Ian Lesser (2010). *Southern Atlanticism*. Bruxelas: GMFUS Brussels Forum Paper Series.

formais – uma inovação interessante da NATO no pós-Guerra Fria – devem ser valorizadas e a nova geração das parcerias devia começar pela institucionalização das relações, bilaterais e multilaterais, com as potências democráticas, que são os aliados naturais da aliança transatlântica.

A Aliança Atlântica e a Rússia

As relações entre a Aliança Atlântica e a Rússia têm sido um dos temas mais polémicos e divisivos no debate sobre o Conceito Estratégico.³²

Naturalmente, as relações entre essas duas partes, ou entre os Estados Unidos, a União Soviética e a *troika* europeia ocidental, foi a questão central da segurança transatlântica depois do fim da II Guerra Mundial. Na sua fórmula genética, a Aliança Atlântica garantia a presença dos Estados Unidos na Europa não só para conter a Rússia soviética, mas também para impedir o ressurgimento de uma Alemanha hegemónica – a sua razão de ser foi resumida numa frase apócrifa, atribuída ao seu primeiro Secretário-Geral, Lord Ismay – *to keep the Soviets out, the Germans down, and the Americans in*. Com a garantia norte-americana, a França pôde tomar a iniciativa de criar as Comunidades europeias para integrar uma Alemanha democrática e dividida na Europa Ocidental. Em 1955, a República Federal tornou-se membro da NATO e a aliança transatlântica e a União Europeia passaram a ser os dois pilares da comunidade das democracias ocidentais.

Durante a Guerra Fria, a União Soviética tanto uniu, como dividiu a comunidade transatlântica. O segundo Secretário-Geral da NATO, Paul-Henri Spaak, explicava que a Aliança Atlântica e as Comunidades Europeias só tinham sido possíveis graças a Stalin e, depois da morte do déspota, os aliados tiveram mais dificuldades em manter a sua coesão.³³ Logo em 1954, Molotov tomou a iniciativa de propor uma novo sistema de segurança colectiva europeu, cuja finalidade era obter a retirada dos Estados Unidos da Europa. O tema regressou para assegurar o reconhecimento ocidental do *status quo* regional, incluindo a divisão da Alemanha e as suas novas fronteiras, o que foi possível com a *Ostpolitik* e a realização da Conferência de Se-

32 James Goldgeier (2010). Karl-Heinz Kamp (2009). *The Way to NATO's New Security Concept*. Roma: NATO Defense College Research Paper. Daniel Korski (2009). *Shaping a New NATO-Russia Relationship*. Tomas Valasek. *What should NATO's strategic concept say about Russia*. Londres: CER, 9 de Março de 2010. Ronald Asmus, Stefan Czumur, Chris Donnelly, Aivis Ronis, Tomas Valasek, Klaus Wittmann (2010). *NATO, new allies, and reassurance*. Londres: CER Policy Brief.

33 Paul-Henri Spaak (1971). *The Continuing Battle. Memoirs of a European*: 141. Boston: Little, Brown & Co.

gurança e Cooperação Europeia (CSCE) que, em 1975, reuniu em Helsínquia todos os membros da NATO, incluindo os Estados Unidos e o Canadá, e do Pacto de Varsóvia. A CSCE queria representar uma “ordem de paz” alternativa à divisão imposta pelos blocos militares, antecipando a sua dissolução, cujo corolário seria o regresso das forças norte-americanas aos Estados Unidos.

Depois da morte de Stalin, Winston Churchill, contra Dwight Eisenhower, queria reunir de novo as (quatro) potências vencedoras. De Gaulle iniciou uma *détente* bilateral com a União Soviética (e a China), sem o apoio de Lyndon Johnson. A *Ostpolitik* de Willy Brandt e Egon Bahr foi recebida por Richard Nixon e Henry Kissinger com uma profunda desconfiança. No mesmo sentido, as relações transatlânticas foram marcadas por crises sucessivas. Na crise do Suez, os Estados Unidos opuseram-se à Grã-Bretanha e à França, a construção do muro de Berlim provocou tensões sérias nas relações dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha com a República Federal, enquanto a queda do muro uniu a Alemanha e os Estados Unidos contra a França e a Grã-Bretanha. Mas as divisões recorrentes entre os aliados nunca opuseram americanos e europeus e os Estados Unidos nunca tiveram que enfrentar uma oposição concertada entre a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha.

O fim da Guerra Fria forçou uma revisão das relações entre os actores centrais da segurança “euro-atlântica”. A fórmula de Lord Ismay era menos pertinente quando os Estados Unidos reconheciam a Alemanha como o seu principal aliado europeu e a Rússia, depois da decomposição da União Soviética, quase não tinha fronteiras com a NATO.³⁴

Os Estados Unidos podiam ter conseguido integrar a Rússia pós-soviética na Aliança Atlântica, para reconstituir a coligação ocidental como uma “comunidade de segurança” de “Vancouver a Vladivostok”.³⁵ Essa inversão das alianças teria completado o *rapprochement* entre as duas potências inimigas que assegurou a re-unificação democrática da Alemanha e o fim pacífico da Guerra Fria. Porém, a incerteza acerca do sentido da transição pós-comunista na Rússia e a pressão alemã para integrar as novas democracias da Europa Central na NATO prejudicaram essa possibilidade.³⁶ A expansão oriental das fronteiras da Aliança Atlântica, que só foi

34 Com excepção da Noruega e dos Estados Unidos. A expansão oriental da Aliança Atlântica alargou esse número: a Lituânia, a Estónia, a Letónia e a Polónia têm fronteiras com a Rússia e o alargamento trouxe para dentro do território da NATO o enclave de Kaliningrad (Konigsberg), que foi anexado pela Rússia na II Guerra Mundial.

35 Essa posição foi defendida por Fred Iklé e Paul Nitze, no fim da Guerra Fria, bem como por James Baker III, Secretário de Estado na administração do Presidente George Bush.

36 George Kennan considerou a expansão oriental da Aliança Atlântica como o pior erro da política dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria.

decidida em 1995, confirmou a percepção corrente das elites russas sobre estratégia ocidental de cerco à grande potência “euro-asiática”. Essa posição, acentuada pelo ressentimento do império desfeito no fim da Guerra Fria, não pôde ser atenuada pelas tentativas sucessivas de institucionalização de uma relação directa entre a Rússia e a NATO, antes e depois do “11 de Setembro”.³⁷ Por sua vez, a manipulação política dos recursos energéticos, a interferência nas eleições presidenciais na Ucrânia, o ataque cibernético à Estónia e, sobretudo, a intervenção na Geórgia, em 2008,³⁸ confirmaram as previsões dos pessimistas sobre o regresso, ou a persistência, dos reflexos imperialistas da Rússia.

As principais potências europeias, tal como a Aliança Atlântica e a União Europeia, não conseguiram, até à data, definir uma posição comum sobre a Rússia. Nos Estados Unidos, voltou a existir uma divisão entre os defensores de uma política de firmeza para conter a ressurgência russa e os partidários de uma parceria estratégica entre as duas principais potências nucleares.³⁹ Na Alemanha, regressaram as tensões entre os proponentes de uma convergência entre as duas grandes potências continentais europeias e os defensores do consenso ocidental nas relações com a Rússia.⁴⁰ A Grã-Bretanha e a França oscilam, por vezes, nos antípodas uma da outra. A União Europeia reproduz não só as divergências entre as potências europeias, como as posições de Estados menores que querem ou uma maior protecção em relação à Rússia – a Polónia, as Repúblicas bálticas – ou uma convergência com a maior potência europeia – a Itália e a República Checa, a Grécia e o Chipre.⁴¹ A

37 Julianne Smith (2008). *The NATO-Russia Relationship*. Washington: CSIS, IFRI.

38 Ronald Asmus (2010). *A Little War that Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West*. Nova York: Palgrave Macmillan. Ver também Roy Allison (2008). “Russia Ressurgent? Moscow’s Campaign to ‘Coerce Georgia to Peace’”. *International Affairs* (84) 6: 1145-1171. Dmitri Trenin (2009). “The Post-August World”. *Russian Law and Society* 47 (3): 36-44. Andrew Redding (2009). “Georgian and Ukrainian Conflicts: The Limitations of NATO”. *Brown Journal of World Affairs* 15 (2): 171-181.

39 James Goldgeier (2009). “A Realistic Reset with Russia”. *Policy Review* 156. Charles Kupchan (2010). “NATO’s Final Frontier Why Russia should Join the Atlantic Alliance”. *Foreign Affairs* 89 (3):100-112. Anders Aslund, Andrew Kuchins (2009). *Pressing the “Reset Button” on US-Russia Relations*. Washington: CSIS, Peterson Institute for International Economics Policy Brief. Zbigniew Brzezinski (2009). “An Agenda for NATO”. *Foreign Affairs* 88 (5). Ver também Robert Legvold (2009). “The Russia File”. *Foreign Affairs* 88 (4): 78-93. Rogert Kanet (2009). *From Cooperation to Confrontation. Russia and the U.S. since September 11*. Urbana: ACDIS Occasional Paper. Ver ainda United States Mission to NATO. “Resetting NATO-Russia Relations”. 17 de Agosto de 2009.

40 O antigo Ministro da Defesa, Volker Ruhe, o general Klaus Naumann e os embaixadores Frank Elbe e Ulrich Weisser defenderam publicamente a entrada da Rússia na NATO. “It’s Time to Invite Russia to Join NATO”, *Der Spiegel*, 8 de Março de 2010. Ver também Margaret Klein (2010). *Toward a New Start*. Berlim: SWP Comments #4.

41 Mark Leonard, Nicu Popescu (2009). *A Power Audit on EU-Russia Relations*. Londres: ECFR Policy Paper. Ver também Tomas Valasek (2010). *NATO, Russia and European Security*. Londres: CER WorkingPaper.

importância das relações económicas e a dependência energética jogam a favor de uma *entente* entre a União Europeia e a Rússia, mas as divergências políticas e a vontade de manter intacto o *status quo* do pós-Guerra Fria, incluindo a independência da Ucrânia, da Bielorrússia e da Moldávia, bem como das três repúblicas do Cáucaso, expressa na prioridade crescente atribuída à Política de Vizinhança, limitam as tendências conciliadoras. A Rússia, pela sua parte, está, nesta fase, menos dividida do que os seus parceiros ocidentais e a clivagem tradicional entre “ocidentalistas” e “euro-asiáticos” parece mais fraca do que no passado, embora a força e a confiança crescentes da China possam pesar a favor de uma parceria estratégica com as potências ocidentais, necessária para contrabalançar a ressurgência asiática.⁴²

A iniciativa do Presidente Dmitri Medvedev sobre a reestruturação da arquitectura de segurança europeia pode ser interpretada como um sinal do reconhecimento da necessidade de uma nova *détente* entre a Rússia e a Aliança Atlântica.⁴³

Nos últimos meses, o Presidente russo fez várias propostas sobre a redefinição de uma arquitectura de segurança europeia, que recuperam os temas canónicos da diplomacia russa e soviética.⁴⁴ A vontade de concluir um novo tratado de segurança para tornar vinculativo o princípio da indivisibilidade da segurança do espaço “euro-atlântico”, nos termos da Declaração de Lisboa da OSCE, acompanha as propostas habituais sobre a “segurança colectiva” europeia, que devia substituir o princípio da “defesa colectiva” das alianças militares para criar uma “ordem de paz”. (A Rússia procurou inicialmente valorizar a OSCE contra a NATO, mas acabou por se tornar crítica da organização, cujo zelo democrático incomoda os dirigentes russos e os seus aliados na Comunidade de Estados Independentes). A nova ideologia russa voltou a insistir na referência à civilização europeia, que define os valores comuns da Rússia, da Alemanha e da Europa Ocidental, extensivos, em parte, à América do Norte. Esses vínculos civilizacionais são suposto serem mais fortes e permanentes do que os valores liberais da democracia e justificam a institucionali-

42 Ivan Krastev, Mark Leonard, Andrew Wilson, editores (2009). *What Does Russia Think?:* 67-72. Londres: ECFR. Tomas Gomart (2010). *Europe in Russian Foreign Policy: Important but no Longer Pivotal.* Paris: IFRI NEI Visions 50.

43 President of Russia. *European Security Treaty*, 29 de Novembro de 2009.

44 Ver Bobo Lo (2009). *Medvedev and the New European Security Architecture.* Londres: CER Policy Brief, Julho de 2009. Ver também Boris Mezhynev. The Medvedev Initiative. Origins and Development of a Political Project in Ivan Krastev, Mark Leonard, Andrew Wilson, editores (2009): 67-72. Fyodor Lukyanov. Rethinking Security in “Greater Europe” in Ivan Krastev, Mark Leonard, Andrew Wilson, editores (2009): 55-60. Ver ainda Nadia Alexandrova-Arbatova. Framework for a New European Security Architecture in Alexander Kaliadin, Alexei Arbatov, editores (2010). *Russia: Arms Control, Disarmament and International Security:* 93-114. Moscovo: IMEMO. Andrey Makarychev (2009). *Russia and its new “European Security Architecture”.* Bruxelas: CEPS Working Document # 310.

zação de um sistema de segurança colectiva. Nos termos propostos, esse sistema, onde os Estados não perdem soberania e em que a Aliança Atlântica e a União Europeia convivem com a Comunidade de Estados Independentes e a Organização do Tratado de Segurança Colectiva (CSTO), devia garantir a co-existência pacífica entre a Rússia, a União Europeia e os Estados Unidos. O pressuposto implícito do novo tratado é “congelar” as fronteiras institucionais e pôr fim ao alargamento da NATO para impedir a integração da Ucrânia.

As afinidades com as antigas propostas soviéticas são patentes. Os Estados Unidos rejeitaram as propostas apresentadas pelo Presidente russo, mas estão à procura de uma fórmula de convergência nas relações bilaterais que possa encontrar, a seguir, uma tradução nas relações entre a Aliança Atlântica e Rússia.⁴⁵ A Alemanha não quer nem ouvir falar num novo tratado de segurança europeia, nem perder a oportunidade de ultrapassar as tensões com a Rússia. Nenhum dos responsáveis ocidentais quer voltar à questão da entrada da Ucrânia e da Geórgia na Aliança Atlântica e o Presidente Barack Obama estabeleceu como condição adicional para os próximos alargamentos o apoio da maioria da comunidade política nos países candidatos à sua adesão à Aliança Atlântica.⁴⁶

A Rússia deixou de ser o inimigo principal da NATO, que passou a reconhecer o Estado sucessor da União Soviética como um “parceiro estratégico” e institucionalizou essa relação, primeiro em 1997 e, de novo, em 2002, com a criação do Conselho NATO-Rússia. A suspensão das reuniões do Conselho, depois da invasão da Geórgia, foram uma oportunidade para as autoridades russas manifestarem a sua insatisfação com as relações bilaterais e com a própria preponderância regional da NATO e apresentarem as novas propostas de revisão da arquitectura de segurança colectiva.

A Aliança Atlântica deve reconhecer os interesses legítimos de segurança da Rússia, mas tem de demonstrar a sua determinação na defesa do *status quo* do pós-Guerra Fria, do qual é parte integrante a Ucrânia como um Estado soberano e independente. A Ucrânia, tal como a Rússia, não reúne as condições necessárias para entrar na Aliança Atlântica, mas o reconhecimento dessa realidade não deve significar um recuo formal em relação às decisões do Conselho do Atlântico Norte de Bucareste. As propostas do Presidente Dmitri Medvedev sobre a segurança re-

45 Jeffrey Mankoff (2010). “Reforming the Euro-Atlantic Security Architecture”. *Washington Quarterly* 33 (2): 65-83. Robert Legvold (2010). *Include Russia and Its Neighbors: How to Move Toward a Common Security Space*. Bruxelas: GMFUS Brussels Papers

46 The White House. “Remarks of the President at the New Economic School Graduation”, Gostinny Dvor, Moscow, Russia, Office of the Press Secretary, July 7 2009.

gional merecem ser avaliadas, mas não podem prejudicar a defesa ocidental, nem criar as condições políticas ou institucionais para dar à Rússia um direito de veto sobre as decisões da Aliança Atlântica.⁴⁷ A União Europeia tem responsabilidades importantes na segurança regional. A consolidação do *status quo* regional exige um empenho efectivo e acrescido dos parceiros europeus, incluindo a institucionalização de uma relação especial entre a União Europeia e a Ucrânia. No mesmo sentido, a Política Energética comum, necessária para garantir o acesso, o fluxo regular e a previsibilidade dos preços dos produtos energéticos no mercado europeu, exige tanto um quadro estável de cooperação com a Rússia e a Ucrânia, como a procura de parceiros alternativos.

A institucionalização de uma cimeira tripartida, ao mais alto nível, entre os Estados Unidos, a União Europeia e a Rússia pode ser uma forma branda de responder às últimas iniciativas do Presidente Dmitri Medvedev,⁴⁸ sem perturbar os equilíbrios políticos, estratégicos e institucionais, nem criar novas estruturas permanentes. Mas, não obstante uma fixação paralela dos dirigentes norte-americanos e europeus com a Rússia, que tem dominado os preparativos da cimeira do Conselho do Atlântico Norte em Lisboa, essa iniciativa tripartida é muito menos urgente do que a normalização das relações entre a Aliança Atlântica e a União Europeia.

Os Dois Pilares da Comunidade Transatlântica

A União Europeia é o principal parceiro estratégico da Aliança Atlântica.⁴⁹ Desde a crise da Comunidade Europeia de Defesa (CED), em 1954, a “divisão do

47 James Goldgeier (2010): 10. Julian Lindley-French, Yves Boyer (2010): 7-8. O relatório do Grupo de peritos não se refere à questão do veto, mas assume o consenso geral, expresso em todos os relatórios citados dos principais *think tanks* ocidentais, sobre a *dual-track policy* em relação à Rússia: “The new Strategic Concept should endorse a policy that combines reassurance for all Alliance members and constructive re-engagement with Russia”. NATO (2010). NATO 2020: 27.

48 Julien Lindley-French e Stephen Larrabee apresentam uma proposta de institucionalização de um Conselho Estados Unidos-União Europeia-Rússia, semelhante ao Conselho NATO-Rússia, no quadro da Agenda Transatlântica Estados Unidos-União Europeia, que consideram ser um dos instrumentos necessários da reconstituição das relações transatlânticas. Todavia, a experiência do Conselho NATO-Rússia não tem sido exemplar e, de certa maneira, as cimeiras de alto nível, envolvendo os Chefes de Estado e de Governo, costumam ter um bom acolhimento tanto nas democracias, como nos regimes autoritários. Julien Lindley-French, Stephen Larrabee (2008): 36.

49 Segundo o relatório do Grupo de Peritos, a NATO e a União Europeia “continuam a ser os pilares centrais da estabilidade e cooperação euro-atlântica” e a União Europeia “is a unique and essential partner of NATO”. NATO (2010). NATO 2020: 18, 23.

trabalho” entre a NATO e as Comunidades Europeias assegurou a estabilidade e a credibilidade da aliança transatlântica. Mas, depois do fim da Guerra Fria, a necessidade paralela de fortalecer o processo de integração regional e aumentar as responsabilidades de segurança das potências europeias impuseram o regresso da questão da autonomia da defesa europeia.

Tal como 40 anos antes, a questão voltou a ser mal tratada pelos aliados. A CED resultou da resistência da França à reconstituição do exército alemão e à tentativa de o subordinar a um quadro comunitário, semelhante à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, onde os exércitos dos seis Estados membros estariam integrados, às ordens do Comandante Supremo Aliado na Europa (SACEUR). Depois de ter obtido o apoio dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha para a constituição da CED, a França desfez esse arranjo e provocou uma crise que podia ter posto fim à Aliança Atlântica e à integração europeia. Mas a intervenção britânica assegurou a sobrevivência dos dois pilares da comunidade transatlântica e definiu uma “divisão do trabalho” em que a NATO se encarregava da defesa e as Comunidades Europeias das políticas económicas das democracias europeias. Esse arranjo começou a ser posto em causa nos últimos anos da Guerra Fria, com as primeiras iniciativas francesas para restaurar e alargar a União da Europeia Ocidental (UEO) e criar o núcleo de uma força militar europeia independente. Durante a negociação do Tratado da União Europeia, a França voltou a insistir na necessidade de definir um quadro autónomo da defesa europeia e transformar a UEO no “braço armado” da União Europeia, mas os “atlantistas” europeus – a Grã-Bretanha, Portugal, a Holanda, a Dinamarca – vetaram essa possibilidade.⁵⁰

Porém, a questão não desapareceu da agenda política. Nos anos seguintes, a NATO reconheceu a necessidade de definir uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI) e inventou as Forças Combinadas Conjuntas (*Combined Joint Task Forces*) para associar as forças militares francesas às suas forças integradas. A França e a Alemanha institucionalizaram o *Eurocorps*, onde se integraram as antigas forças francesas de ocupação que permaneceram em território alemão depois da unificação, e alargaram esse “núcleo europeu” à Espanha, à Bélgica e ao Luxemburgo.

Mais importante, as guerras balcânicas mostraram a necessidade de criar uma capacidade militar autónoma europeia para responder a crises e conflitos regionais.

50 Sobre as posições francesas, ver Hubert Védrine (1996). *Les mondes de François Mitterrand. A l'Élysée (1981-1995)*. Paris: Fayard. Jacques Attali (1993). *Verbatim I*. Paris: Fayard. Ver também Georges Henri Soutou (1996). *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands (1954-1996)*. Paris: Fayard.

Com efeito, a recusa dos Estados Unidos em intervir na Bósnia Herzegovina paralisou a NATO e, por si mesmas, as potências europeias não conseguiram pôr fim à guerra civil. As forças militares da França e da Grã-Bretanha (e da Holanda), que constituíam a Força de Protecção das Nações Unidas (UNPROFOR), foram maltratadas pelos rebeldes locais. Os massacres só terminaram em 1995 quando os Estados Unidos impuseram os acordos de Dayton e a NATO ocupou a Bósnia-Herzegovina, no quadro da Força de Implementação (IFOR), a primeira missão militar de paz da Aliança Atlântica.

Em 1998, a Declaração de Saint-Malo definiu os termos de um acordo entre a Grã-Bretanha e a França para evitar a repetição da sua humilhação nas guerras balcânicas e marcou o início da institucionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).⁵¹ As duas potências nucleares europeias decidiram criar as capacidades militares próprias indispensáveis para garantir uma resposta autónoma da União Europeia a uma crise em que os Estados Unidos e a NATO não quisessem intervir. Esses termos estão inscritos no Tratado de Lisboa e estabelecem os limites da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). As primeiras missões militares da União Europeia na Bósnia Herzegovina e no Congo confirmaram e alargaram o quadro da sua intervenção. No primeiro caso, no quadro dos acordos *Berlin Plus*, a União Europeia assumiu uma missão da NATO, que passou para o comando do adjunto europeu do SACEUR e, no segundo, executou uma pequena missão com meios próprios, sem recorrer nem às forças, nem às estruturas de comando da Aliança Atlântica.⁵²

A União Europeia passou a poder ter responsabilidades de defesa e, nesse sentido, tornou-se necessário rever a “divisão do trabalho” anterior. Não há consenso entre os aliados sobre essa revisão e, formalmente, as relações institucionais entre a NATO e a União Europeia têm estado paralisadas e reféns da questão de Chipre.

As posições extremas têm dominado o debate sobre as relações entre a NATO e a União Europeia, por vezes imerso em visões excessivamente inovadoras. Na dimensão institucional, o maximalismo europeísta quer refundar a Aliança Atlântica

51 Jolyon Howorth (2007). *Security and Defense Policy in the European Union*. Londres: Palgrave Macmillan.

52 Sobre as missões militares da União Europeia, ver Muriel Asseburg, Ronja Kemplin, editores (2009). *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*. Berlim: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Research Paper 2009/RP 14. Giovanni Grevi, Damien Helly, Daniel Keohane, editores (2009). *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*. Paris: EU ISS. Ver também Bastan Giegerich (2008). *European Military Crisis Management: connecting ambition and reality*. Londres: IISS Adelphi Paper # 397.

para incluir a União Europeia como um dos seus dois pilares⁵³ ou, alternativamente, subordinar as posições dos Estados membros a uma concertação prévia no Conselho Europeu de modo a assegurar que os “europeus” falam com uma só voz no Conselho do Atlântico Norte ⁵⁴ e, em geral, “europeizar” a Aliança Atlântica.⁵⁵ Esses esquemas, que transportam para a Aliança Atlântica os problemas da União Europeia e os problemas da NATO para a União Europeia, podem ser a melhor forma de destruir os dois pilares da comunidade ocidental simultaneamente. No extremo oposto, o minimalismo atlantista quer evitar que a União Europeia possa ter capacidades operacionais significativas, a começar pelo seu próprio Estado-Maior, para impedir uma duplicação das estruturas e dos recursos.⁵⁶ Na dimensão estratégica, o maximalismo europeísta quer criar uma indústria de defesa europeia, um exército europeu e, eventualmente, uma capacidade de dissuasão nuclear europeia, para se libertar da dependência dos Estados Unidos. O minimalismo atlantista quer reduzir a intervenção militar da União Europeia a missões subsidiárias de manutenção da paz onde os meios avançados da NATO parecem mal empregados. Na dimensão operacional, o pacifismo europeísta concorre com o militarismo atlantista para propor uma “divisão do trabalho” securitário em que a NATO monopoliza as componentes militares e a União Europeia mobiliza as componentes civis das missões internacionais de resolução das crises e dos conflitos periféricos.⁵⁷

Não é fácil construir uma alternativa realista. A *performance* da União Europeia em todos os registos relevantes da dimensão de segurança – a Política Comum de

53 Sven Biscop. A Two-Pillar NATO – Survival of the Alliance, Recognition of the EU in Servaas van Thiel, Karel de Gucht, Richard Lewis, editores (2005). *Understanding the New EU Constitutional Treaty. Why a No Vote Means Less Democracy, Human Rights and Security*. Bruxelas: VUB Press.

54 Álvaro de Vasconcelos. 2020: Defence beyond the transatlantic paradigm in Álvaro de Vasconcelos, editor (2009). *What ambitions for European defence in 2020?* Paris: EU Institute of Security Studies.

55 Antonio Missiroli (2002). “EU-NATO Cooperation in Crisis Management. No Turkish Delight for the ESDP.” *Security Dialogue* 33 (1): 9-26.

56 Essa posição tornou-se residual na política norte-americana. Ver Philip Gordon. Strengthening the Atlantic Alliance. Statement of the Assistant Secretary of State before the Subcommittee on Europe of the House Foreign Affairs Committee, Washington, June 16, 2009. *DISAM Journal*, Novembro de 2009. Ver também Michelle Flournoy, Julianne Smith (2005). *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*. Washington: CSIS. Ronald Asmus (2005). “Rethinking the EU: Why Washington Needs to Support European Integration”. *Survival* 47 (3): 93-102. Robert Hunter (2002). *The European Security and Defense Policy: NATO’s Companion – or Competitor?* Santa Monica: Rand Corporation.

57 Sobre as múltiplas versões da divisão do trabalho entre a União Europeia e a NATO, ver James Goldgeier (2010): 15-18. Daniel Hamilton *et al* (2009): 35-39. Ver também Andrew Moravcsik (2003). “Striking a New Transatlantic Bargain”. *Foreign Affairs* 82 (4): 74-89. Paul Cornish (2006). *EU and NATO: Cooperation or Competition?* Bruxelas: European Parliament, DGEP PE 348.585.

Segurança e Defesa, a Agência Europeia de Defesa, a Política Externa e de Segurança Comum – tem sido decepcionante. A União Europeia só consegue aprovar políticas comuns em questões secundárias e as suas missões militares, quando são relevantes, como na Bósnia Herzegovina, são subsidiárias da NATO, e quando são autónomas, como no Índico, são irrelevantes. No mesmo sentido, nos últimos dez anos, os *Headline Goals* foram sendo sucessivamente revistos em baixa, enquanto os Agrupamentos de Combate (*Battle Groups*) existem com uma dotação de forças que estão, em geral, igualmente distribuídas à NATO, onde têm um enquadramento operacional efectivo para a realização das missões expedicionárias.⁵⁸

Não obstante, as motivações que, há dez anos, determinaram a criação da política de defesa europeia, não deixaram de existir e as previsões antecipam uma intensificação dos cenários de crise em que a intervenção da Aliança Atlântica e da União Europeia pode ser exigida. Desde logo, acumulam-se os sinais de um retraimento estratégico dos Estados Unidos, cujo corolário deveria ser um aumento das responsabilidades de segurança europeias no seu “estrangeiro próximo”, incluindo o Golfo Pérsico e o Mediterrâneo. Por outro lado, uma redução significativa das intervenções externas norte-americanas reclama uma mobilização da União Europeia para novas missões expedicionárias, incluindo a sua intervenção em teatros de guerra. Por último, a contenção orçamental dos Estados Unidos pode forçar uma maior contribuição militar dos aliados europeus quer para as missões expedicionárias autónomas, quer para a defesa comum no quadro da NATO, incluindo a segurança naval do Mediterrâneo, do Atlântico e do Ártico.

Nesse quadro, vale a pena tentar conjugar a nova posição norte-americana com as novas condições criadas pelo Tratado de Lisboa⁵⁹ e procurar uma fórmula estável para a “divisão do trabalho” entre a Aliança Atlântica e a União Europeia, ambas parte integrante do principal pólo de estabilidade internacional do pós-Guerra Fria.⁶⁰

Se os Estados Unidos criticam a “desmilitarização da Europa”, por certo deixaram de ter objecções à consolidação política e institucional da defesa europeia, incluindo

58 Juha Kaitera, Guy Ben-Ari (2008). *EU Battlegroups and the NATO Response Force: a Marriage of Convenience*. Washington: CSIS Europe Program.

59 Sobre o Tratado de Lisboa e a PCDS, ver Antonio Missiroli (2008). *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*. European Parliament. Directorate General External Policies of the Union, Briefing Paper, Janeiro de 2008. Nick Witney (2008). *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. Londres: European Council of Foreign Relations. Sven Biscop (2008). *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*. Bruxelas: Egmont Royal Institute for International Relations.

60 O relatório do Grupo de Peritos é nulo neste domínio, não obstante considerar crucial a relação entre a NATO e a União Europeia.

as suas unidades permanentes, o quartel-general e a indústria europeia de defesa. Essa tendência já era clara no fim do segundo mandato do Presidente George W. Bush, quando os responsáveis norte-americanos insistiam que a questão já não era a autonomia europeia mas a sua capacidade para contribuir para as missões expedicionárias com forças militares autorizadas a combater. A primeira intervenção do Presidente Barack Obama no Conselho do Atlântico Norte, em Strasbourg-Kehl, sublinhou esse tema.

Nesse quadro, as potências europeias, se quiserem refutar a tese da “desmilitarização europeia”, têm de fazer uma dupla demonstração da sua capacidade de combate – até à data, as baixas europeias e norte-americanas no Afeganistão foram equivalentes, na proporção do número de soldados – e da sua determinação em assumir responsabilidades acrescidas tanto na defesa europeia, como na resposta a crises regionais onde tenha de intervir, pelos seus próprios meios, em cenários de guerra.

A “divisão do trabalho” entre a Aliança Atlântica e a União Europeia deve incidir sobre a intervenção política e militar em crises periféricas, levada a cabo pela instituição ou pela coligação melhor colocada para assegurar o sucesso da missão.⁶¹ As duas instituições – e as quatro principais potências ocidentais – deviam poder decidir qual delas está em melhores condições para intervir numa crise, tendo em conta que a Aliança Atlântica é uma aliança regional com responsabilidades internacionais e que as intervenções militares da União Europeia se devem circunscrever ao seu “estrangeiro próximo”, como o Médio Oriente, o Mediterrâneo, África e o Atlântico Sul, não obstante a sua doutrina de segurança não reconhecer nenhuma limitação geográfica.⁶² As duas instituições devem ter todos os meios – militares e civis – necessários para desempenhar as mesmas missões expedicionárias para conter crises periféricas. A chave política para essa “divisão do trabalho” securitário é a concertação entre os Estados Unidos, a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França e pressupõe que todos os membros do QUAD possam correr os mesmos riscos na primeira linha da segurança internacional.⁶³

É banal insistir nos riscos que pesam sobre o futuro da Aliança Atlântica. A comunidade das democracias ocidentais sempre viveu em crise, confirmando a sua

61 Julian Lindley-French (2006). “Big World, Big Future, Big NATO”. *Centrum fur Angewandte Politikforschung (CAP)*. Ver também F. Stephen Larrabee, Julian Lindley French (2008).

62 Javier Solana (2008). *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*. Bruxelas, 10 de Dezembro de 2008.

63 Helga Haftendorn. The “Quad”. *Dynamics of Institutional Change in Helga Haftendorn, Robert Keohane, Celeste Wallander, editores. (1999). Imperfect Unions: 162-194*. Nova York: Clarendon Press.

natureza específica como uma aliança restrita aos Estados com regimes políticos liberais e pluralistas. Mas o reconhecimento dessa realidade não invalida as previsões pessimistas que tomam a sério a possibilidade de uma ruptura da NATO, no próprio momento em que a crise mostra a necessidade de cerrar fileiras perante a aceleração das mudanças internacionais.

A Aliança Atlântica foi criada sob o signo da ambiguidade. Dean Acheson conta como a Banda dos *Marines* tocou um tema de George Gershwin, chamado *I Got Plenty of Nothin'*, na cerimónia de assinatura do Pacto do Atlântico Norte em Washington. Foi só na cimeira do Conselho do Atlântico Norte em Lisboa, quase três anos depois, que a coligação ocidental definiu a sua estrutura militar permanente e adquiriu a credibilidade própria necessária para poder contribuir decisivamente para a vitória pacífica da aliança ocidental na Guerra Fria. Talvez a memória dos fundadores e o regresso a Lisboa, onde se vai aprovar o novo Conceito Estratégico, possa mostrar aos responsáveis ocidentais o caminho para manter a sua aliança e garantir um mínimo de estabilidade na ordem democrática do pós-Guerra Fria.

O Conceito Estratégico da NATO: Superar Contradições, Manter a Coesão

José Alberto Loureiro dos Santos
General (R)

1. A definição das linhas essenciais da estratégia da NATO na próxima década – o novo Conceito Estratégico da NATO – terá de ter em conta os múltiplos condicionamentos que se colocam a uma aliança determinada a garantir a segurança e a liberdade de uma região, a região Euro-Atlântica, contra ameaças muito complexas e multifacetadas, muitas delas transversais a todas as sociedades organizadas, num mundo globalizado em que a omnipresença da informação assumiu o papel decisivo na gestão das percepções dos cidadãos e em que estes, além de sujeitos e objecto da segurança, passaram a ser os protagonistas que determinam o grau em que ela se coloca em cada momento e em cada conjuntura.

Além de outros aspectos, o ambiente pós-unipolar previsível nestes próximos dez anos incorpora:

- Uma ordem internacional que tende a evoluir e a consolidar-se como de natureza multipolar;
- A reemergência da Rússia como potência que conta, assegurando a sua paridade nuclear estratégica, com os EUA;
- A emergência de potências de dimensão continental, a Leste – China e Índia – e no Sul – o Brasil –, assim como potências menores, mas de grande potencial de crescimento e afirmação, fora daquilo que se considera o Ocidente;
- A reorganização da Europa, com a reunificação da Alemanha, segundo um quadro geopolítico paralelo ao quadro anterior à Segunda Guerra Mundial;
- Economias ocidentais em dificuldades e economias emergentes em franco desenvolvimento;
- O aumento das regiões desestruturadas e sem controlo onde proliferam conflitos étnicos e de natureza religiosa;
- O alargamento e aprofundamento de catástrofes, que se tornam tanto ou mais devastadoras do que as guerras prolongadas, como resultado das alterações climáticas.

Neste contexto, a estratégia da NATO terá de superar quatro grandes questões:

- 1) Como fazer frente à natureza das ameaças previsíveis;
- 2) Como ultrapassar o dilema segurança regional/segurança global;
- 3) Como ultrapassar as dificuldades de actuar fora de área;
- 4) Como manter a coesão interna.

2. A complexidade de muitas das ameaças que podem atingir os países membros da NATO exige respostas simultâneas e concertadas de diversos vectores

estratégicos e não apenas do vector militar, apesar de este ter de estar quase sempre presente. Tragédias climáticas, proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva, ataques cibernéticos, atentados terroristas, acções de disrupção do abastecimento de recursos estratégicos (energéticos, alimentares e minérios críticos), conflitos regionais, étnicos e religiosos, campanhas de informação e outras acções intencionais ou não, precisam de ser antecipadamente encaradas e preparadas exigindo, muitas delas, vastas coligações precedidas de negociações por vezes demoradas e difíceis.

Embora com o lastro de segurança que só o vector militar tem capacidade para conferir, são muitas vezes indispensáveis a contribuição da diplomacia, das medidas de apoio económico, de saúde e apoio social, e de assistência às actividades de governação, assim como a execução de tarefas de cariz logístico e a cooperação militar em termos de instrução e treino. Frequentemente, as acções militares de combate são raras e as outras actividades assumem dimensão bem superior. E, tal como os actores que nos desafiam procuram moldar as percepções das pessoas a favor dos seus interesses, as respostas da NATO terão de ser levadas a efeito num contexto agressivo de operações de informação com a finalidade de conter o adversário no espaço mediático e de trazer para o nosso lado as mentes e os corações dos cidadãos, incluindo a mudança a nosso favor das opiniões públicas nacionais.

Finalmente, os recursos da NATO, se bem que poderosos, nem sempre são capazes por si só de efectuar respostas eficazes, seja por insuficiência (estrutural ou conjuntural) de meios ou por ser indispensável a utilização de certos espaços geográficos e/ou vias de acesso que a NATO não controla por estarem na órbita de estados que não são seus membros, ou porque a resposta às ameaças necessita de ser prolongada no tempo e de um empenhamento global. Isto significa que as estratégias da Aliança terão de recorrer com frequência a medidas de segurança em cooperação com outros países e/ou organizações, para ser possível terem o êxito que se procura.

Isto é, a acção estratégica da NATO terá de ser de natureza abrangente, do tipo civil/militar, centrada nas pessoas como objectivos e como actores capazes de desequilibrar as posições a nosso favor, muitas vezes os protagonistas centrais dos conflitos que, mesmo sem combates, se transformam em grandes dramas sociais.

3. Embora a NATO tenha tido e tem condições de continuar a ter um importante papel na manutenção da estabilidade e da segurança global, não poderá atender a todas as ameaças que a coloquem em causa. A sua preocupação deve centrar-se na região Euro-Atlântica, cuja segurança e liberdade constitui a sua razão de ser.

Durante aquele que foi considerado o momento unipolar – com os EUA como única superpotência –, houve quem considerasse possível que a NATO, sob a sua liderança, fosse capaz de assegurar a estabilidade e segurança em qualquer lugar do planeta em que ela se encontrasse ameaçada. Era uma NATO “polícia do mundo”. Se, naquele curto período, foi bem visível a impossibilidade de essa ambição se tornar realidade, face às naturais contradições internas da Aliança Atlântica e à dimensão avassaladora das tarefas que correspondiam a um tão ambicioso desígnio, actualmente, quando os desafios e as incertezas são ainda maiores e a maior parte das respostas exige acções cooperativas de variados actores, seria uma utopia manter tão despropositada ideia.

Isto não significa que a NATO tenha de se cingir permanentemente a actividades de segurança nas proximidades da sua área ou nela própria. Hoje em dia, a origem das ameaças pode situar-se em qualquer parte do mundo onde se desenvolvam acontecimentos que as geram. Portanto, para pôr termo a tais ameaças, é necessário actuar nesses longínquos espaços, o que poderá exigir projecções de forças militares acompanhadas de medidas relacionadas com os restantes vectores de actuação necessárias para configurar a estratégia abrangente que se justificar. Resulta desta realidade que, embora a NATO seja basicamente uma aliança de natureza regional, ela poderá ser forçada a envolver-se em acções de cariz global com a finalidade de manter a segurança e a liberdade dos seus estados membros.

Aliás, uma NATO que fosse uma aliança de natureza global, tipo “polícia do mundo”, tenderia a absorver as potências que pudessem ser úteis nessa função. Isto poderia ter de passar por uma “absorção” pela força, o que estaria para além das suas possibilidades, além de, em termos de senso comum, ser manifestamente irrazoável. Até porque a lógica natural do poder conduz a que as alianças de defesa sejam constituídas por um conjunto de países que circulam à volta de uma potência mais poderosa. Aliás, as alianças estáveis são sempre deste tipo, ou seja, desequilibradas. A existência de dois ou mais pólos de poder que se equiparam numa mesma aliança constitui sempre uma situação de potencial fragmentação, pois cada um deles tenderá a ver os seus interesses como os prioritários, o que corresponde à velha máxima de não ser viável a existência de “dois galos no mesmo poleiro”.

Nestas condições, torna-se aconselhável a existência de relações de interesses e eventual colaboração entre a NATO e outras alianças regionais ou com potências com expressiva capacidade de influência nas respectivas regiões. Acrescente-se que nenhuma grande potência aceitaria integrar a Aliança Atlântica, pois transmitiria a percepção que se sujeitaria à liderança da grande potência que a lidera – os EUA.

A solução encontrada para esta questão pelo Grupo de Peritos encarregado de reflectir sobre o novo conceito estratégico da NATO foi o recurso a parcerias

estratégicas, algumas das quais já existem e outras são fortemente aconselháveis. É do interesse da Aliança o estabelecimento de parcerias estratégicas com actores como Rússia, União Europeia e, eventualmente, China e Índia, como vem assinalado no relatório daquele grupo. Estas parcerias facilitarão a actuação fora de área da Aliança, naturalmente apenas e se as ameaças que nos afligem também afectarem os interesses do parceiro, o que é muito provável para grande parte dos desafios com que nos poderemos confrontar (como os que resultam de fenómenos naturais e os lançados por actores não estatais), já que são, na sua maioria, desafios de natureza transversal, afectando portanto a generalidade dos actores de base territorial.

A este respeito, não posso deixar de registar que o relatório do Grupo de Peritos se mostra extraordinariamente prolixo ao indicar um grande número de actores com os quais seria do interesse da Aliança estabelecer relacionamentos, alguns dos quais porventura traduzidos em “parcerias estratégicas”: a ONU, a União Europeia e outras áreas da Europa e da Ásia, como a Parceria para a Paz, o Conselho de Parceria Euro-Atlântica, a OSCE e a Rússia. Chega mesmo a recomendar uma parceira com a Ucrânia e a Geórgia. Propõe ainda parcerias no Mediterrâneo e no Médio Oriente e com outras regiões através do Globo, como a Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul, países da Ásia Central e do Sul da Ásia.

Mas, estranhamente, o Grupo de Peritos passa pela África e pela América Central e América do Sul, como por “vinha vindimada”. Refere-se de passagem à União Africana, ao mesmo tempo que fala no Conselho de Cooperação do Golfo, na Organização de Cooperação de Xangai, na Organização do Tratado de Segurança Colectiva. E refere a Organização dos Estados Americanos. Será que esta é entendida como a organização de contacto apropriada para concertar questões de segurança que afectem a área Euro-Atlântica e os EUA são considerados como porta-voz estratégico dos países de todo o Continente Americano?

A ser considerada pela NATO esta proposta, estaremos perante uma opção completamente irrealista e contrária ao espírito de fundo do que se pretende – estabilização e cooperação. Ignorar a importância estratégica distinta e autónoma da América do Sul, materializada na União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e principalmente no Conselho de Defesa Sul-americano, poderá vir a gerar tensões entre as regiões geopolíticas do Norte e do Sul do Atlântico que, verdadeiramente, são duas sub-regiões de uma única grande região geopolítica: a do Atlântico. Não se compreende que o Grupo de Peritos não tenha reparado no interesse vital do Atlântico Sul, entre os países da África Ocidental e da América do Sul, para a estabilidade e segurança da região Euro-Atlântica, cuja segurança e liberdade é o objectivo central da NATO.

Nem tão pouco se percebe como não se tem na devida conta a crescente pujança estratégica do Brasil, como uma das cinco potências de primeiro plano, ao lado dos EUA, China, Índia e Rússia, não se reparando no aumento da sua capacidade de expressão e influência globais, como comprovam a sua integração nos mais importantes fóruns de concertação e decisão internacional. Também não se deu atenção ao poder em ascensão de outros actores do Sul Atlântico, como a Nigéria, Angola e a União Sul-Africana, com a importância cada vez maior das suas matérias-primas para a economia dos países do Norte do Atlântico e com o perigo progressivamente mais agudo das ameaças geradas em algumas destas áreas que sobre ele se podem abater – tráfegos de droga, de pessoas e de armas, terrorismo islamista, pirataria marítima.

4. Contrariamente ao que se passava durante a Guerra Fria, quando as populações se apercebiam claramente da necessidade de os países membros da NATO defenderem o seu território de um ataque do bloco de Leste, caído o muro de Berlim e gerado o ambiente estratégico actual e previsível nos próximos dez anos, em que as ameaças são difusas, podem ter origem em qualquer parte do mundo e, com frequência, precisam de ser respondidas com forças para aí projectadas, com os correspondentes custos humanos e financeiros, as opiniões públicas não percebem suficientemente o grau de perigo que essas ameaças representam e, portanto, opõem-se a sacrifícios que julgam injustificados.

Neste contexto, os governos democráticos dos países da Aliança têm dificuldade em apresentar às respectivas opiniões públicas razões compreensíveis para acompanharem as decisões da NATO, empreender campanhas militares, por vezes de longa duração, que se traduzem em baixas nos contingentes em operações e em gastos incompreensíveis pelos eleitores. As forças políticas anti-NATO exploram as percepções negativas dos cidadãos, muitas vezes com êxito, o que fragiliza os governos em funções, que perdem a confiança da população e abandonam o poder ou diminuem os contingentes nacionais ou fazem-nos regressar ao país.

Isto é, as percepções apenas tendem a ser favoráveis a respostas militares, quando as ameaças, embora com origem “fora de área” e só aí eficazmente combatidas, se fizerem sentir visivelmente sobre o território e as populações nacionais e de forma continuada. As mensagens que circulam no espaço mediático e dominam a informação são essenciais a este respeito. São elas que contribuem para formatar as percepções das opiniões públicas a favor de acções de intervenção. Se o resultado da disputa mediática quanto à gestão das percepções for vantajoso para os que se opõem à projecção de forças, será muito difícil a um governo democrático actuar contra a percepção dominante.

Existirão percepções favoráveis a respostas afirmativas às ameaças, se elas forem entendidas como uma clara medida defensiva contra um ataque a que o país está a ser sujeito ou pode vir a sê-lo. Será o caso de responder a:

- 1) Ataques contra mísseis oriundos de espaços geográficos distantes, particularmente se houver a hipótese de transportarem ogivas nucleares;
- 2) Ataques terroristas relativamente aos quais exista uma percepção de premente possibilidade de concretização;
- 3) Ataques ciberespaciais, se houver a consciência de que poderão ser efectuados e dos resultados catastróficos que provocariam;
- 4) Disrupção ilegal de linhas de abastecimento de recursos estratégicos essenciais, como alimentos e energia.

Nos casos apontados, justificar-se-á a invocação do artigo 5.º do Tratado fundador da NATO, considerando que um ataque a um país é um ataque a todos os outros países aliados. Mas atenção! Para que se mobilize o indispensável apoio das populações nacionais à materialização das respostas requeridas pelas ameaças, ou seja, para que seja viável o cumprimento do que esta cláusula estipula, é fundamental que a gestão das percepções através da informação que circula no espaço mediático consiga reflectir-se nas opiniões públicas, fazendo-as aderir às posições de resposta a que o artigo 5.º obriga. Se isso não tiver acontecido, existe o risco de alguns dos estados-membros terem dificuldade em colaborar no conjunto da aliança, participando na consequente resposta.

No entanto, muitas das crises que surgem fora de área, relativamente à qual um ou mais estados-membros se consideram atingidos e estariam tentados a invocar o artigo 5º, não configuram situações completamente claras de ameaça directa nem como tal são percebidas pelas opiniões públicas nacionais, apesar de posteriormente se possam vir a esclarecer. Nestas circunstâncias, no sentido de tomar uma postura preventiva e controlar os desenvolvimentos da situação, assim evitando a necessidade de invocar o artigo 5.º numa situação de duvidosa adesão das populações, deverão ser activados os mecanismos previstos no artigo 4.º do Tratado de Washington, procedendo a consultas aos países membros, com a finalidade de agir o mais ajustadamente possível perante a crise.

A actuação com base no artigo 4.º é particularmente adequada para responder a ameaças não convencionais e ainda no âmbito de uma crise que exige respostas não militares.

Em qualquer das situações indicadas, tanto no caso do artigo 5.º como do artigo 4.º, será prudente o entendimento com os parceiros estratégicos que se sintam

ou possam vir a sentir afectados pelo evoluir da crise, a fim de conseguir a sua colaboração.

Portugal, que está obrigado a reagir de acordo com a sua análise e possibilidades à luz do artigo 5.º, não se deve escusar a fazê-lo quando for invocado o artigo 4.º, desde que esteja configurado um contexto de legalidade no quadro das Nações Unidas. Para Portugal, o emprego das Forças Armadas constitui um dos mais relevantes instrumentos de que dispõe para apoiar a sua política externa, conferindo-lhe um peso específico no âmbito da segurança de que pode continuar a distinguir-se como fornecedor o que, além de lhe permitir posicionar-se na linha da frente nesta área, significa um trunfo estratégico perante os aliados susceptível de, no futuro, lhe poder ser útil em termos de retribuição (no domínio militar ou não militar), no caso de precisar.

5. Para concluir estas breves reflexões, convém advertir para certas vulnerabilidades que continuarão a afectar a Aliança e para as quais se torna indispensável assumir uma posição de defesa da sua coesão, como o elemento distintivo da sua importância.

De um modo geral, das relações entre estados membros, destaca-se o relacionamento de cada um deles com a potência líder, os Estados Unidos. Pode mesmo afirmar-se que a principal referência de cada nação é a posição norte-americana em relação à sua segurança, como se a grande organização multilateral que é a NATO fosse a organização englobante das relações bilaterais entre cada um dos membros e os EUA. O raciocínio aplica-se tanto aos países atlantistas, que vêem a potência líder (potência marítima dominante) como protectora da sua segurança contra actores marítimos ou continentais, como aos continentalistas, que a vêem como o único poder com capacidade para os defender da Alemanha e/ou da Rússia.

Esta situação é um mero exemplo de potenciais linhas de fractura que podem afectar a coesão da aliança, a principal das quais passa precisamente pelas diferenças entre os EUA e os membros europeus e está relacionada com as capacidades militares disponíveis pelos dois pilares. Enquanto os EUA, embora em maré de redução de despesas com o sector da defesa, investem importantes montantes financeiros que lhes garantem o potencial decisivo da Aliança, os países europeus investem cada vez menos neste domínio, aflitos que se encontram em não reduzir ou reduzir o mínimo do respectivo estado social, que garante aos grupos políticos a conquista do ou a manutenção no poder. Esta linha de fractura pode agudizar-se nos processos de decisão sobre questões de maior vulto, levando os EUA a não atender as posições de aliados europeus cujas análises sejam diferentes das suas próprias e, em consequência, a agirem por si sós em coligações de vontade.

Aliás, pode afirmar-se que, à dependência da Europa em relação às capacidades nucleares dos EUA, presente ao longo de toda a Guerra Fria, que garantiam a sua defesa pela dissuasão do arsenal nuclear soviético, somar-se-á a dependência no respeitante às capacidades ABM fornecidas pelos norte-americanos contra ameaças de mísseis sem ou com ogivas nucleares, provenientes de estados não inseridos na lógica normal da comunidade internacional.

Entre os países europeus membros da NATO, alinham-se outras potenciais linhas de fractura que separam diferentes histórias, visões e interesses. Atlantistas e continentais, Sul e Norte, “Nova” e “Velha”, grandes e pequenos, da UE e não pertencentes à UE, partidários e não partidários da entrada da Turquia na UE, etc.

6. Em suma, limitar-me-ei a referir os dois aspectos mais relevantes para Portugal pelo facto da Aliança Atlântica existir e de Portugal a integrar. Qualquer deles diz respeito aos seus interesses vitais que, em certas circunstâncias podem assumir o grau de interesse existencial.

O primeiro relaciona-se com o facto de os Estados Unidos, como potência marítima dominante, serem o mais importante aliado para a segurança de Portugal. O segundo resulta da NATO, pela sua configuração e pelo seu potencial, ser a aliança estruturante da estratégia nacional, pois coloca o nosso país numa posição central, resguardada a Leste, Norte e Oeste, e com a garantia de ser apoiado face a desafios provenientes do Sul.

Carnaxide, 2 de Setembro de 2010

O Conceito Estratégico da NATO e o Relatório do Grupo de Peritos

Alexandre Reis Rodrigues
Vice-almirante (R)

Introdução

Há uma grande expectativa à volta da elaboração de um novo conceito estratégico da NATO. Compreende-se porquê. A Aliança precisa urgentemente de completar o seu processo de adaptação ao novo contexto de segurança mas as opiniões, entre os seus membros, estão divididas sobre a forma de o fazer. É preciso também explicar de forma clara porque é que a NATO continua a ser necessária, mal grado já não existir o motivo que determinou a sua criação; os argumentos usados, quando terminou a Guerra Fria, então consensualmente aceites e ainda válidos em muitos dos seus aspectos, mas precisam de ser complementados com uma visão actualizada das alterações entretanto verificadas no ambiente de segurança. É forçoso encontrar uma nova base de relacionamento da NATO com a UE. É, finalmente, necessário estabelecer uma nova fórmula de parceria estratégica com a Rússia, sendo talvez neste ponto que reside um dos maiores desafios que a NATO tem pela frente.

A “preparação do terreno” para a concretização da tarefa concluiu-se no passado dia 17 Maio com a apresentação formal do Relatório do Grupo de Peritos¹ (abreviadamente, o Relatório, daqui para a frente) nomeados pelo secretário-geral, conforme mandato que lhe foi dado na Cimeira de Strasbourg/Kehl em Abril de 2009. Para a sua elaboração contribuiu a realização de quatro grandes seminários e muitas entrevistas conduzidas pelos membros do Grupo ou seus representantes, nomeadamente a nível nacional, nas capitais dos países. O seu objectivo principal foi dar uma base de trabalho ao secretário-geral para a redacção de um novo conceito estratégico, a submeter formalmente aos Chefes de Estado e de Governo dos países membros, na Cimeira de Lisboa, em Novembro. Uma primeira versão do documento deverá estar disponível em Setembro para uma primeira ronda de comentários das capitais, a que provavelmente se seguirão outras até se chegar a uma versão consensual, num processo que deverá decorrer num período de cerca de dois meses.² Que ligação poderá existir entre o documento elaborado pelo Grupo de Peritos e o novo conceito é uma questão em aberto pois nem o secretário-geral da NATO, muito menos as capitais que irão discutir e negociar a versão final, estão obrigados a manter qualquer vínculo às recomendações avançadas.

Estão abertas as portas, pelo menos em teoria, para pelo menos dois caminhos alternativos. O caminho estreito dos pequenos acertos tornados inevitáveis à luz das experiências de dez anos de vivência sob a orientação do Conceito de 1999, o

1 Sob o título *NATO 2020 Assured Security; Dynamic Engagement*.

2 A Cimeira de Lisboa que aprovará o novo conceito realiza-se a 19 e 20 de Novembro.

que pareceu ser a perspectiva de Madeleine Albright quando, como líder do Grupo de Peritos, considerou que, em relação a 1999, o novo conceito devia ser mais uma questão de «refinement than a redefinition». Ou o caminho mais largo das discussões dos grandes temas, onde se deve procurar assentar a convergência estratégica entre os Estados-membros, principalmente entre os dois lados do Atlântico.

Como é habitual, no final, será a necessidade de procura de um consenso que vai condicionar a evolução do processo de consultas e a redacção do texto final. A indicação posta a circular de que o novo conceito será um documento curto, possivelmente da ordem das cinco páginas, terá a ver com a “estratégia” do secretário-geral para concluir a tarefa dentro do curto prazo disponível e com a recomendação de que deveria ser facilmente acessível ao grande público, sem disponibilidade e/ou interesse em ler um texto longo.³ Este último propósito, no entanto, poderia ser facilmente alcançado pela elaboração de uma versão resumida do original, como é prática normal. Mas vamos ter, provavelmente, apenas o tal documento minimalista, restrito às grandes linhas de orientação e a complementar com documentos ulteriores a desenvolverem assuntos específicos.

Obviamente, a orientação do secretário-geral não vai impedir que, durante os dois meses de discussão e negociação do texto preparado por Rasmussen, as capitais levantem todas as questões que acharem pertinentes, seja para a defesa dos seus interesses específicos, seja para o objectivo mais geral de influenciar o modelo de organização que, na visão nacional, dê maiores garantias de sucesso.

O essencial será identificar, num trabalho conjunto entre todos os membros, uma base de convergência de interesses que projecte para o futuro as afinidades e a solidariedade criadas na Guerra Fria mas que, só por si, não serão suficientes para sustentar de forma útil a permanência da Aliança.

Que temas do Relatório interessarão mais a Portugal, ou serão especialmente relevantes para o futuro da Aliança, é o que procurarei identificar seguidamente. Darei destaque a três pontos: ao relacionamento NATO/UE, à questão da “Natureza da NATO/Parcerias”, porque pela sua importância estratégica devem ter especial desenvolvimento, e ao processo de transformação da NATO, que interessa particularmente a Portugal. Outros assuntos serão tratados em conjunto e muito resumidamente. Começo exactamente por aí.

³ «An opportunity to introduce NATO to populations that know little about it and may be sceptical about the organization’s relevance to their lives», in *NATO 2020 Assured Security; Dynamic Engagement*.

Alguns temas dispersos de debate

A Defesa Colectiva e o artigo 5.º

No contexto de segurança que a Europa passou a viver depois do fim da Guerra Fria, o risco de ameaças clássicas à sua integridade territorial por parte de forças armadas tornou-se implausível. No entanto, a Europa permanece sob ameaças que, mesmo sem natureza militar, podem pôr em causa o funcionamento das suas instituições e sociedades, a sua segurança, o seu estilo de vida, etc. Como ficou comprovado pelos ataques terroristas aos EUA, a 11 de Setembro de 2001, depois repetidos em escala mais baixa em Londres, Madrid, etc., essas ameaças não convencionais podem causar um nível de danos e perturbação facilmente equivalente a uma situação clássica do artigo 5.º, em especial se numa situação limite forem associadas ao emprego de armas de destruição maciça.

Estas circunstâncias justificam uma reafirmação clara do compromisso de defesa colectiva e uma reinterpretação do artigo 5.º, o que o Relatório recomenda numa base que certamente suscitará fácil consenso. Evitando entrar no terreno difícil de fazer uma detalhada caracterização teórica das situações passíveis de invocação da cláusula de defesa colectiva, deixa ao critério do Conselho do Atlântico Norte interpretar e avaliar a situação, caso a caso, para decidir depois sobre a acção a tomar.

No entanto, a sugestão complementar de fazer regressar a NATO à prática dos planeamentos de contingência e à realização de exercícios em cenários desse âmbito, como forma de credibilização do compromisso de defesa colectiva, deve merecer melhor ponderação. Há considerações relevantes de ordem política que justificam a forma cuidadosa como a NATO tem encarado essa possibilidade, o que não deve ser subestimado.

Um ponto sensível, susceptível de gerar polémica se for transferido para o conceito estratégico tal como abordado no relatório, é a referência feita à necessidade de que a NATO se mantenha preparada para acções preventivas em relação a ameaças que estejam a desenvolver-se fora do território e tenham uma natureza de urgência. David Yost chama-lhe uma interpretação «proactive and anticipatory» do artigo 5.º, sob a ideia, expressa no Conceito Militar de Defesa Contra o Terrorismo de Outubro de 2003, de que pode ser necessário actuar preventivamente para evitar consequências desastrosas.⁴

4 David Yost in *NATO's Evolving Purposes and the Next Strategic Concept*. From the summary of the military concept: «Nato's actions should help deter, defend, disrupt and protect against terrorist attacks or threats of attacks (...) on the assumption that it is preferable to deter terrorists attacks or to prevent their occurrence rather than deal with their consequences (...)».

Este ponto deveria ser tratado em conjunto com a proposta de linhas de orientação a observar nos processos de decisão para intervenções no exterior, o que aparece pela primeira vez num conceito estratégico da NATO. De outra forma, corre-se o risco de voltar à controvérsia das chamadas “guerras preventivas” que dominou, por más razões, o primeiro mandato da administração Bush.

O alargamento funcional. Segurança Energética e Cibernética

Um dos aspectos que mais marcou o mandato do anterior secretário-geral foi o alargamento das responsabilidades da NATO a novos campos de actividade e tarefas. Ironizando sobre este assunto, Christoff Bertram⁵ lembrava, por ocasião do lançamento do processo de revisão do conceito, que a NATO não tinha qualquer necessidade de pretender ser uma espécie de “Cruz Vermelha Militar”. No seu comentário estava implícita a ideia de que a importância da Aliança como único fórum transatlântico dispensava a procura de novas missões para justificar a sua existência, porventura exagerando ameaças.

Esta tendência tinha começado – mas aí correctamente – na sequência do 11 de Setembro, com a adopção da tarefa de combate ao terrorismo, mas foi-se alargando sucessivamente à proliferação nuclear, ao crime organizado, às alterações climáticas, à segurança energética, em especial depois da crise de fornecimento de gás russo à Ucrânia no final de 2005, e à segurança cibernética, esta depois do “ataque” que sofreu a Estónia em 2007 e que paralisou os servidores do Governo, sistema bancário e imprensa, no que ficou conhecido por *Web War 1*.

Esta visão não desapareceu mas está a atenuar-se. De forma realista e sensata, o Relatório procura pôr alguma ordem e contenção nessa orientação, lembrando que a NATO não tem, nem deve procurar ter, recursos e autoridade para todos os tipos de intervenções e nem sequer terá que ser sempre a organização líder, como geralmente procurou ser no passado.

A segurança energética e a segurança informática, no entanto, continuam a ser referidas em termos que escapam a essa orientação, principalmente por omissão de que são áreas em que o campo de intervenção da Aliança, sendo limitado, requer estreita coordenação com outras organizações.

No âmbito da segurança energética, a NATO tem uma área de actuação na segurança das infra-estruturas, das linhas de transporte, terrestres e marítimas, das

5 Professor de Filosofia na Universidade de Bristol.

respectivas matérias-primas e na definição de uma política comum de constituição de reservas, como aliás acontecia, neste último caso, na Guerra Fria. Mas já não são do seu âmbito os riscos de interrupção com origem nos fornecedores, tema que tem que ser encarado pela diversificação das fontes de abastecimento e, em geral por medidas de redução da dependência energética do exterior, assuntos de natureza essencialmente política em que, no caso da Europa, o que precisar de coordenação será sobretudo do campo de acção da União Europeia.

Na segurança cibernética, a situação é algo semelhante. O assunto é do campo da Aliança na medida em que o ciberespaço será certamente uma das dimensões de qualquer possível guerra futura e porque lhe cabe coordenar as medidas de protecção do “domínio” militar que ela própria e cada país individualmente devem tomar. Também porque é preciso, discutir e preparar o que deve ser a capacidade de dissuasão aliada neste campo.

No entanto, o “domínio” civil, que provavelmente estará primariamente nos objectivos de qualquer eventual atacante, por ser mais fácil, é da área da organização geral do próprio país; onde requerer coordenação, como bem público de que os Estados não se podem alhear, para proteger as suas vulnerabilidades, o terreno mais apropriado é, como no caso anterior, o da União Europeia e não o da NATO.

Em qualquer caso, e como regra geral, convirá ter presente que uma postura de prontidão para fazer face a todos os tipos de contingência levanta dificuldades políticas (acordo entre todos os membros) e militares (planeamento de capacidades) que devem ser devidamente apreciadas. É necessário que o novo conceito estratégico faça uma ponderação cuidadosa da situação porque, quanto mais alargado for o campo de interesses, mais difícil se tornará manter operativa a Aliança.⁶

O relacionamento NATO/Rússia

O relacionamento da NATO com a Rússia é referido com algum desenvolvimento no capítulo do Relatório que trata das Parcerias, com a recomendação de que o conceito estratégico deve sublinhar o desejo da NATO em melhorar a qualidade da ligação existente; interesses partilhados, transparência e previsibilidade são as palavras-chave. Na forma minimalista que está previsto dar ao conceito não é de esperar que o documento possa dizer muito mais, mas a importância do assunto

⁶ «There exists a correlation between a permanency of an alliance and the limited character of the interests it serves» in *Politics among nations, the struggle for Power and Peace*, Hans J. Morgenthau.

recomenda que se discuta a possibilidade e conveniência de acrescentar uma nota mais concreta para a orientação do trabalho subsequente.

O tema, em qualquer caso, continuará a constituir, conforme atrás referido, um dos principais desafios para a NATO mas, tratando-se essencialmente de um assunto de segurança europeia, é também matéria de debate prioritário para a UE, com muitos pontos de interdependência entre os interesses e perspectivas de cada organização.

Oportunidades de desenvolvimento de uma cooperação estreita entre a NATO e a Rússia não faltam; a base alargada de percepções comuns, principalmente sobre as ameaças que decorrem directamente do processo de globalização (terrorismo, proliferação de armamento de destruição maciça, crime organizado, tráfico de drogas, instabilidade étnica e religiosa, etc.) e, em especial, a experiência e capacidade de influência da Rússia em quase todos esses temas não permitem conceber qualquer arranjo duradouro de segurança europeia sem o envolvimento de Moscovo.

O problema será encontrar um modelo de enquadramento para essa cooperação, que seja satisfatório para ambas as partes. Está visto que a estratégia de incorporação que o Ocidente segue, desde o fim da Guerra Fria, e que tem um saldo positivo apesar dos altos e baixos, não vai levar a esse desfecho. Será necessário começar a falar no passo subsequente da integração, que é o que a Rússia procura, mas ainda se está longe de uma visão comum sobre os termos em que esse modelo se poderá desenvolver. Por algum tempo mais, vamos continuar a assistir a uma troca sucessiva de propostas de parte a parte, sem uma “luz ao fundo do túnel” mas, como se costuma dizer, “o caminho faz-se caminhando”, mesmo entre avanços e recuos.

Já tivemos a proposta do Presidente Medvedev para uma nova arquitectura de segurança europeia, aliás mal recebida pela NATO em Bruxelas, que a interpretou como uma tentativa de Moscovo conseguir o que o fim da Guerra Fria não alcançou: a dissolução da NATO. Medvedev considera que o actual modelo de defesa da Europa, continua concebido exclusivamente pelo Ocidente sob uma perspectiva de bloco, quando deveria englobar todos os países.⁷ Por outras palavras, pretende um sistema em que as posições da Rússia sejam devidamente tidas em conta, isto é, que seja “tratada como igual”, uma antiga razão de queixa. Como lembrou recentemente Mark McGuigan,⁸ a Rússia, ao contrário dos 30 países europeus que

7 «No state or international organization can have exclusive rights to maintaining peace and stability in Europe», discurso do presidente Medvedev em Evian.

8 “NATO and Russia: Progress or Process”, in *Russia and Europe in the twenty first century – an uneasy partnership*.

pertencem à NATO ou à UE, não pertence a nenhuma. As interações que mantém com ambas são bastante limitadas e nada indica que, num futuro próximo, se possam abrir mais.

Há muito que se fala de uma possível integração da Rússia na NATO, uma ideia ainda distante, senão completamente fora do horizonte, para muitos. Nunca tinha, no entanto, sido defendida por personalidades influentes da política internacional, como é o caso de Lord Roberston, secretário geral da Aliança entre 1999 e 2003, e Charles A. Kupchan, professor de Relações Internacionais na Universidade de Georgetown e *Senior Fellow* do *Council on Foreign Relations*.⁹ Para Roberston esse passo é inevitável porque os problemas são comuns; para Kupchan, a inclusão de ex-adversários na nova ordem pós guerra sempre foi um elemento crítico para a consolidação da paz.

Kupchan adianta cinco argumentos a favor da sua proposta e três contra. A favor: restauraria a função principal da NATO como garante da segurança colectiva através da força centrípeta da integração; tornaria a Europa o parceiro geopolítico forte que os EUA precisam; asseguraria que a NATO permanece em controlo do espaço euro-atlântico; facilitaria prestar atenção para além da vizinhança próxima; permitiria o acesso da Ucrânia e Geórgia à NATO sem que isso causasse uma crise com Moscovo. Contra: poderia equivaler a “pôr uma raposa no galinheiro”; diluir a Aliança e enfraquecer a solidariedade; comprometer o princípio dos valores admitindo um país que não é uma democracia.¹⁰

É óbvio que ninguém espera que este tema possa ter um desenvolvimento positivo proximamente. Kupchan é o primeiro a reconhecer que a primeira dificuldade virá provavelmente da Rússia que rejeitará a ideia, numa base de falta de disponibilidade para aceitar os compromissos e limitações que a adesão implicaria.

O que deverá dizer, então, o conceito estratégico sobre o tema do relacionamento NATO/Rússia? A hipótese de adesão, por falta de condições, é no mínimo prematura. Uma declaração de intenções sobre a melhoria do relacionamento, como a recomendada no Relatório, não tem a força de mensagem que seria necessário transmitir. Deveria ser dito algo que evidenciasse vontade clara de encontrar, em conjunto, uma forma de inclusão.

9 «NATO's Final Frontier, Why Russia should join the Atlantic Alliance», *Foreign Affairs*, May/June 2010.

10 Não seria a primeira vez. Em qualquer caso, é conveniente ter presente que as alianças não se fazem sobre valores; fazem-se em função de conveniências.

O processo de transformação da NATO

Há dois processos de transformação a ocorrer em simultâneo; um é do âmbito da natureza da organização e dos seus propósitos, o outro respeita ao seu modo de funcionamento, à sua organização e às estruturas civis e militares de que dispõe presentemente. Refiro-me, neste momento, a apenas este último. O Relatório menciona-o sob o objectivo principal de criar uma Aliança mais “ágil”, de que derivam dois propósitos: primeiro, torná-la mais capaz de tomar decisões em tempo oportuno (a eterna questão do processo de decisão por consenso, a que voltarei mais tarde); segundo, mais eficiente e mais custo-eficaz (incluindo reformas estruturais e administrativas).

Parte importante das alterações a empreender é, como se sabe, motivada pela necessidade imperiosa de reduzir custos de funcionamento; é neste campo que se situa a questão da reorganização dos estados-maiores civis e militares, áreas que têm passado quase incólumes em anteriores processos, e uma reestruturação da cadeia de comando militar, que será a quarta desde o fim da Guerra Fria.

Na estrutura de comando

Neste campo, tanto quanto me é dado conhecer, pretende-se, sobretudo, uma redução do desenvolvimento vertical da cadeia de comando existente. Ao que consta, manter-se-ão os dois comandos de nível estratégico (*Allied Command Operations e Allied Command Transformation*) mas os três comandos de nível operacional, que também se manterão, não necessariamente no mesmo formato e localização, absorverão grande parte da estrutura subordinada. Um dos três, senão todos, será provavelmente reconfigurado e reequipado para se tornar “*deployable*”, para melhor resposta ao requisito de uma maior capacidade expedicionária, também ao nível de um comando combinado.

Este assunto sempre foi sensível para todos os Estados-membros. Desta vez será mais, porque o critério que se costumava seguir no passado – distribuindo as posições de maior visibilidade nas estruturas civil e militar de modo a contemplar o maior número de países – não poderá continuar a ser seguido. O que terá que acontecer, face ao objectivo de reduzir custos, é dar prioridade aos critérios de eficiência e lógica funcional, sem, ou com menores preocupações de atender a interesses de representatividade nacional.

Como será exactamente a fórmula final é assunto que está sob discussão e estudo para aprovação das suas grandes linhas de orientação na Cimeira de Lisboa, em

paralelo com a aprovação do conceito estratégico. Essas grandes linhas, no entanto, resumir-se-ão a princípios, em abstracto, de considerações geográficas, o que vai adiar, para depois da Cimeira, a decisão final da permanência do Comando instalado em Oeiras, de que Portugal é o país hospedeiro.

Esta metodologia, tendo em conta as declarações do Ministro da Defesa, tem o apoio do Governo português, mas pode tornar ainda mais complexa a tarefa de defender a continuação do *Joint Headquarters Lisbon* porque é precisamente na “geografia” que Portugal tem os principais argumentos para defesa da sua posição.

Não me refiro a aspectos tangíveis de natureza geográfica, como o facto da sua localização numa capital, ou de proximidade de África, região onde os interesses da NATO, como organização empenhada na promoção da estabilidade, progresso e paz, irão continuar a crescer. Nem sequer estou a pensar no facto de que a infraestrutura existente em Oeiras é moderna, está bem equipada e pode crescer, se necessário, havendo planos estudados para concretização. Outros países podem oferecer soluções igualmente interessantes em termos materiais. O que nenhum outro pode proporcionar, nas mesmas condições que Portugal, é o aspecto intangível, mas cheio de importância política, de ser o que mais fácil relacionamento consegue manter com África e com a potência líder da América Latina. Foi esta lógica que esteve subjacente na criação do COMIBERLANT em 1969 e que, em todos as subsequentes discussões sobre a sua manutenção, sempre alvo de contestações aceras, acabou por permitir encerrar o assunto exactamente no sentido de um “*upgrade*” do seu estatuto e não da sua extinção; primeiro para CINCIBERLANT, em 1982, depois CINCOSOUTHLANT em 1999 e, finalmente, em 2004, JOINT HEADQUARTER LISBON, o seu actual estatuto.

No processo de decisão

O processo de decisão por consenso está de novo em cima da mesa para discussão. Seja qual for o seu desfecho, esta situação, só por si, já configura uma alteração quase drástica da postura tradicional da NATO que, regra geral, o considerou sempre um tabu a não tocar. O anterior secretário-geral rejeitava-a liminarmente; fê-lo de forma perfeitamente clara, lembro-me bem, perante um polémico artigo¹¹ do ex-presidente do Governo espanhol, Aznar, a defender essa medida, o que foi então mal recebido em Bruxelas.

11 *Wall Street Journal*, Novembro de 2005.

Agora, é o Grupo de Peritos que vem recomendar que se tente identificar formas de aligeirar o processo de decisão, nomeadamente em questões que por não terem natureza vital possam dispensar a exigência de consenso. Tendo em conta que os peritos mantiveram uma estreita ligação com o secretário-geral durante a elaboração do Relatório presume-se que este esteja receptivo às recomendações.

Calcula-se que os EUA também não terão dificuldades em as subscrever, dando razão a uma corrente de opinião que, há já algum tempo, pede a suspensão da regra, sob a alegação de que impede um processo rápido e eficaz de tomada de decisão.¹²

A alteração, em qualquer caso, será sempre muito difícil de concretizar. É preciso “consenso para alterar a regra do consenso”.

A importância política do assunto tem prevalecido sobre os aspectos práticos do mecanismo de decisão, aliás com muito boas razões. É um dos principais símbolos da NATO, como Aliança de países soberanos e independentes, que procuram construir a sua solidariedade sem impor soluções que tenham que servir a todos. É um factor de geração de respeito e confiança mútua entre os membros pela igualdade da representatividade e do direito a voto que garante a todos os estados membros, independentemente da sua importância.

Não obstante o Tratado do Atlântico Norte apenas exigir a sua observação no âmbito do artigo 10^o (admissão de novos membros), a NATO refere-o, com destaque na página oficial na Internet, como um princípio fundamental. Será esta condição conciliável com uma interpretação flexível das condições em que deve ser aplicado? Existem situações concretas em que a demora inerente a esta metodologia tenha causado inconvenientes de monta que importa não deixar repetir? A forma como a Aliança reagiu rapidamente quando, na sequência do 11 de Setembro, num momento decisivo, decidiu invocar o artigo 5.^o não indiciou dificuldades.

Poderão as “queixas” feitas por Rumsfeld, durante a campanha aérea do Kosovo, de que a guerra não pode ser conduzida por um comité, ter alguma ligação com a metodologia de decisão por consenso? Julgo que não; poderão, quando muito, estar relacionadas com o desconforto dos EUA na partilha de condução política da guerra, quando o esforço militar era quase só americano.

O que falhou no caso do Kosovo foi principalmente a capacidade de distinguir entre o que deve ser a liderança político-estratégica, da competência do Conselho do Tratado do Atlântico, e o que é o comando operacional das operações, que cabe à

12 “NATO decision making: Au revoir to the consensus rule?” Leo G. Michel, *Strategic Forum*, 2003, Institute for National strategic Studies.

estrutura militar, segundo regras de empenhamento. Desta falha, que se compreende pela falta de experiência que a Aliança então tinha de situações concretas de guerra, apenas se pode tirar ilação sobre a forma de, em futuras situações semelhantes, articular melhor o relacionamento da estrutura política com a militar. Não serve para argumentar em defesa do abandono da regra do consenso.

Esta regra, todos o sabemos, é mais difícil de praticar – aliás, tanto mais quanto maior é o grupo – e é mais consumidora de tempo do que a regra da votação. Mas, é também a que mais favorece a consideração cuidadosa de todos os pontos de vista e a que exige mais de todos os membros em termos de respeito e confiança mútua. Algo que a Aliança não pode abandonar se quer permanecer aos olhos do mundo tão respeitada como foi até agora.

O relacionamento da NATO com a UE

A grande mudança que o Relatório preconiza sobre o relacionamento da NATO com a UE deve ser realçada. Madeleine Albright que foi a voz, senão mesmo a responsável principal, dos receios da administração Clinton sobre o impacto que a Identidade Europeia de Segurança e Defesa poderia ter sobre o futuro da NATO, vem agora, por ironia do destino, abandonar a ideia de que o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa se deve processar no quadro da NATO.

Em alternativa, recomenda que o conceito estratégico acolha favoravelmente o propósito expresso no Tratado de Lisboa de reforço das capacidades militares e estruturas de comando da UE, sendo que este último ponto era até há pouco tempo considerado um tema tabu.

Referindo-se ao relacionamento entre as duas organizações, o Relatório reconhece que os mecanismos criados para o fazer funcionar no terreno não serviram devidamente o propósito esperado.¹³ Embora não o mencionando expressamente, fica implícito que se trata essencialmente do Acordo Berlim Plus, de 17 de Março de 2003. O seu objectivo era garantir à UE acesso a meios e capacidades colectivas da Aliança, em especial o acesso à estrutura de comando do SACEUR para o planeamento de operações da UE, hipótese então apenas imaginada para situações em que a NATO tivesse decidido não participar. Como estas circunstâncias acabaram

13 «Although NATO and the EU have devised detailed mechanisms for cooperation, these have not always worked as well as hoped», in *NATO 2020 Assured Security; Dynamic Engagement*. «Berlim Plus has become too often a straitjacket rather than a facilitator» (Scheffer, 2008)

por não se verificar, operando as duas organizações frequentemente em simultâneo no mesmo teatro de operação, o Acordo acabou por não dar o contributo que se imaginava.

Em qualquer caso, o Acordo dificilmente poderia ser útil e eficaz mesmo nas circunstâncias em que a sua aplicação tinha sido considerada. Não se vê como duas organizações militares distintas nos seus propósitos, nas suas filosofias de actuação e nas suas dependências políticas, poderão partilhar a mesma estrutura de comando. A ideia era criativa e tinha por sustentação a compreensível preocupação de evitar duplicação de estruturas, nos termos previstos do Critério dos Três Ds,¹⁴ mas pecava por procurar levar esse objectivo a uma área sensível em que só é aceitável uma situação perfeitamente clara.

A inadequação desta solução já não oferece dúvidas, nem mesmo ao *Atlantic Council* dos EUA, que de tradicionalmente associado à posição oficial das administrações americanas, passou a defender que é chegada a altura de deixar para trás o Acordo Berlim-Plus.¹⁵ Também já foi reconhecida como inadequada pelo anterior secretário-geral e pelo Parlamento Europeu que defende a necessidade de a UE ter a sua própria estrutura de comando.¹⁶

Não obstante estes progressos e as referências fortes que o Relatório faz ao carácter «único e essencial» da parceria NATO/UE, ficou a faltar relevo no tratamento do tema, que o documento em nada mais distingue das outras parcerias. Ajudaria um contributo para clarificar os moldes em que o relacionamento se poderá concretizar no futuro. O Relatório limita-se a advogar a necessidade de «completa complementaridade» entre as duas organizações, quando envolvidas em operações de estabilização, e melhor cooperação no combate às ameaças não convencionais, com destaque para o terrorismo e segurança cibernética e energética. Não me parece que esta ideia, só assim tão simplesmente enunciada, possa servir de base para o desenvolvimento de uma estreita e consistente cooperação.

Complementaridade é um conceito útil para a organização do esforço comum, em função da situação de facto existente, para a melhor utilização das capacidades e especializações que naturalmente existam em cada organização. No entanto, ficando apenas por aí, não suscita qualquer dinâmica de mudança; é imobilista,

14 Critério dos Três D's: *No Duplication, No Discrimination, No Decoupling*.

15 «It is time to move beyond “Berlin Plus” and put in place a new structure that affords Europeans opportunities to generate e lead coalitions»; in *STRACON 2010: An Alliance for a Global Century*, United States Council.

16 *Resolução 2008/2197* (INI) do Parlamento Europeu: «(...) a experiência com as operações da UE demonstra que a falta de capacidade para planear e controlar as operações em curso converteu-se numa grave deficiência que limita a sua eficácia e credibilidade».

ou pior, pode ter o efeito adverso de eternizar as diferenças em vez de fomentar as mudanças necessárias para uma aproximação e para criar condições de uma saudável parceria, consistente espírito de solidariedade e partilha de riscos e responsabilidades. Como objectivo a alcançar, sem qualquer outra clarificação, pode ser condicionante e redutor na medida em que tende a limitar, logo à partida, o caminho que cada organização deve seguir. Sugere que as partes se especializem nas áreas para que têm mais apetências e que, a partir daí dividam tarefas ou espaços de responsabilidade. Só por si é insuficiente para dar substância a um entendimento estratégico que precisa de ser discutido entre as duas partes, o que não chegou a acontecer apesar das recomendações do anterior secretário-geral. Também não pode servir para ditar, como ponto de partida, o que uma e outra devem ser e quais as respectivas áreas de intervenção. Foi este o principal erro cometido pela administração Clinton quando, vendo mais perigos do que vantagens no processo de criação de uma política europeia de segurança e defesa, decidiu que deveria tentar limitar o seu quadro de actuação, para o que inventou o critério dos Três Ds, já atrás referido, e o princípio *NATO First* que estabeleceu que eventuais intervenções da UE só deveriam ocorrer no caso de a NATO não desejar participar.

Curiosamente, estes perigos têm sido mais reconhecidos do lado americano do que do lado europeu, principalmente quando se fala no que poderia ser o erro crasso de deixar para a NATO as tarefas exigindo *hard power* e deixar para a UE o que se resolve com o chamado *soft power*, arranjo que pode destruir o relacionamento transatlântico.¹⁷

Seria importante que o novo conceito estratégico, mesmo na prevista versão minimalista de cinco páginas, não deixasse de definir de forma fundamentada uma nova base para o relacionamento transatlântico. Espera-se que, como objectivo mínimo, se demarque claramente da visão americana do final dos anos 80, como aliás começou a acontecer no segundo mandato do Presidente Bush e se tem acentuado com o Presidente Obama.

17 «If the US only did war fighting and the EU only did nation building, synergy and complementarity would become impossible and the two activities would end up at cross-purposes» (Jolyon Howorth). «A division of labour in which the US fights the wars while the EU focuses on nation building will prove uniquely corrosive over time. A “civilianized” EU is a recipe for dismantling the Atlantic Partnership, not rebuilding it» (Charles A. Kupchan). «A clear cut of labour runs directly counter to the “task and risk sharing” ethos on which NATO was founded» (Robert Hunter).

O âmbito e a dimensão da NATO. As Parcerias

Previsivelmente, este tema será um dos que merecerá maior atenção na apreciação da proposta de novo conceito estratégico. Estão em causa, como se tornou patente pela polémica instalada, há algum tempo, entre os países membros, diferentes visões sobre onde se deve localizar o foco geográfico da NATO e como deve ser encarada a forma de a Aliança lidar com ele, o que determinará a natureza a NATO. Como veremos seguidamente, essas diferentes visões são sobretudo expressão de estratégias próprias dos países membros o que, como se compreende, dificulta o acerto de um caminho único comum. Um problema que não existia na Guerra Fria.

Para os EUA, perante a diversidade dos desafios que têm pela frente, todos fora da Europa, esta, beneficiando de um clima de paz e estabilidade, já não precisa de estar no centro das suas atenções. Não lhes faz sentido, por isso, restringir o enorme potencial político-militar da Aliança a uma zona que deixou de suscitar preocupações de segurança, enquanto outras exigem acompanhamento continuado.

No entanto, alguns países vêem nesta visão o risco de diluição dos seus interesses mais directos, entre outras prioridades distantes da superpotência; prefeririam ver a concentração das atenções nas áreas que por razões simples de proximidade ou de afinidades históricas e culturais lhes dizem mais respeito. Poderá ser neste grupo que se inseriria Portugal com as sugestões conhecidas de chamar a atenção da NATO para o Sul em geral e para a África em especial, uma referência que estranhamente o Relatório limita à sugestão de estabelecimento de parcerias com as respectivas democracias líderes.¹⁸

Outros receiam o renascimento das aspirações hegemónicas da Rússia e querem o regresso aos planos de contingência para situações clássicas do artigo 5.º, com compromissos específicos de empenhamento colectivo na garantia da sua integridade territorial, requisito em que se deixou de falar na Europa Ocidental mas que continua a ser prioritário para, por exemplo, os países Bálticos.

Esta posição não tem sido subscrita pelos EUA, mais preocupados em prepararem-se para lidar com quem possa vir a ocupar o papel de próximo “*peer competitor*”, que, na sua avaliação pode muito bem vir a ser a China, o “opositor inevitável”, conforme alguns costumam dizer. Curiosamente, o Relatório recomenda, como se referiu atrás, que se adopte uma postura que dê mais credibilidade ao empenho dos países membros em honrar o compromisso do artigo 5.º.

18 Em África e na América do Sul.

Com algumas variações, têm sido estas posições que deram forma ao que ficou conhecido pela polémica “NATO Global ou NATO Regional” que, agora, o Relatório parece querer encerrar passando a ideia de que a NATO não pode ter uma dimensão global.

Para o Grupo de Peritos, a situação é muito clara: os recursos financeiros são limitados e tendo que atender a diversas prioridades, não permitem a alternativa “global”. A postura não pode deixar de ser “regional”. Não é uma questão de opção; é porque não pode deixar de ser assim.

Já sabemos que, quanto à composição e área a defender, a NATO tem o seu carácter de organização regional condicionado pelo próprio Tratado: no que respeita à composição pelo artigo 10.º, que apenas permite uma política de “porta aberta” para países europeus;¹⁹ quanto à área a defender pelo artigo 6.º que a limita aos territórios dos países membros.

No entanto, na área de actuação, a NATO há alguns anos que deixou de ter uma natureza regional. Ivo Daalder, actual embaixador dos EUA na NATO, já a considerava como uma organização global,²⁰ em 2006. Deu o primeiro passo nesse caminho quando aceitou o conceito de “operações fora de área”, sob o entendimento de que tinha que se manter preparada para deter e defender-se das novas ameaças no seu ponto de origem. Esta tendência acentuou-se quando a Aliança começou a procurar ter um papel activo na promoção da estabilidade noutras partes do mundo, em operações de estabilização e treino de forças (Irake e Afeganistão), dando apoio logístico e técnico à União Africana (Darfur) e assistência humanitária por ocasião do furacão Katrina nos EUA e no terramoto em Caxemira.

No entanto, não é este ponto que agora se coloca para oficialização no novo conceito estratégico. É a ambição maior, avançada no Relatório, de colocar a NATO como parte de uma rede alargada de organizações de segurança, que poderá incluir, por exemplo, Estados-membros da *Collective Security Treaty Organization*,²¹ da *Shanghai Cooperation Organization*,²² Índia, Indonésia, etc.

19 Article 10: «The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European state in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic Area to accede to this Treaty».

20 “Global NATO”, in *Foreign Affairs*, nº85, Set/Out 2006.

21 Inclui, para além da Rússia, a Arménia, Bielorrússia, Uzbequistão, Tajiquistão, Quirguistão e Cazaquistão. Em Fevereiro de 2009, o Presidente da Rússia anunciava a criação de uma força de resposta rápida que teria capacidades semelhantes às da NRF da NATO, mas não foi atribuída credibilidade a esta iniciativa.

22 Para além da Rússia e China que lideram inclui o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão.

Obviamente, este assunto não é novo; já tinha sido mencionado pelo anterior secretário-geral quando defendia, ainda antes da Cimeira de Riga, que para combater as ameaças globais do terrorismo e proliferação de armamento, a NATO precisaria de parceiros globais, mas sem que isso tivesse que a transformar numa organização global.²³ No entanto, Ivo Daalder, acima citado, defendia na mesma altura a ideia bem mais radical de que só uma aliança verdadeiramente global, aberta a qualquer democracia do mundo disposta a lutar pelos mesmos ideais da NATO, terá condições para enfrentar as actuais ameaças.

Brzezinski, num artigo mais recente na *Foreign Affairs*,²⁴ revela uma linha de pensamento algo semelhante, desenvolvendo-a com a recomendação de que a NATO deve constituir o centro de uma rede de parcerias através da qual o Ocidente procurará moldar um eficaz arranjo de segurança à escala mundial, preenchendo-se assim um vazio que a ONU não tem conseguido ocupar mas do qual acabará por beneficiar. Para o ex-conselheiro presidencial de segurança, esta será a única hipótese de o Ocidente continuar a desempenhar um papel relevante na formação de uma nova ordem internacional, perante o crescimento da China e Índia e num mundo em que muitos dos países, recém-entrados na cena internacional, associam o Ocidente mais a recordações de subordinação do que às da sua própria emancipação.

Obviamente, faz bom sentido encarar os desafios das novas ameaças não convencionais sob uma perspectiva tão multilateral quanto possível, estendendo a aplicação do conceito de segurança cooperativa²⁵ à dimensão global. Mas esta última ideia, como se sabe, causa reservas em vários países. Portugal, expressou-a diplomaticamente, na recente visita do secretário-geral a Lisboa, procurando diferenciar entre o conceito de “parceiro global”, que aceita, e o conceito de “actor global”, que recusa.

No centro desta questão está a percepção de que tanta tónica posta na dimensão global, quando só um dos seus membros tem essa dimensão, levará a acentuar mais a dificuldade de distinção entre o que é interesse colectivo e o interesse específico desse país, como ficou demonstrado, por exemplo, na Guerra do Iraque e está subjacente na questão afegã.

Quando o Relatório insiste que a NATO não pode deixar de ser “regional” está a tentar afastar estas preocupações e sobretudo evitar a percepção que a Aliança

23 “A Cimeira de Riga”, em *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 17 Julho 2006.

24 “*An Agenda for NATO*”, n.º88, Set/Out 2009.

25 Entendida como um esforço sustentado para reduzir os riscos de guerra, incluindo iniciativas económicas e diplomáticas colectivas e, se necessário, acção militar fora da área comum quando possa estar em causa o bem-estar e a estabilidade.

pretende ocupar um papel de liderança central na manutenção da paz e estabilidade no mundo. Compreende-se o que se quer alcançar mas a tarefa é quase impossível, porque o discurso subsequente, mal grado o esforço de jogar com as palavras, transmite uma mensagem diferente. É também, nessa mesma linha de preocupação, que Brzezinski, apercebendo-se desta dificuldade, lembra que a NATO não se pode expandir nem transformar-se numa Aliança Global de democracias, como alguns têm defendido. Uma NATO de natureza global, acrescenta à laia de esclarecimento complementar o antigo conselheiro presidencial de segurança, iria diluir a centralidade da ligação dos EUA com a Europa e pôr em causa a sua identidade transatlântica. No entanto, logo a seguir, como vimos acima, não hesita em sugerir para a Aliança um papel substituto do das Nações Unidas, na área da manutenção da paz e estabilidade no mundo.

Daalder, mais frontal, – pelo menos quando ainda não era embaixador dos EUA na NATO – considera que a Aliança não deve manter o carácter exclusivamente transatlântico do tempo da Guerra Fria. Ora, para os europeus, esse é precisamente o desfecho que pode levar directamente à desvinculação dos EUA dos seus compromissos na Europa, o risco que é preciso evitar que a Aliança corra.

Charles A. Kupchan é mais cuidadoso malgrado considerar que as democracias ocidentais não podem continuar a dar-se ao luxo de se concentrarem apenas nos seus assuntos, alheando-se do papel que lhes cabe na construção da nova ordem mundial. Mostrando ter percebido perfeitamente as dificuldades da chamada “via global”, Kupchan recomenda uma ambição mais modesta, mais orientada para a ajuda pela disponibilização da experiência e capacidades da NATO, mas menos interventiva.²⁶ Na sua perspectiva, tornar a NATO numa aliança global, envolvendo-a para além da região euro-atlântica, em iniciativas para que não seja claro haver suficiente vontade política e capacidades da parte de todos os membros, pode levá-la para além do ponto de ruptura, ameaçar a sua integridade.

O que fica desta polémica, como ideia principal, é o conceito de que as ameaças globais com que o Ocidente se debate não poderão ser combatidas com uma organização de carácter apenas regional.²⁷ Daí a ideia de aproveitamento de todo o potencial político-militar da NATO através de uma concepção renovada da sua

26 «Engage beyond Europe, but with due modesty», in *NATO: A Strategic Concept for Transatlantic Security*, Statement before the Foreign Relations Committee, United States Senado, 22 Oct 2009.

27 Sten Rynning, in *Geopolitical NATO's Strategic Rationale*: «Global order can be achieved only in networks of actors working to address global problems that emerge from globalization's downside – be they related to terror, weapons of mass destruction, energy, the environment, immigration, crime or something else».

organização e modo de emprego para a fazer funcionar como factor estruturante da futura ordem global.

É o que calculo que o conceito estratégico acabará por consagrar mas os termos que serão empregues, cautelosamente, vão ter em conta as dificuldades principais desse projecto que são, essencialmente, duas:

- A primeira, e talvez a mais óbvia porque está à vista, é a ausência de sinais de que a Europa esteja disponível para partilhar com os EUA essa missão global de muito maior exigência. Para o objectivo em vista não vai ser suficiente, para os europeus, serem “parceiros”. Terão que ser também “actores”, ou seja, mostrarem-se disponíveis no terreno, quer político, quer militar, para partilharem essa responsabilidade com os EUA. Isto equivalerá a uma alteração de postura que a situação económico-financeira não permite encarar como algo acessível no curto prazo, mesmo que houvesse suficiente vontade política para tanto, o que não é o caso.
- A segunda, mais distante e por isso menos visível mas não menos importante, é a do risco desse caminho, a acontecer, se tornar inconciliável com a continuação da caracterização da NATO como aliança militar cujo principal objectivo é garantir a segurança colectiva dos seus membros. Mais tarde ou mais cedo, mas inevitavelmente, com a dispersão de interesses um pouco por todo o mundo mas especialmente pela Ásia, vai acabar por se criar um vazio na área da segurança colectiva da Europa. Gostaria de estar seguro de que a UE, através da sua política comum de segurança e defesa, está à altura de o preencher e dá os necessários sinais nesse sentido.

15 de Julho de 2010

A Cimeira de Lisboa: uma NATO para o Século XXI*

Marco Paulino Serronha
Coronel do Exército

* Artigo elaborado a convite da Direcção do IDN como contributo para o Grupo de Estudos *Revisão do Conceito Estratégico da NATO*.

A Aliança Atlântica está a um passo de aprovar em Novembro próximo, na Cimeira de Lisboa, o seu sétimo Conceito Estratégico (CE), o terceiro após o fim da Guerra Fria. O CE é o segundo documento político mais importante da NATO, logo a seguir ao Tratado de Washington, e destina-se a cumprir dois objectivos e três funções (Ringsmose e Rynning, 2009: 7-8): os dois objectivos são operacionalizar o Tratado e redefinir a orientação estratégica e as três funções são codificar decisões e práticas entretanto aprovadas, providenciar orientação estratégica e passar uma mensagem para o exterior do que a NATO pretende ser no futuro.

Para melhor entendermos o que se está a debater importa analisar o que tem sido a Aliança no período após o fim da Guerra Fria, a sua evolução e principais problemas, assim como as tendências actuais e futuras do contexto estratégico externo e que influências terão no debate estratégico em curso. Da conjugação do contexto interno e externo da Aliança resultará a identificação de um conjunto de assuntos, de debate e consenso obrigatório entre os aliados, de modo a projectar uma Aliança de sucesso para o século XXI. É importante passar em revista, de forma breve, o Relatório do Grupo de Peritos (Albright et al, 2010), liderado por Madeleine Albright, e cujas recomendações e análises servirão de base para a primeira versão do CE, a apresentar pelo Secretário-geral às nações, logo no início de Setembro.

A evolução da Aliança do pós Guerra Fria à actualidade

O fim da Guerra Fria obrigou a Aliança a uma mudança rápida de estratégia, com a aprovação, na Cimeira de Roma em 1991, de um novo CE. Este documento (NATO, 1991) foi inovador em diversos aspectos, desde logo porque pela primeira vez um documento da estratégia aliada não era classificado, e depois porque introduzia a necessidade de um conceito alargado de Segurança, numa estratégia sem inimigo material onde, além da defesa militar, se incluía o diálogo, a cooperação, a prevenção e a gestão de crises, com o objectivo último de preservar a paz na Europa. Introduziu a noção de risco, realçando a incerteza na nova situação estratégica, sem ameaças materializáveis (parágrafos 7 a 14) e o conceito da indivisibilidade da segurança aliada (parágrafo 36), que é mais do que a solidariedade na resposta militar a um ataque a um aliado, previsto no art.º 5.º, equacionando-se a partilha equitativa de riscos e responsabilidades com os benefícios de uma defesa comum.

A NATO teve pela frente, neste período, um desafio fundamental: ou se reinventava ou corria o risco de perder importância (Asmus e Holbrooke, 2006: 1). E

reinventou-se, não obstante algumas indecisões, dando dois passos fundamentais para o seu futuro: possibilitou a entrada futura de novos membros,¹ e actuou com as suas forças militares fora das suas fronteiras geográficas. Embora o CE de 1991 não previsse, literalmente, estes dois passos, não foi isso que impediu que a Aliança fosse respondendo aos desafios que foram surgindo, no quadro do necessário consenso entre os Aliados. Deste modo a NATO adaptou-se às mudanças radicais da equação estratégica (Gaspar, 2002), dando resposta às principais necessidades do momento, que eram estabilizar os Balcãs, agregar as novas democracias da Europa Central e de Leste e iniciar uma nova relação com o ex-adversário, a Rússia. O início do processo de alargamento não foi consensual, com muitas opiniões críticas de diversos sectores, mas constituiu um passo fundamental para a estabilização da Europa Central e de Leste (coisa que não acontecia há muitos séculos), abrindo, também, o caminho ao alargamento da UE.

A situação nos Balcãs, com especial ênfase na Bósnia-Herzegovina, induziu, também, níveis elevados de tensão nas relações transatlânticas e intra-europeias. Desde logo com o reconhecimento, de forma unilateral por alguns aliados, da independência da Croácia e da Eslovénia; depois com a gestão do conflito da Bósnia, com sérias dissidências entre os EUA, por um lado, e a França e o Reino Unido por outro, que começaram com o anúncio americano de não participação no embargo de armas, da ONU, ao governo bósnio.² A incapacidade dos países europeus em conseguirem impor uma solução rápida para a resolução do conflito obrigou, mais uma vez, a uma intervenção dos EUA, forçando a Sérvia a aceitar um cessar-fogo na Bósnia, que permitisse a saída da força das Nações Unidas (UNPROFOR) e a entrada da força da NATO, a *Implementation Force* (IFOR). Esta incapacidade europeia teria resultado não só de uma incapacidade política de lidar com a situação, mas também de uma má opção estratégica, por ter procurado, no final da Guerra Fria, centrar-se mais em aprofundar a sua integração do que tentar antecipar os perigos e riscos que iriam resultar do fim do comunismo em metade da Europa (Ash, 2000: 415).

Posteriormente, a intervenção no Kosovo em 1999, primeiro com a operação aérea *Allied Force* e depois com a Força de Manutenção de Paz (KFOR), introduziu alguns elementos importantes de reflexão sobre a evolução da Aliança. Primeiro porque conduziu uma operação militar ofensiva, pela primeira vez na sua história, contra

1 Este processo de alargamento iniciou-se com o processo das diversas parcerias, especialmente a parceria para a paz.

2 Em Novembro de 1994 o Presidente Clinton, por pressão do Congresso, anunciou esta tomada de posição.

um país soberano, a Sérvia, e sem mandato do Conselho de Segurança da ONU. Depois porque remeteu a Rússia, aliada dos sérvios, para um papel de potência de segunda, que de alguma maneira feriu seriamente o orgulho russo. Relativamente à conduta da operação, as restrições políticas³ ao processo de escolha de alvos pela estrutura militar induziram, nalguns círculos políticos e militares norte-americanos, a noção negativa da “guerra por comité”, que muito viria a condicionar, daí em diante, a postura americana de envolver a Aliança em operações militares de média ou alta intensidade.

As operações nos Balcãs, da segunda metade da década de noventa e que se prolongaram até à actualidade foram, no cômputo geral, um sucesso político e estratégico da Aliança, porque conseguiram estabilizar estrategicamente a região, oferecendo possibilidades de integração aos novos países no espaço de segurança euro-atlântico. Mas este sucesso trouxe à superfície algumas constatações relevantes, nomeadamente: a incapacidade europeia para resolver problemas estratégicos na sua periferia; o tratamento da Rússia como uma derrotada da Guerra Fria; e a continuidade da necessidade dos EUA para liderar a acção da comunidade euro-atlântica.

O CE (NATO, 1999) aprovado na cimeira de Washington em Abril de 1999, e em plena operação no Kosovo, introduziu algumas modificações no Conceito de 1991, fruto das alterações do ambiente estratégico do final da Guerra Fria, em especial nos Balcãs. Codificou as novas tarefas da Aliança em Segurança, Consultas e Defesa e Dissuasão, introduzindo a Prevenção de Conflitos, a Gestão de Crises, a Parceria e Cooperação como tarefas complementares.⁴ Nele está inscrita a noção de uma arquitectura de segurança europeia, com a existência de diversas instituições relevantes (ONU, UE, OSCE e NATO) e reconhece a relevância das aspirações da UE no campo da Segurança. Convém ainda referir dois aspectos importantes, em nossa opinião, contidos no Conceito. Um tem a ver com a área geográfica de actuação da Aliança pois, ao centrar-se na área euro-atlântica (Europa e sua periferia) nega, por assim dizer, uma actuação global. No entanto, a noção de periferia viria ser interpretada de forma bastante elástica, como adiante veremos com a operação no Afeganistão. Outro aspecto tem a ver com o papel da ONU e do Conselho de Segurança (CS/ONU) na resolução de conflitos, diversas vezes exposto no documento, mas nunca se refere, de forma

3 A França impunha a revisão do *targeting* sobre o Montenegro e o RU sobre os alvos dos B-52 americanos que levantavam do seu território.

4 O conceito de 1991 já referia estes conceitos na abordagem alargada do conceito de segurança (parágrafo 20), mas sem os incluir nas tarefas fundamentais (NATO; 1991).

expressa, que a Aliança renuncia a iniciar uma acção militar não coberta por mandato do CS/ONU.⁵

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, não só introduziram novas dimensões na análise do ambiente estratégico mas também alteraram o carácter da Aliança. Esta tinha sido concebida para actuar na Europa e no Atlântico Norte e a primeira vez que é directamente atacada é exactamente em território americano, tendo sido invocado pela primeira vez, pelo Conselho do Atlântico Norte (NAC, na terminologia inglesa), o art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte (TAN). Se analisarmos esta tomada de posição, à luz dos parâmetros criadores da NATO em 1949 (art.º 5.º em particular), podemos constatar o quanto esta mudou, adaptando conceitos a novas realidades (Burgess, 2007: 2): o ataque não resultou da acção de um Estado; não foi um ataque armado de umas Forças Armadas inimigas; não foi localizado na Europa; teve origem numa organização localizada na Ásia Central e não contígua à área euro-atlântica; e não originou uma resposta militar integrada, utilizando a estrutura de comando da NATO.⁶ É verdade que o apoio militar integrado da Aliança, na operação militar no Afeganistão, em 2001, foi recusado pela Administração dos EUA, numa sequência de acções unilateralistas, que já vinham da anterior Administração Clinton, que muito prejudicaram a abertura de um debate, necessário, sobre o futuro papel da NATO, neste novo quadro estratégico.

Com a guerra no Iraque, em 2003, aumentaram as divisões entre os EUA e alguns aliados europeus, bem como entre os aliados europeus, e as relações transatlânticas atingiram o seu ponto mais baixo de sempre, acontecendo dois episódios marcantes, pela primeira na sua história: a Alemanha foi contra uma decisão estratégica dos EUA e estes procuraram dividir os europeus,⁷ ao contrário do que sempre tinham feito no passado (Gaspar, 2008). Não nos podemos esquecer que o NAC, em Fevereiro de 2003, esteve bloqueado durante dias, relativamente ao pedido da Turquia de usar meios aliados para fazer face a um eventual ataque do Iraque, o que prova quão baixa esteve a noção de solidariedade aliada (Bardají, 2008: 7).

Em Agosto de 2003 a NATO assumiu a liderança da Força Internacional de Segurança e Assistência (ISAF), no Afeganistão, e deu início à mais exigente e

5 Recordar-se que o debate sobre o CE decorreu em paralelo com as discussões sobre o lançamento da operação *Allied Force*, no Kosovo e Sérvia, esta sem mandato do CS/ONU, por bloqueio da Rússia e China.

6 Como sabemos, isto não é totalmente verdadeiro pois foi desencadeada a Operação *Active Endeavour*, no Mediterrâneo, no âmbito do combate ao terrorismo, mas não ligada ao ataque ao Afeganistão.

7 A famosa referência de Donald Rumsfeld “nova Europa” em contraponto à “velha Europa”.

arrojada operação militar da sua história. De início, só em Cabul mas, progressivamente e sob mandato da ONU, estendeu as operações e área de responsabilidade a todo o território Afegão, terminando este processo durante o ano de 2006. Convém recordar que a NATO aparece envolvida no Afeganistão por dois motivos: primeiro porque os EUA, antecipando um envolvimento no Iraque, procuraram iniciar a redução da sua actividade nos Balcãs e no Afeganistão, convencendo os aliados europeus a um maior empenhamento; segundo porque o processo de rotação de forças na ISAF, que era uma coligação multinacional, estava a tornar-se difícil e houve pressão de alguns aliados para que a NATO se envolvesse, pois tinha um processo de geração de forças que já tinha dado provas nas operações nos Balcãs (Theiler, 2008: 24).

Passados quase sete anos, a situação de segurança no Afeganistão não melhorou substancialmente, pondo de algum modo em causa os créditos da Aliança, obtidos nas operações nos Balcãs. Esta situação trouxe para a superfície algumas das vulnerabilidades da Aliança que importa referir. Primeiro, a questão da solidariedade entre aliados, que pareceu posta em causa devido ao empenhamento, diferenciado, entre as Nações nas operações militares no Afeganistão. A existência de restrições de emprego das suas forças militares em operações de combate, por parte de alguns países, leva a constatar a existência de dois tipos de empenhamento: os que combatem, e fruto disso têm mais baixas, e os que não participam em operações de combate. Em segundo lugar constata-se, igualmente, uma diferente percepção entre alguns dos aliados europeus e os americanos sobre o que está em jogo no Afeganistão: para os americanos é uma luta contra o terrorismo internacional e encaram-na como uma guerra; para a generalidade dos europeus, que não percebem a ameaça terrorista da mesma forma, a missão não é mais do que um apoio à reconstrução do Estado afegão. Depois, só muito tarde a Aliança começou a perceber que a solução do problema afegão não é militar e que era exigida uma integração do esforço militar com os esforços civis internacionais de desenvolvimento na reconstrução do Afeganistão, designada na terminologia anglo-saxónica por *Comprehensive Approach*. A solução do problema da subversão talibã será, igualmente, difícil de resolver sem uma estabilização da situação no Paquistão, pelo que a solução para o Afeganistão implicará a colaboração de outros actores regionais, numa nova estratégia que está a ser implementada pelos EUA, pelos aliados europeus e pela comunidade internacional. Outra constatação que a operação no Afeganistão fez ressaltar, foi a questão das capacidades da Aliança, em especial dos aliados europeus. Não é um problema novo, como sabemos, mas pôs a nu, de forma clara, a diferença entre o nível de ambição aliado e as suas capacidades reais, dando a ideia que a Aliança tem mais empenhamentos do que aqueles que consegue gerir (Dowd, 2009: 18), in-

diciando que operações futuras, a uma distância estratégica, exigirão uma avaliação criteriosa, e pré-decisão das capacidades e recursos disponíveis para a sustentação dessa operação.

Outro aspecto importante desta última década foi a relação entre a Aliança e a UE que, contrariamente ao que se poderia esperar, evoluiu muito pouco. As divergências transatlânticas diversas, já anteriormente abordadas, e as tensões entre a UE e a Turquia, devido à sua possível integração⁸ e ao problema de Chipre, têm constituído as principais razões para o congelamento do diálogo institucional entre as duas organizações.

As relações com a Rússia tiveram um ponto alto de tensão, nesta última década, que foi a guerra na Geórgia, em Agosto de 2008, demonstrando-se uma maior assertividade russa nas relações internacionais, conforme já anteriormente referimos. Em termos internos da Aliança, podemos afirmar que as relações com a Rússia são um tema tenso, com alguns aliados a advogar uma postura relacional mais dura e outros a defender um maior diálogo. Esta acção militar russa, que na prática bloqueou o alargamento à Ucrânia e à Geórgia, fez reavivar a defesa colectiva e o art.º 5.º, colocando dúvidas nalguns aliados, geograficamente mais perto da Rússia, de que a Aliança esteja preparada para esta sua função primordial. Esta situação levou a uma renacionalização da segurança e defesa, com acordos bilaterais de defesa entre alguns aliados e os EUA, com a defesa antimíssil como elemento mais visível.

A crise financeira e económica internacional, ainda em curso e com fim indeterminado, tem tido igualmente impacto sério na segurança e defesa, pois os recursos disponíveis para estas actividades poderão decrescer fortemente afectando as actividades aliadas, em especial na conduta de operações e no desenvolvimento de novas capacidades. Esta situação obriga a uma maior cooperação na segurança internacional, entre organizações e entre países, levando a que a Aliança continue a alargar e a aprofundar as suas parcerias de segurança.

Da história da Aliança nos últimos anos podemos constatar que as crises aliadas foram várias, algumas delas graves, mas o cumprimento da finalidade da Aliança e a solidariedade aliada levam a podermos considerar a história da Aliança Atlântica uma história de sucesso. No entanto, existe um conjunto de questões, com especial ênfase nesta última década, de origem interna, mas também desafios externos, a que a Aliança terá de fazer face. Muitas destas questões estão interligadas e o contexto externo influencia muito as questões de contexto

8 A Turquia tinha um estatuto especial com a UEO, que de algum modo perdeu com a transição das funções desta organização para a UE.

interno. No contexto interno existem questões a exigir debate tais como: a finalidade e o papel actual da Aliança; incorporar a gestão e prevenção de conflitos como tarefas fundamentais de segurança; rever o equilíbrio entre missões fora de área e de defesa colectiva, muito em face da experiência do Afeganistão; as novas capacidades necessárias às exigências do futuro, entre as quais estará a evolução da estratégia nuclear aliada. Relativamente ao contexto externo é necessário: haver uma percepção aliada comum sobre as novas ameaças e desafios (e a sua influência na interpretação do art.º 5.º); debater as novas condições da relação com a Rússia; operacionalizar definitivamente a cooperação com a UE; e introduzir o conceito de *Comprehensive Approach* na estratégia e nas operações aliadas.

O contexto estratégico actual e futuro

Com o fim da Guerra Fria e da ameaça soviética, na década de noventa, os principais problemas de segurança para os aliados foram, como já vimos, a instabilidade na periferia da área euro-atlântica, nomeadamente os Balcãs, e na configuração geopolítica da Europa Central e de Leste, fruto da implosão da União soviética. Os atentados de 11 de Setembro de 2001 trouxeram para o topo das preocupações o terrorismo transnacional o que, conjugado com a proliferação de armas de destruição em massa, os estados falhados, o crime organizado transnacional, os riscos derivados da falha de suprimento de energia aos aliados, da falha de sistemas informáticos que gerem funções vitais da nossa sociedade e as questões climáticas, entre outros, configuram o actual panorama estratégico como de elevada instabilidade e imprevisibilidade. Mas estas ameaças e riscos, que já nos habituámos a apelar de assimétricos, não nos devem distrair da possibilidade de ocorrência de conflitos simétricos, entre estados, de que a guerra da Geórgia é um exemplo.

A situação estratégica no futuro terá de ser equacionada de forma completa, fruto de tendências e realidades tais como a globalização e a disseminação de tecnologias que terão impacto no ambiente estratégico global através: da fragilização do Estado-Nação e conseqüente perda de poder e autonomia estratégica das grandes potências; da emergência e aumento da assertividade de actores não estatais; do aumento da regionalização e da existência de redes globais diversas, com interdependências variadas, nomeadamente na Segurança.

As ameaças decorrentes da globalização, já identificadas, colocam problemas novos, mostram vulnerabilidades dos aliados e exigem respostas estratégicas

novas, com as capacidades adequadas. A segurança e a defesa da Aliança estarão confrontadas com a acção de actores não estatais, configurando ameaças assimétricas funcionando em rede, o que exigirá operações prolongadas no tempo e elevado consumo de recursos. A experiência do Afeganistão e Paquistão, e o próprio Iraque, demonstram a necessidade de acções prolongadas, em que as capacidades militares da Aliança, por si só, não chegam para resolver os problemas de estabilização e reconstrução do Estado, exigindo uma acção cooperativa e coordenada da comunidade internacional, empregando recursos e capacidades, militares e não militares.

Algumas destas ameaças e desafios podem ter origem dentro do espaço da Aliança, na sua periferia ou a distância estratégica e o seu impacto pode afectar gravemente o território e populações dos Aliados. Podem igualmente materializar-se com elevada imprevisibilidade o que exige uma monitorização permanente da situação estratégica mundial, pela Aliança e pelos aliados. A segurança aliada está ligada à segurança de outras regiões do globo, fruto da globalização e da transnacionalização das ameaças e dos riscos, pelo que a cooperação global em termos de segurança será uma necessidade. As mudanças no ambiente estratégico operadas nos últimos dez anos, aliadas ao que é possível projectar para o futuro, demonstram a necessidade de uma nova interpretação deste ambiente estratégico, a que a formulação de um novo CE da NATO deverá responder. Uma falha nesta interpretação poderá comprometer a segurança aliada e o papel central da NATO na segurança euro-atlântica e global.

Os temas em debate para o novo Conceito

Existem, como vimos, um conjunto de questões e problemas, que reflectem preocupações da Aliança, que merecem um debate aprofundado neste processo de revisão do CE da Aliança. Mas nem todos estes temas, ou o resultado do seu debate, poderão vir a ser reflectidos no documento. É nossa convicção de que o debate será tão (ou mais) importante como o documento final a aprovar, o que vai de encontro às tradições da Aliança (Hunter, 2009: 6). O futuro documento não deverá ser escrito de novo, fazendo-se uma revisão e actualização do Conceito de 1999 e serão tidas em conta decisões tomadas nos últimos anos, nomeadamente a *Comprehensive Political Guidance*, de 2006, e a Declaração de Segurança Aliada, aprovada na última cimeira, assim como as recomendações do Relatório do Grupo de Peritos. No entanto, será o primeiro conceito elaborado num contexto de globalização e esse facto afectará, com certeza, o seu conteúdo.

Dos inúmeros temas que irão ser abordados e debatidos escolhemos alguns daqueles que, em nosso entender, serão mais relevantes para a solução de alguns dos problemas identificados.⁹

A finalidade, o papel e as tarefas da Aliança

A razão de ser da Aliança tem sido muitas vezes objecto de debate, especialmente em alturas de discussão sobre a necessidade de evolução da estratégia aliada. E o termo muitas vezes utilizado tem sido a reinvenção (Asmus e Holbrooke, 2006, 1) o que indica não uma mudança da finalidade geral expressa no TAN, mas a sua interpretação a cada momento. E, no termo da Guerra Fria, a finalidade expressou-se na estabilização da periferia europeia, tarefa que, não estando concluída, deu passos relevantes. Nesta última década, em especial com a operação no Afeganistão, começou-se a notar alguma falta de consenso sobre a interpretação do novo ambiente de segurança e sobre o papel da Aliança nesse novo ambiente (Hunter, 2009:2). Esta redefinição do papel da Aliança irá materializar-se em três questões fundamentais (Wittmann, 2009a: 20-21): o alcance geográfico da Aliança, as suas tarefas fundamentais e a natureza das suas operações militares.

Nesta questão do **alcance geográfico**, temos dois níveis de análise: um primeiro que tem a ver com os limites do **alargamento** e outro com os limites de **actuação geográfica** da Aliança. No primeiro nível, do alargamento, nestes últimos anos tem surgido o conceito de NATO global, numa perspectiva de que a Aliança se deveria tornar numa liga das Democracias, podendo englobar nações democráticas de diversas localizações geográficas, desde o Japão à Austrália, passando pela Nova Zelândia. Numa abordagem meramente literal do art.º 10º do TAN, isto não é possível, pois este só permite o convite a Estados europeus para futura adesão. Existem duas soluções para, eventualmente, obviar este óbice: ou alterar o tratado (o que nos parece difícil) ou criar um mecanismo de parcerias reforçadas, que permitisse que estes países parceiros tivessem um estatuto de quase-membros. No outro extremo, temos o conceito de Aliança regional pura, de defesa colectiva do território aliado, com muita ênfase no art.º 5.º. Para ambas as modalidades existem apoiantes dentro da Aliança, seja ao nível de opiniões das Nações, seja ao nível dos especialistas de assuntos de Segurança e Defesa. As tendências de uma NATO mais

⁹ Estes temas, juntamente com outros não abordados neste artigo, são tratados no trabalho de investigação do autor no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2009-10, no Instituto de Estudos Superiores Militares (Serronha, 2010).

global têm tido origem anglo-saxónica e o seu principal argumento é de que uma Aliança exclusivamente regional poderá estar condenada à perda de relevância, pois a segurança da área euro-atlântica jogar-se-á, fundamentalmente, fora da Europa. A outra tese contrapõe que um alargamento fora do núcleo europeu retirará coesão e credibilidade à Aliança. No estado actual do debate, não nos parece que um alargamento fora do entendimento comum de Europa possa ocorrer e, mesmo dentro deste conceito geográfico, os critérios de alargamento serão bastante mais restritos do que em situações anteriores.

Quanto à área geográfica de actuação, também se aplicam as duas teses anteriormente referidas, estando em debate, de um lado, um modelo que atribui à Aliança características de uma organização de Segurança, com menos ênfase nas funções de defesa colectiva, e do outro, um modelo de organização de defesa colectiva, com funções de segurança complementares e acessórias. Parece-nos hoje ultrapassada a discussão havida na década de noventa sobre as operações fora de área, pois as decisões tomadas para as diversas operações, nomeadamente Afeganistão, Darfur e Somália, mostram haver consenso nesta matéria. A questão central do debate está na ênfase que a Aliança deverá dar à defesa colectiva, tendo em consideração as percepções diversas dos aliados sobre o novo ambiente de segurança global. Parece-nos que uma solução consensual será mais fácil de alcançar num modelo ambíguo que, não pondo em causa a defesa colectiva e até reforçando-a, não retira a hipótese de se desenvolverem operações a distância estratégica, em função dos interesses aliados e decididas caso a caso. Temos, no entanto, de notar que a filosofia por detrás de cada uma das teses poderá ter implicações diferenciadas na discussão sobre as capacidades aliadas necessárias, pois uma ênfase na defesa colectiva do território aliado, contra uma ameaça convencional, que enforma o pensamento de alguns novos aliados mais a leste, exige forças e meios de configuração diferente das necessárias para operações de gestão de crises, a distância estratégica, estas de natureza mais ligeira, flexível e projectável dos que as outras, que poderão ser mais pesadas.

Ainda no que diz respeito às áreas geográficas, poderá ser abordada a questão sobre quais as regiões onde, no quadro da segurança da área euro-atlântica, a NATO deverá actuar prioritariamente. E aqui, claro, há nações que afirmam um voltar à Europa e outras que consideram que os principais problemas de segurança estarão fora da Europa. Neste último caso, as duas grandes áreas de preocupação parece serem o chamado Grande Médio Oriente (GMO) e a África subsariana. O GMO abarca todo o Mediterrâneo, Norte de África, Médio Oriente e prolonga-se pela Ásia Central até ao Paquistão, naquilo que já foi chamado a “zona de crise” (Chivvis, 2009: 73). Tanto relativamente à África subsariana como ao GMO, as

preocupações são semelhantes e têm a ver com a existência de Estados falhados, com a acção de actores não estatais, nomeadamente as organizações terroristas e os fenómenos de proliferação de ADM, aqui com o GMO como área prioritária. Uma solução consensual relativamente às áreas geográficas de actuação está intimamente ligada às tarefas da Aliança, que abordamos de seguida.

No que respeita às **tarefas** da Aliança, as Tarefas Fundamentais de Segurança contidas no Conceito de 1999 e que são a Segurança, as Consultas, e a Dissuasão e a Defesa, não parecem ser contestadas e serão com certeza um elemento de continuidade da anterior estratégia. As questões colocam-se numa eventual prioritização ou ênfase nalgumas delas e aqui surge outra vez a divergência entre quem coloca a ênfase no art.º 5.º (Dissuasão e Defesa)¹⁰ e a ênfase na Segurança. Recordamos que no Conceito de 1999 há duas tarefas complementares que são a Gestão de Crises e as Parcerias. Num conceito de Aliança mais global, seria de esperar que estas duas tarefas “secundárias” pudessem subir para um estatuto de tarefas fundamentais até porque, não sendo formalmente as mais importantes, têm sido aquelas onde a Aliança tem tido maior empenhamento. Parece-nos que o consenso deverá residir num maior equilíbrio entre a Defesa do território aliado (a que se alia a Dissuasão) e as chamadas operações expedicionárias, do âmbito da segurança e da Gestão de crises, que têm constituído a quase totalidade das operações da Aliança, nos últimos anos.

Relativamente à **natureza** das operações militares aliadas, desde o final da Guerra Fria, estas têm sido de “escolha”, em contraponto às chamadas operações de “necessidade” mais ligadas aos art.º 5.º e 6.º do TAN. As operações de escolha exigem um processo de construção do consenso aliado, baseado nas consultas previstas no art.º 4.º do TAN, nem sempre fácil de alcançar e que muitas vezes tem produzido desgaste, bastante, entre os aliados. Associada a esta problemática aparece-nos uma questão de dimensão ética, sobre o uso da força militar nas relações internacionais, que também tem dividido os aliados, como foi o caso da Guerra do Iraque. E esta lógica intervencionista, que está associada a uma NATO com um papel mais global, torna-se menos consensual conforme nos afastamos do espaço tradicional de intervenção da NATO, ou seja, o espaço euro-atlântico e as suas periferias imediatas, em grande parte devido às diferentes percepções que os aliados têm sobre o ambiente de segurança global, assunto que adiante abordaremos.

10 Este reforço do art.º 5.º, que alguns aliados exigem, poderá obrigar a voltar a atribuir responsabilidades territoriais a comandos NATO, atribuindo-lhes forças em planeamento e incrementando a realização de exercícios.

As percepções sobre o ambiente estratégico

A ameaça soviética, que durante a Guerra Fria uniu os Aliados, desapareceu e com ela desapareceu também um sentimento indiscutível sobre o papel e finalidade da Aliança, muito ligado a uma percepção comum sobre o ambiente estratégico. E o problema central reside numa falta de interpretação consensual que ligue a função central da Aliança, a defesa colectiva, às novas ameaças.

E este é um dos debates fundamentais a realizar entre os Aliados que, em nosso entender, não se irá esgotar neste processo de revisão do CE. Claro que a análise estratégica do novo ambiente de segurança que afecta os Aliados terá de constar do texto do novo documento. Com que profundidade o fará constitui a grande dúvida, devido ao consenso que venha a ser possível obter. O consenso sobre o conceito de Segurança Aliado, mais ou menos alargado, variando desde a defesa militar pura até conceitos mais amplos, irá influenciar decisivamente esta interpretação dos factores que afectarão a segurança colectiva. Este conceito de Segurança será a base fundamental de qualquer interpretação do ambiente estratégico e de segurança.

Determinados aspectos da análise do ambiente estratégico serão, em nosso entender, relativamente consensuais, tais como o aumento da relevância dos actores não estatais, a importância de algumas ameaças, nomeadamente o terrorismo transnacional, a proliferação de ADM e a existência de Estados falhados. Já a interpretação do risco que essas ameaças configuram não será visto de igual forma por todos. O caso mais típico é o terrorismo, que não afecta as preocupações de segurança de todos os aliados de igual forma, conforme a operação no Afeganistão tem demonstrado.

Outra questão, menos consensual, é o impacto que os novos desafios, tais como a segurança energética, a segurança cibernética, aspectos ligados à segurança humana, as alterações climáticas e outros, produzirão na segurança dos Aliados e se este impacto deverá ser gerido pela Aliança, numa perspectiva de que esta deverá providenciar respostas essencialmente militares. No entanto, num conceito de Segurança mais alargado, respostas políticas poderão, e deverão, ser equacionadas.

Outro factor é a importância dada, de forma diferenciada pelos Aliados, à emergência de uma ameaça convencional sobre o território aliado, nomeadamente o ressurgimento de uma Rússia revisionista. Este assunto, adiante abordado mais em detalhe, é um elemento fundamental de uma interpretação consensual do novo ambiente estratégico da Aliança, porque afecta directamente a questão da defesa colectiva.

A importância de uma interpretação consensual dos principais factores do ambiente estratégico, advém da necessidade de que a resposta aliada às principais

ameaças e desafios deva ser prevista de forma conceptual, pois tem implicações no planeamento das capacidades necessárias para dissuadir essas ameaças e dar-lhes resposta adequada. Neste sentido, era importante que a Aliança conseguisse um consenso, o mais alargado possível, sobre as ameaças, riscos e desafios que mais afectam a segurança aliada e sobre a sua relação com a defesa colectiva, de modo a dar orientações claras para o planeamento de defesa da Aliança. Outros desafios de segurança, menos consensuais na interpretação de como afectam a segurança aliada, terão de ser geridos no âmbito do processo de consultas previsto no art.º 4.º do TAN, e naturalmente sujeito aos processos de consenso necessários. Acresce ainda que uma percepção comum das ameaças favorece a solidariedade aliada nas respostas, de que o caso da operação no Afeganistão é o exemplo mais relevante (pela negativa), como anteriormente analisámos.

Como corolário, podemos afirmar que seria fundamental que neste processo de debate se acordasse: num conceito de segurança, mais ou menos alargado, de acordo com a visão comum sobre o papel da Aliança, num claro enunciado das ameaças e no que poderá constituir um ataque armado, expresso nos art.º 5.º e 6.º do TAN; e, ainda, quais os principais riscos e desafios que se poderiam vir a constituir em ameaças no futuro. Tudo isto, claro, tendo em consideração as realidades do século XXI, o menos afectado possível pelos resquícios da Guerra Fria.

A Cooperação NATO/UE

Este tema deverá ser objecto de debate e contemplado no futuro CE, como uma das linhas prioritárias da estratégia aliada. Como já vimos, a história do relacionamento entre a UE e a NATO não tem sido uma história de sucesso, devido a motivos de dois níveis. Um primeiro, de ordem conceptual, que teve a ver com os objectivos da UE em ter uma defesa e segurança autónoma, quando já existia uma organização de defesa colectiva, com responsabilidades na mesma área geográfica, que era a NATO. Um segundo, de ordem conjuntural e táctica, preso aos diferendos que envolvem a possível adesão da Turquia à UE e à questão de Chipre, assim como a reduzida pró-actividade das burocracias de ambas as organizações, em executarem algumas decisões já tomadas, nomeadamente em aproximar os dois processos de planeamento de capacidades. No plano conceptual, parece-nos hoje líquido que as resistências iniciais de alguns aliados estejam ultrapassadas, e que uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)¹¹ da UE seja um dado adquirido, numa

11 Designação que substituiu a PESD no Tratado de Lisboa.

perspectiva de complementaridade e sinergia entre as duas organizações. O atrito de ordem conjuntural terá de ser resolvido com persuasão sobre a Turquia para não introduzir resistências na relação, com base nos seus diferendos particulares com a UE, e persuasão sobre Chipre para não bloquear a relação, devido aos diferendos com a Turquia. Uma medida importante, para melhorar o diálogo, seria a UE possibilitar um estatuto especial de associação da Turquia à PCSD, à semelhança do que já existia entre aquela Nação e a UEO.

A parceria estratégica, necessária entre as duas organizações, está igualmente facilitada pela reintegração da França na estrutura militar integrada da Aliança e pela nova administração em Washington, que já concluiu que uma estrutura de defesa europeia forte, não competidora com a aliança atlântica nem em objectivos nem em recursos, será uma mais-valia para a NATO (Clinton, 2010). E é essa complementaridade estratégica que deverá ser debatida entre os aliados, até porque vinte e um deles são membros de ambas as organizações. Será importante, também, que o Reino Unido assuma uma postura de maior comprometimento com a PCSD, o que não tem acontecido ultimamente por questões políticas internas, devido ao cepticismo inglês relativamente à integração europeia em geral e aos aspectos de segurança em particular, nomeadamente a questão específica do estabelecimento de um Quartel-General operacional da PCSD, fora do contexto no acordado no *Berlim Plus*.¹²

Importa, pois, debater os aspectos da complementaridade entre as duas organizações, sendo que o projecto da PCSD é um projecto em evolução que o Tratado de Lisboa deverá dinamizar, mas uma autonomia estratégica europeia será um projecto a muito longo prazo, porque, em nossa opinião, implica uma alocação de recursos que os aliados europeus não parecem em condições de suportar. A PCSD e a própria UE têm, no entanto, vantagens nalgumas áreas nomeadamente nas capacidades de *soft power*, nas capacidades multilaterais e em capacidades civis fundamentais nas operações de *State building*, como é o caso da EULEX, no Kosovo.

Qualquer modelo de complementaridade, entre as duas organizações, deve evitar duplicações de recursos e estruturas, deve evitar uma dissociação estratégica entre os EUA e a Europa e deve evitar uma marginalização de membros de uma organização que não pertençam à sua congénere, aplicando o critério dos três D's,¹³ que Madeleine Albright, a Secretária de Estado da Administração Clinton, produziu após a conferência de Saint-Malo, entre a França e o Reino Unido em Dezembro de 1998, que revitalizou a ESDP (Rodrigues, 2006, 10).

12 O acordo prevê a utilização de estruturas e meios a ceder pela NATO para o Planeamento e Comando Operacional das Operações da PCSD.

13 *No Duplication, no Decoupling e no Discrimination*, na terminologia anglo-saxónica.

Seria muito útil que a Estratégia de Segurança e Defesa da UE e o CE da Aliança fossem compatibilizadas no futuro ou, no mínimo, fossem tidas em consideração por ambas as organizações, no sentido de se evitarem competições estratégicas contraproducentes, e que permitissem uma complementaridade, e mesmo interoperabilidade, no uso de meios e capacidades.

No que diz respeito à Aliança, o importante seria o CE apontar para a necessidade de uma agenda (Wittmann, 2009a): 29-30) (Lindley-French, 2008), baseada no já acordado anteriormente, nomeadamente os Acordos *Berlim Plus* e a Declaração NATO-UE na PESD, que orientasse um processo de cooperação, com passos e acções concretas, que agilizassem esta importante parceria estratégica. Aqui, poder-se-ão identificar um conjunto de assuntos a serem abordados no âmbito da referida agenda, nomeadamente: tentar compatibilizar as percepções de segurança entre as duas organizações através da harmonização das respectivas estratégias; criar mecanismos que permitam uma coordenação rápida em situações de crise; harmonizar os processos de planeamento de capacidades e de cooperação em programas de equipamentos, de modo a tornar compatível o processo de transformação e as prioridades de ambas as estruturas; sedimentar a cooperação estratégica entre as duas organizações, criando um embrião do mecanismo de *Comprehensive Approach*¹⁴ (CA), que pudesse no futuro ser extensível a outras organizações; e integrar progressivamente a defesa europeia (Larabee, 2009: 60). Claro que a aplicação desta agenda terá de ser enquadrada por um consenso adequado sobre a resolução das questões de natureza conceptual e prática, anteriormente abordadas, em que os aliados têm divergido.

As relações com a Rússia

As relações com a Rússia serão um dos temas em destaque no debate aliado para a elaboração do novo CE. E é um debate difícil, devido à diversidade de pontos de vista e de perspectivas estratégicas sobre qual o papel da Rússia na Segurança Europeia. De parceiro necessário a ameaça efectiva, existem um conjunto de perspectivas, algumas delas muito influenciadas pelo lastro da História e da Geopolítica, que será necessário dirimir, para se chegar a um denominador comum na postura da Aliança nas relações com a Rússia.

Muitas vezes a Aliança não tomou em atenção as preocupações de segurança da Rússia, essencialmente devido a uma diferente interpretação do mundo pós-Guerra

14 Poderia ser criado um mecanismo do tipo *Berlim Plus*, que possibilitasse o acesso da NATO a capacidades da UE, nomeadamente as capacidades civis de que a NATO não dispõe.

Fria. Se para os Ocidentais a queda do muro trouxe novas e melhores realidades, mais democracia e mais desenvolvimento, para a Rússia o mundo pós-Guerra Fria foi o caos e decadência do seu poder (Friedman, 2009). Assim torna-se difícil que os russos venham a aceitar o conceito do *reset button* que a nova administração dos EUA lhes propôs, de retorno às relações pré-guerra da Geórgia, porque esse modelo não é o que lhes interessa.

A recente proposta do presidente Medvedev para uma nova arquitectura de segurança pan-europeia, *European Security Treaty*,¹⁵ assenta em duas razões fundamentais: um novo papel para a Rússia, de juntamente com os EUA serem *primus inter pares* na direcção da segurança pan-europeia; e a constatação de que a actual estrutura de segurança não lhes interessa devido à preponderância da NATO (Monaghan, 2010: 5). Constatam, também, que a actual arquitectura falhou pois permitiu que a Guerra da Geórgia acontecesse.

Independentemente da razoabilidade das preocupações russas não há dúvida de que a cooperação com a Rússia é fundamental e terá de avançar dentro dos mecanismos disponíveis, nomeadamente o Conselho NATO-Rússia. No entanto, importa analisar algumas áreas onde as percepções entre a NATO e a Rússia são diferentes, pois o seu desconhecimento, ou mau entendimento, poderá vir a prejudicar os eventuais progressos na relação.

A primeira tem a ver com a percepção da ameaça: a NATO baseia a avaliação da ameaça em intenções de um potencial adversário; a Rússia avalia a ameaça em função da geografia e das capacidades militares presentes nesse espaço. Daqui deriva a percepção de ameaça do alargamento da NATO e da UE, que consta explicitamente no documento da Estratégia Militar Russa de 2010 (Giles, 2010: 1). Numa segunda área, temos que a Rússia se vê a si própria como uma potência mundial ressurgente, herdeira do anterior poder soviético, o que está bastante longe da sua realidade económica, demográfica e mesmo militar convencional. Só o seu poderoso arsenal nuclear lhe dá ainda uma voz de nível mundial. Uma terceira será o facto de a Rússia sofrer de um complexo de isolamento, que cultiva por questões de política interna, que não é real pois está integrada em todos os grandes fora internacionais, com excepção da Organização Mundial do Comércio. Uma quarta área, e no que concerne ao Conselho NATO-Rússia, os aliados vêem este órgão como um mecanismo de consultas para serem identificados interesses comuns para cooperação; por seu lado a Rússia vê este órgão como uma forma de ter impacto no processo de decisão da Aliança, essencialmente trazendo assuntos

15 Proposta disponível em: <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>

para a discussão que podem dividir os aliados. Por fim, o conceito de indivisibilidade da segurança, que tanto a NATO como a Rússia utilizam, não quer dizer a mesma coisa para ambos: para a NATO este conceito é definido pela natureza abrangente da segurança – humana, económica e política –, pela indivisibilidade da segurança entre os estados – direito de cada um escolher a sua aliança e negação de esferas de influência –, pela ligação entre a segurança europeia e a segurança global, e que a segurança dentro dos estados está intimamente ligada à segurança entre os estados; para a Rússia o conceito de indivisibilidade da segurança implica um mecanismo único de segurança, aplicado a todo o espaço euro-asiático, e isto é contraditório com a existência de organizações regionais, como a NATO e a UE, que fraccionam a segurança europeia na opinião russa.

A cooperação com a Rússia deverá ser baseada em interesses comuns, no quadro de um conjunto de princípios claros (Clinton, 2010) que não deixem dúvidas à Rússia de que os aliados europeus não estão reféns das suas convicções. E esses interesses comuns poderão ser o Afeganistão, o Controlo de Armamentos, o Ártico, a Segurança da Europa, a Defesa Anti-míssil e a Contra-proliferação, entre outros. Já sobre a cooperação na questão nuclear iraniana existem algumas dúvidas de que a Rússia venha a ser um parceiro credível, por duas ordens de razões: porque um Irão cooperante com o Ocidente é um perigo estratégico para Rússia (na visão russa); e porque uma tensão permanente no Médio-Oriente obriga a que tratem a Rússia com o estatuto de super-potência (Blank, 2009: 2). Por outro lado, um Irão nuclear acentua o risco de grupos islâmicos virem a ter acesso a tecnologia nuclear e isso é também um perigo para a Rússia. Resta assim convencer a Rússia a abandonar a situação de *status quo* com o Irão e participar, mais activamente, nos mecanismos multilaterais de não proliferação, nomeadamente o reforço de sanções.

Em suma, a postura da NATO com a Rússia deverá ser conceptualmente semelhante à que teve no final da Guerra Fria, da dupla orientação: por um lado, cooperar nos interesses comuns que existem e, por outro, não aceitar que a Rússia baseie a relação na intimidação e na aplicação das esferas de influência. Assim teremos de tentar articular uma perspectiva de cooperação no espaço euro-atlântico, onde poderá existir algum contencioso, com uma perspectiva mais global onde o Ocidente necessita da Rússia (e vice-versa) para resolver assuntos de interesse mútuo.

As Capacidades

As capacidades, nucleares e convencionais, sempre constaram de todos os conceitos estratégicos anteriores pois, no fundo, um dos objectivos de qualquer CE

será sempre produzir orientações que direcionem o esforço na edificação e aplicação destas capacidades. Para fazer face às suas responsabilidades, no âmbito da Segurança e Defesa Colectiva, a Aliança necessita de capacidades que lhe permitam corresponder a três necessidades: conduzir uma guerra de natureza convencional; dissuadir ou responder a ameaças ou ataques de ADM; e responder aos desafios e ameaças assimétricos à segurança aliada. Neste sentido, o debate aliado sobre as capacidades necessárias à efectivação da sua Estratégia deverá, em nossa opinião, incidir em três pontos: a necessidade de continuar a “transformação” de modo a, por um lado, adequar as capacidades às novas ameaças e desafios e, por outro, tentar diminuir a diferença entre os aliados europeus e os EUA; a questão da obtenção das chamadas “capacidades civis” que dêem à NATO alguma autonomia nas operações; e a questão das “capacidades nucleares”.

Um aspecto transversal a todo o processo de edificação de capacidades é a questão dos recursos subjacente a este processo. A actual crise económica só irá constranger ainda mais os já reduzidos orçamentos de defesa, em especial nos países europeus, num período em que cada vez mais são exigidos meios para as operações em curso. Esta realidade obrigará a um incremento de cooperação entre os Aliados, seja em capacidades integradas multinacionais, seja na cooperação na edificação destas capacidades. Neste quadro, poderá ser necessário estabelecer prioridades face às missões e tarefas da Aliança e às capacidades requeridas (di Paola, 2009).

A “Transformação da Defesa”, em especial nas capacidades militares, é um processo essencial para se dispor de forças credíveis, adaptáveis e flexíveis para fazer face à variedade de tarefas e missões a que a Aliança se propõe e que exigem capacidade de projecção de forças dentro do espaço euro-atlântico e, fora deste, a distâncias estratégicas.

Uma falha no processo de Transformação comprometerá um dos pilares essenciais da estratégia aliada, que é a dissuasão. A percepção, pelas ameaças e adversários, de uma incapacidade de fazer face aos desafios colocados, de forma adequada e eficaz, obrigará a Aliança a respostas reais, com os inconvenientes daí derivados. Esta falha não afectará só a percepção dos possíveis adversários, afectando igualmente os aliados e parceiros, podendo reforçar a renacionalização da defesa dos Aliados ou a existência de acordos bilaterais, com os inconvenientes estratégicos daí resultantes.

O processo de Transformação terá de ser reforçado, no âmbito da estratégia aliada, com cometimento político e estratégico dos responsáveis da Aliança. Neste capítulo, um comprometimento europeu é fundamental para reforço das suas capacidades, no sentido da diminuição das diferenças com os EUA.

No que respeita à necessidade de “capacidades civis”, fora do normal contexto do duplo uso das capacidades militares, o debate far-se-á na sequência do debate iniciado com a CPG, em 2006, onde os EUA e Turquia defenderam a necessidade da Aliança possuir capacidades civis. Estas capacidades foram muito sentidas nas operações do Afeganistão, levando à iniciativa da *Comprehensive Approach* (CA), e permitem um progresso equilibrado entre a Segurança e o Desenvolvimento, na condução das operações aliadas. Julgamos que este assunto será devidamente encerrado, sem haver necessidade de a NATO vir a possuir este tipo de capacidade, se forem verificadas duas condições: um progresso no desenvolvimento dos aspectos práticos do conceito da CA e o estabelecimento de uma parceria estratégica estruturada entre a UE e a NATO, onde esta última possa recorrer às capacidades da primeira,¹⁶ sem necessidade de duplicar meios e recursos. Se este caminho não for percorrido de forma conveniente, haverá sempre a hipótese de recorrer a capacidades civis dos aliados e integrá-las, através do Planeamento Civil de Emergência, nas operações da Aliança.

Relativamente à questão “nuclear”, importa referir que foi um item em que não foi alterada a Política Nuclear na revisão do Conceito em 1999, para evitar divergências resultantes de dois aliados – Canadá e Alemanha – terem requerido que a regra de *no first use*¹⁷ fosse incluída no texto, o que poderia pôr em causa a dissuasão nuclear da Aliança (Wittmann, 2009b). Assim, foi decidido recuperar integralmente o texto do Conceito de 1991 (Wittmann, 2009a: 43). Hoje esse debate terá de ser feito devido aos novos desenvolvimentos no âmbito da não-proliferação, nomeadamente por ser ano de revisão do Tratado de Não-proliferação Nuclear (NPT, acrónimo na terminologia anglo-saxónica), e à opção *global zero*, que prescreve um mundo livre de armas nucleares no futuro e que o discurso da actual administração Obama subscreve.

Assim dois discursos diferentes estarão a debate: um que prescreve um abolicionismo futuro da componente nuclear da dissuasão e outro que exige a continuação da existência de uma componente nuclear estratégica, essencialmente baseada nas capacidades dos EUA, para atingir dois objectivos: dissuasão sobre adversários e dissuadir aliados de, na falta do guarda-chuva nuclear americano, poderem optar por se tornarem potências nucleares (Ruehle, 2009). Neste aspecto a posição dos EUA não é muito confortável, pois estão confrontados entre a necessidade e o

16 Tipo acordo *Berlim Plus* mas de sentido contrário onde a UE cederia capacidades à NATO.

17 A Estratégia Nuclear aliada sempre foi ambígua nesta questão porque expressar literalmente a regra do *no first use* produziria uma falha na Dissuasão. A evolução poderá ser para enfatizar que a Aliança não empregará armas nucleares contra Estados não nucleares, à semelhança do que é prescrito nas estratégias nucleares de alguns estados aliados.

compromisso de dar garantias nucleares aos aliados europeus e um discurso e um envolvimento fortes no processo de não-proliferação.

Quatro elementos de análise são importantes para a decisão a tomar neste assunto: primeiro, os aliados de leste confiam nas garantias nucleares dos EUA e foi nessa base que aderiram à NATO; depois, uma retirada dessa garantia poderia abrir cisões na Aliança, que num período de necessidade de uma solidariedade reforçada para levar a bom termo a operação no Afeganistão, poderia introduzir uma perturbação de consequências graves nas relações transatlânticas; em terceiro lugar, um Irão nuclear irá colocar problemas de segurança a alguns aliados e uma não garantia por parte dos EUA, poderia levar a uma proliferação entre os aliados; por último, a administração Obama tem como objectivo a ratificação do Tratado Alargado de Fim dos Testes Nucleares¹⁸ (CTBT), precisando do apoio do Partido Republicano para esse fim, e estes já fizeram saber que só apoiarão este objectivo se a política de não proliferação dos EUA não colocar em causa a sua Segurança Nacional e a dos seus Aliados.

Assim, tudo leva a crer que o próximo Conceito irá continuar a conter uma Política Nuclear da Aliança, com uma terminologia que deverá incluir referências a uma necessidade de redução controlada dos arsenais nucleares, mas que refira o papel político das armas nucleares na Dissuasão da Aliança (Wittmann, 2009a): 45).

Alguns elementos do Relatório Albright

A análise deste relatório (Albright et al., 2010) mereceria, por si só, um artigo, mas alguns apontamentos terão ser aqui registados de forma sintética. Em primeiro lugar o documento é abrangente e detalhado nas suas recomendações e análises mas, talvez, pouco arrojado naquilo que muitos pensadores julgam que seria necessário para estimular o papel da Aliança, nomeadamente a necessidade de uma NATO mais global. Em segundo lugar, a proposta de englobar um “pacote” de documentos a aprovar na Cimeira de Lisboa, que juntaria não só o novo CE mas, também, dois outros documentos: um sobre uma nova prioritização de capacidades e outro sobre reformas estruturais e organizacionais da Aliança. Esta pode ser uma proposta de difícil gestão pois, como sabemos de experiências anteriores, as discussões sobre mudanças na estrutura de comandos da NATO são dolorosas e corre-se o risco de contaminarem uma discussão sobre a evolução da Estratégia aliada. Depois, a abordagem da cooperação entre a NATO e a UE é tratada, em nosso entender, de

18 *Comprehensive Test Ban Treaty*, na linguagem anglo-saxónica.

forma tímida e moderada, tendo em consideração as expectativas criadas sobre a necessidade vital de aprofundar esta cooperação, conforme anteriormente analisámos. Por fim, parece-nos que a proposta centra demasiado a estratégia aliada no chamado Grande Médio Oriente, ofuscando a segurança em África e nos espaços de circulação do Índico e Atlântico, em especial a sul, relegando-se para última prioridade a cooperação com a América Latina.

Apontamento final

O sucesso da Aliança Atlântica nos últimos sessenta anos – vitória na Guerra Fria e operações nos Balcãs, em especial – tem, de algum modo, sido posta em dúvida, nestes últimos anos, fruto dos problemas anteriormente focados, de que se destacam os identificados na operação no Afeganistão.

Estes problemas exigem uma nova orientação estratégica para a Aliança para fazer face aos novos desafios e ameaças do século XXI. A cimeira de Lisboa constitui, assim, uma oportunidade fundamental para o culminar do debate estratégico, necessário à aprovação do novo Conceito Estratégico e, deste modo, permitir que a Aliança dê, no futuro, as respostas estratégicas e políticas adequadas, que permitam que continue a ser a organização de segurança e defesa de sucesso que tem sido, mantendo os seus valores e princípios fundadores. Isto exige um esforço aliado sério e empenhado de todos os aliados, sem excepção. E este esforço irá, com certeza, ser bem sucedido pois, tal como em outras ocasiões da história da Aliança, os aliados não terão outra alternativa. Governos e populações das nações aliados têm de continuar a acreditar que o sucesso da NATO é equivalente ao sucesso da segurança e defesa do espaço euro-atlântico.

Bibliografia

ALBRIGHT, Madeleine [et. al] – *NATO 2020: Assured security; dynamic engagement*, [referência de 29 de Junho de 2009]. Disponível na internet em:

<http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>

ASH, Timothy Garton – *History of the Present*, London, Penguin Books, 2000.

ASMUS, Ronald, HOLBROOKE, Richard – *Reinventing NATO*, [referência de 31 de Outubro de 2009]. Disponível na internet em: http://www.gmfus.org/doc/A4_Holbrooke_c.pdf

- BARDAJÍ, Rafael – *NATO: Dead and Alive*, [referência de 29 de Dezembro de 2009], p. 1-7. Disponível na internet em:
<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=96652>
- BLANK, Stephen – *Resetting the Reset Button: Realism about Russia*, [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB956.pdf>
- BURGESS, J. Peter – *What is new and what is old in NATO's strategic concept?*, [referência de 21 de Novembro de 2009]. Disponível na internet em:
http://www.prio.no/sprtrans/2121355876/file49552_burgess_what_is_new.pdf
- CHIVVIS, Christopher – “Considerations on NATO's Future Direction” in *Politique Étrangère* 4, 2009, English Edition, p.69-81.
- CLINTON, Hillary – *Remarks on the Future of European Security*, [referência de 11 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>
- DI PAOLA, Admiral Giampaolo. – *The military aspects of the new Strategic Concept*, [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
<http://www.nato.int/ims/opinions/2009/o090925a.html>
- DOWD, Alan – *The Future of NATO: At 60 the alliance faces a time of change and challenge*, [referência de 29 de Dezembro de 2009], p. 16-19. Disponível na internet em: http://www.fraseramerica.org/Commerce.Web/product_files/The_Future_of_NATO.pdf
- FRIEDMAN, George – *The Western View of Russia*, [referência de 12 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
http://www.stratfor.com/weekly/20090831_western_view_russia
- GASPAR, Carlos – *A Aliança Atlântica e o Método dos Alargamentos*, [referência de 28 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em:
<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=44>
- GASPAR, Carlos – *A Aliança Democrática*, [referência de 28 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em:
<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=392>
- GILES, Keir – *The Military Doctrine of The Russian Federation 2010*, Rome, NATO Defense College Research Review, February 2010.
-

- HUNTER, Robert E. – *NATO after the Summit: Rebuilding Consensus*, [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em:
http://www.rand.org/pubs/testimonies/2009/RAND_CT331.pdf
- LARABEE, F. Stephen – “The United States and the evolution of ESDP” in *What ambitions for European defence in 2020?*, [referência de 18 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf
- LINDLEY-FRENCH, Julian – *The Future of NATO-EU Relations*, [referência de 11 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
http://www.acus.org/new_atlanticist/future-nato-eu-relations
- MONAGHAN, Andrew – “Introduction”, in *Defining the Indivisibility of Security: Russia and the Euro-Atlantic Community*, [referência de 13 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
<http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=2>
- NATO – *The Alliance’s Strategic Concept*, Brussels, NATO Office of Information and Press, 1999.
- NATO – *The Alliance’s New Strategic Concept*, [referência de 21 de Setembro de 2009]. Disponível na internet em:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm
- RINGSMOSE, Jens e RYNNING, Sten – *Come Home, NATO?*, [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em:
http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS_report_200904_RingmoseRynning_NATO_web.pdf
- RODRIGUES, Alexandre Reis – “A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou Convergência?” Lisboa, Edições Culturais da Marinha, *Cadernos Navais* n° 18, Julho – Setembro 2006.
- SERRONHA, Coronel Marco – *O novo Conceito Estratégico da NATO: uma Aliança para o Século XXI*, Abril 2010. Acessível no Instituto de Estudos Superiores Militares.
- THEILER, Olaf – *Sword or Ploughshare? New Roles for NATO and the Changing Nature of Transatlantic Relations*, [referência de 30 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em: http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F_Publications/occPapers/occ-paper_17-en.pdf
- WITTMANN, Klaus (2009a) – “Towards a New Strategic Concept for NATO”, Rome, NATO Defense College, *NDC Forum Papers Series*.
-

WITTMANN, Klaus (2009b) – *NATO's Deterrence Requirements and the Next Strategic Concept: a German Perspective*, [referência de 29 de Dezembro de 2009]. Disponível na internet em: <http://www.nps.edu/Academics/centers/ccp/publications/OnlineJournal/2009/Sep/wittmannSep09.html>

O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia

Patrícia Daehnhardt

Universidade Lusíada, investigadora do IPRI

Introdução

O relacionamento entre a NATO e a União Europeia (EU) tem sido marcado por elementos de desequilíbrio e assimetrias quanto à natureza, aos objectivos e aos meios a utilizar nas políticas de segurança e defesa seguidas por ambas as instituições. Decorrente da mudança do contexto transatlântico e dos novos desafios definidos pelos acontecimentos no palco extra-europeu, principalmente no Médio Oriente e na Ásia Central, a área de actuação assim como as missões da NATO têm vindo a diversificar-se, levando a Aliança Atlântica a adaptar-se às novas ameaças do mundo do pós-Guerra Fria, e, mais decisivamente, do mundo do pós-11 de Setembro. O *core business* é ainda a defesa territorial dos Estados Membros, mas o combate ao terrorismo internacional, a gestão de crises e conflitos, a contenção da proliferação nuclear e do armamento de destruição maciça ampliaram o espectro de acção que redefiniu o papel da principal instituição de segurança e defesa do mundo ocidental.

Perante a complexidade das ameaças à segurança, é paradoxo que ao fim de 60 anos de aliança o grau de cooperação entre a NATO e a UE permaneça tão baixo.¹ À medida que a UE foi adquirindo relevância internacional na área da segurança e defesa, a relação entre a NATO e a UE tem-se tornado mais complexa. As dificuldades persistem quanto ao desenvolvimento de uma relação institucional entre a NATO e a UE no que se refere à segurança e defesa do espaço euro-atlântico que seja vista como benéfica para ambas as partes. Até hoje, o relacionamento é impeditivo de uma maior coordenação na eficácia das missões que ambas as instituições levam a cabo.

Perante este reduzido grau de cooperação na relação bilateral até hoje, reconhece-se que as duas instituições têm que desenvolver uma nova parceria que o Novo Conceito Estratégico (NCE) deverá redefinir. Quais são as opções quanto a esta futura parceria? Quais são as diferentes perspectivas em jogo nas negociações para a definição do novo conceito estratégico no que se refere à relação entre a NATO e a UE? E qual será o âmbito de aplicação desta relação nas respostas às futuras ameaças de segurança, essencialmente euro-atlântica, missões *out-of-area* esporádicas ou missões com o propósito de uma projecção mais global e a inclusão de novos estados membros não europeus? Este artigo traça a evolução da relação entre a NATO e a União Europeia no campo da defesa e segurança, desde o processo ne-

1 Jaap de Hoop Scheffer, "NATO and the EU: time for a new chapter", *discurso do Secretário Geral da NATO proferido em Berlim*, em 29 de Janeiro de 2007. http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/January/0120AAESVPScheffer.html

gocial que levou à assinatura dos Acordos de Berlim, em 2003, até ao relatório de peritos, intitulado *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, apresentado em Maio de 2010. Numa altura em que a importância da cooperação transatlântica está a aumentar, e não a diminuir, importa analisar como é que o novo conceito estratégico poderá contribuir para um aprofundamento da relação da NATO com a União Europeia. Abordar este tema implica por isso analisar a estratégia internacional dos Estados Unidos, a estratégia da NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa da União Europeia.²

1. Relatório do Grupo de Peritos quanto às relações NATO-UE

O relatório *NATO 2020*, de 17 de Maio de 2010, foi elaborado por um grupo de peritos chefiado por Madeleine Albright, secretária de Estado durante a Administração Clinton, e teve como objectivo apresentar aos Estados Membros da NATO recomendações quanto à definição de um novo conceito estratégico da Aliança Atlântica.³ A principal recomendação do grupo de peritos quanto às relações NATO-UE é que a abordagem feita seja um *comprehensive approach*, que deixe de fazer a tradicional distinção entre a NATO como organização com instrumentos militares e a União Europeia, com a PESD, com instrumentos civis apenas.

Este novo conceito estratégico, que deverá ser adoptado em Novembro de 2010, em Lisboa, tem como principal objectivo tornar a NATO mais eficaz como organização de defesa no mundo do pós-11 de Setembro de 2001. Tendo em conta que as novas ameaças do 11 de Setembro aconteceram há quase uma década, este propósito materializa-se tarde. O primeiro conceito estratégico da NATO no pós-Guerra Fria foi adoptado, em Roma, logo em Novembro de 1991, um mês antes da dissolução da União Soviética, e o segundo foi adoptado em Washington, em Abril de 1999, durante a operação da NATO no Kosovo.⁴ Mas o 11 de Setembro de 2001, por um lado, assim como sucessivos alargamentos institucionais da NATO desde 1999, por

2 Volker Heise, "The ESDP and the Transatlantic Relationship", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, RP 11, Novembro de 2007: http://www.swpberlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4492

3 *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, 17 de Maio de 2010: http://www.nato.int/cps/en/SID-7F1D460A-38B31C8/natolive/official_texts_63654.htm?selectedLocale=en

4 Durante a Guerra Fria, a NATO adoptou quatro conceitos estratégicos (CE), em 1949, 1952, 1957 e 1968. Ou seja, o último CE da Guerra Fria foi baseado no Relatório *Harmel* de 1967, numa dupla abordagem assente na dissuasão e *détente* nas relações do ocidente com a União Soviética.

outro, constituíram duas razões distintas mas essenciais para a definição de um novo conceito estratégico. O último, porque o maior alargamento institucional da NATO, em 2004, ampliou as fronteiras exteriores da NATO o que obrigou à redefinição do conceito das missões *out-of-area*. O primeiro, porque os ataques terroristas ao território dos Estados Unidos questionaram a aparente invulnerabilidade dos EUA, e desafiaram a consolidação de um sistema internacional unipolar, com os Estados Unidos como a potência preponderante.

Contudo, as contínuas divergências transatlânticas impossibilitaram um consenso sobre a melhor estratégia para lidar com estas novas ameaças assimétricas, e a crise transatlântica quanto à Guerra no Iraque entre 2002 e 2004 adiaram a adopção de um novo e necessário conceito estratégico. Na cimeira de Istambul, em Junho de 2004, os Estados Membros estipularam que a NATO deveria redefinir a sua orientação estratégica. Perante a falta de consenso quanto a uma visão estratégica comum, a Aliança adoptou, em Riga, em Novembro de 2006, a *Comprehensive Political Guidance*.⁵ Segundo este documento, a NATO deverá desenvolver nos próximos 10 a 15 anos a capacidade de conduzir e suportar operações multinacionais conjuntas expedicionárias longe do território da NATO com pouco ou nenhum apoio do país onde elas decorrem e ser capaz de sustentá-las por períodos extensos. Esta abordagem requer forças totalmente flexíveis, sustentáveis e interoperacionais e os meios necessários para a sua colocação. O objectivo é conceder apoio militar para operações de estabilização e de reconstrução em todas as fases de uma crise. Esta ampliação do campo de actuação e a diferentes modalidades de envolvimento por parte da NATO afectou igualmente a relação entre a NATO e a União Europeia devido à nova Política Europeia de Segurança e Defesa que esta tinha entretanto desenvolvido.

Das comemorações dos 60 anos da Aliança Atlântica emergiu a Declaração sobre a Segurança da Aliança, adoptada na cimeira de Estrasburgo-Kehl, em Abril de 2009, que reafirmou a importância das relações transatlânticas ao defender que a relação NATO-UE se deveria tornar uma relação estratégica, e reconheceu a necessidade de uma defesa europeia mais forte e mais capaz como resposta aos novos desafios à

5 *Comprehensive Political Guidance*, adoptado pelos Chefes de Estado e de Governo da NATO, em 29 de Novembro de 2006: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm>.

“In order to undertake the full range of missions, the Alliance must have the capability to launch and sustain concurrent major joint operations and smaller operations for collective defence and crisis response on and beyond Alliance territory, on its periphery, and at strategic distance; it is likely that NATO will need to carry out a greater number of smaller demanding and different operations, and the Alliance must retain the capability to conduct large-scale high-intensity operations.”

segurança transatlântica.⁶ Estes dois documentos, a *Comprehensive Political Guidance*, de 2006 e a Declaração sobre a Segurança da Aliança, de 2009, serviram de orientação política à actuação da NATO, mas são insuficientes para responder às ameaças convencionais e assimétricas que se colocam à Aliança presentemente.

No desenvolvimento do novo conceito estratégico da NATO discutem-se essencialmente três questões: o âmbito de abrangência geográfica, a amplificação das missões da NATO (segurança energética, ambiental e cibernética) e a delimitação do processo de alargamento (apesar da *open door policy* segundo a qual a Aliança não deve, *a priori*, excluir ninguém).⁷ O relatório traça um ponto na discussão sobre se a NATO se deve tornar uma organização global, ao sublinhar a importância das parcerias que a NATO irá aprofundar globalmente para poder ter uma estratégia abrangente regionalmente eficaz.

O relatório *NATO 2020* de 17 de Maio de 2010 começa por isso por reiterar o compromisso principal da organização de defesa militar colectiva: a defesa territorial dos Estados membros segundo o artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte de 1949.⁸ Acrescenta, contudo, que os requisitos para realizar esse compromisso mudaram. A diversificação dos planos de actuação e uma nova realidade operacional aumentaram as divergências entre os Estados Membros relativamente à percepção da ameaça, aos recursos e às capacidades assim como às culturas estratégicas. Nesse sentido, a ausência de consenso transatlântico quanto à definição de novos desafios e ameaças, aos objectivos e à natureza da NATO faz com que “apesar da NATO estar mais ocupada do que nunca, ela tornou-se menos central para muitos membros”.⁹

Ao reconhecer-se que os meios para salvaguardar o princípio da defesa territorial dos Estados membros ampliaram-se, abriu-se caminho a diferentes formas de envolvimento e missões da parte dos Estados. Isto relançou as divergências transatlânticas quanto aos objectivos da NATO e aquilo que a organização deve ser. Para uns, o *core business* da NATO deve ser a defesa territorial dos seus Estados

6 Declaração sobre a Segurança da Aliança adoptado pelos Chefes de Estado e de Governo que participaram no Conselho do Atlântico Norte em Estrasburgo e Kehl, em 4 de Abril de 2009: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease

7 Mario Laborie A. Iglesias, *La cooperación NATO-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica* (ARI), Real Instituto Elcano, 12 de Abril de 2010: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari25-2010

8 *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, 17 Maio 2010, p. 8: http://www.nato.int/cps/en/SID-7F1D460A-A38B31C8/natolive/official_texts_63654.htm?selectedLocale=en

9 Daniel S. Hamilton e Frances G. Burwell, *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership*, Dezembro 2009: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/65/US-EUPartnership.pdf

membros e a Aliança Atlântica deverá permanecer restringida ao seu tradicional campo de actuação no espaço euro-atlântico. Para outros, a NATO deve tornar-se uma aliança global. O actual embaixador dos Estados Unidos junto da NATO, em Bruxelas, Ivo Daalder, defende, pelo menos desde 2006, que a NATO se deve tornar uma organização global e incluir países democráticos como Japão, Coreia do Sul, Austrália e Índia por fazerem parte da comunidade de valores existente na NATO. Se o objectivo principal é juntar países com valores e interesses similares no combate a problemas globais e já não a defesa territorial da Aliança, a NATO deixaria de ter um carácter exclusivamente transatlântico porque assentaria numa comunidade global de democracias.¹⁰ Da perspectiva dos países que defendem o alargamento global da NATO e a amplificação geográfica das operações militares, principalmente os EUA e o Reino Unido, a justificação prende-se com a identificação do terrorismo internacional, da proliferação das armas de destruição maciça e do *cyberwarfare* como as principais ameaças futuras que a NATO deve enfrentar.¹¹ Se for este o caso, o NCE seria a continuação da lógica constitutiva da *National Security Strategy* norte-americana de Setembro de 2002, o que demonstraria que os Estados Unidos conseguiram impor a sua visão estratégica à redefinição do papel da NATO.

Se um dos requisitos para a defesa é que, por exemplo, “a defesa da Alemanha começa no *Hindu Kush*”, como afirmou em 2005 o então ministro da defesa alemão, Peter Struck, então o campo de actuação da NATO, ao contrário da questão de quem deve ser membro, alargou-se ilimitadamente. Quando a NATO assumiu o comando da operação ISAF no Afeganistão, em Agosto de 2003, passou a assumir responsabilidades globais que, na prática, tornam a sua caracterização como organização meramente regional questionável.¹² Daí que a Aliança esteja dividida sobre a questão se uma missão como a da ISAF no Afeganistão deva ser considerada um acontecimento único, ou se irá representar um elemento chave na futura estratégia da NATO. Esta questão insere-se no debate entre os que defendem que a NATO deve transformar-se numa organização global, que terá de fazer intervenções como a no Afeganistão como parte da sua estratégia institucionalizada, e os que defendem que a NATO terá de permanecer uma organização regional, que apenas realizará *expeditionary missions* como a ISAF esporadicamente. A guerra no Afeganistão é cada

10 Ivo Daalder e James Goldgeier, “Global NATO”, *Foreign Affairs*, September/October 2006.

<http://www.foreignaffairs.com/articles/61922/ivo-daalder-and-james-goldgeier/global-nato>

11 James Goldgeier, “The Future of NATO”, Council of Foreign Relations, *Council Special Report*, 51, Fevereiro de 2010. www.cfr.org/content/publications/attachments/NATO_CSR51.pdf

12 Ao desempenhar missões aéreas para a União Africana, em 2005, no Darfur, a NATO igualmente demonstrou ter interesses globais.

vez menos uma Guerra dos europeus porque já não escondem as suas apreensões quanto ao contínuo envio de homens, materiais e ao aumento dos custos financeiros envolvidos nesta guerra; ao fazê-lo estão a sinalizar que consideram que a NATO não se deverá tornar global. Na sequência do anúncio do aumento de tropas norte-americanas para o Afeganistão, em inícios de Dezembro de 2009, os aliados europeus reagiram com cautela e mesmo reticências. Os franceses, apesar do seu regresso à estrutura militar da NATO, indicaram que não enviariam mais forças, a Alemanha enviou apenas mais 850 homens, ao passo que a Holanda começou este ano com a retirada das suas tropas estacionadas no país, e o Canadá irá iniciar a retirada em 2011.

É certo que a existência da estrutura institucional da NATO assegura que o envolvimento transatlântico no Afeganistão se faça por razões de compromisso de aliança; caso não existisse a Aliança Atlântica, o grau de participação dos países europeus seria, hoje, muito menor. Mas a presença de alguns membros da NATO no Afeganistão também se prende com as garantias de segurança que esperam obter, da parte dos EUA, na defesa do continente europeu. Ou seja, participar em missões *out-of-area* é visto como forma de fortalecer o apoio norte-americano aos países europeus que têm apoiado a política dos EUA fora da Europa.

A questão do âmbito geográfico da operacionalidade das missões da NATO tem implicações no relacionamento bilateral NATO-UE porque cada vez mais, da perspectiva europeia, a UE pretende definir-se como actor internacional. Na realidade, a NATO não está equipada para missões civis de *rule of law*, *good governance* e *nation building*, e as suas missões militares não estão mandatadas para estabelecer uma ligação operacional à dimensão civil de reconstrução e estabilização pós-conflito. Em contrapartida, a PESD está mais direccionada para combinar os aspectos militares e civis de operações internacionais e concilia melhor a panóplia de capacidades de força militar, missões de policiamento e reconstrução civil na gestão de crises, estipulada nos *Headline Goals* do Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999.

O relatório do Grupo de Peritos trata a relação entre a NATO e a UE não como uma relação *sui generis*, mas como sendo uma das várias parcerias institucionais da NATO ao lado das relações que esta tem com as Nações Unidas, a OSCE, a Rússia, a Geórgia e a Ucrânia, o Mediterrâneo e o Médio Oriente, e outros parceiros internacionais.

Apesar da convergência quanto aos teatros de operacionalidade, os contactos práticos entre as duas instituições são, mesmo no terreno, reduzidos. Mesmo que publicamente se reconheça a sua complementaridade, o impacto operacional desta relação continua limitado.

2. Perspectivas europeias quanto à segurança e defesa

“A cooperação europeia de segurança está inversamente relacionada com o poder americano na Europa: quanto menor for a presença militar americana na Europa, maior será o impulso para a cooperação de segurança da União Europeia para melhorar o potencial dilema de segurança. Também está correlacionada com o poder alemão: quanto maior for o poder da Alemanha, maior será o impulso para a cooperação.”¹³ Este argumento de Seth Jones ilustra bem como, apesar da cooperação, existe não apenas uma difícil relação transatlântica mas que o dilema de segurança europeu persiste, e que o papel da NATO e da UE, nessa interacção, é reduzido.

Se o projecto de integração económica europeia foi sempre impulsionado pela cooperação franco-alemã, o caso da política europeia de segurança e defesa pressupõe que o Reino Unido esteja envolvido, e que haja concordância quanto aos objectivos a prosseguir, idealmente, através de uma liderança conjunta entre estes três Estados. Se um dos três grandes se opuser a uma acção conjunta, a coesão e credibilidade de uma missão da UE ficaria afectada, ao passo que se os três concordarem em avançar, representam a vontade da maioria dos outros Estados Membros.¹⁴ Desde logo, poder-se-á questionar a necessidade da UE ter autonomia estratégica e conceber, a longo prazo, a ambição de uma defesa europeia e de, assim, correr o risco da duplicação de missões, de meios e de objectivos com a NATO.¹⁵ Por isso, da perspectiva norte-americana, a União Europeia com a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) não tem necessariamente uma mais-valia a contribuir. O desentendimento

13 Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

14 Gilles Andréani, Christoph Bertram e Charles Grant, *Europe's Military Revolution, Project Syndicate*, Fevereiro de 2001: http://www.cer.org.uk/pdf/p22x_military_revolution.pdf

15 A ambição europeia de se criar uma defesa europeia não é nova. Em 1948, o Tratado de Bruxelas criou a União da Europa Ocidental (UEO), com o intuito de a Europa ocidental se salvaguardar contra um potencial revanchismo alemão. Um ano mais tarde, contudo, é criada a NATO, sob liderança dos EUA, e com o propósito de integrar, pouco depois, a recém-construída Alemanha Federal nas estruturas institucionais de segurança transatlânticas, o que veio a acontecer em 1954, pelos Acordos de Paris. Por seu turno, a França impulsionou a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), em 1952, mas foi o próprio Senado francês que acabou por rejeitar este propósito. Em 1984, os europeus tentaram revitalizar, sem sucesso, a UEO. Foi só com o Tratado de Maastricht, assinado em 1991, que se começou a conceber uma PESC, e a declarar o propósito de desenvolver capacidades próprias. A Guerra Fria estava a terminar, e uma das conclusões era a de que a Europa, quando unida e libertada, passaria a ser menos importante para os EUA.

intra-europeu quanto à intervenção americana no Iraque, em 2003, levantou, mais uma vez, dúvidas sobre a credibilidade da PESC.¹⁶

Acresce que não há uniformidade entre os países membros europeus sobre a importância da NATO. Para os países bálticos e a maioria dos países da Europa de leste, assim como para a Noruega, que não integra a União Europeia, a NATO é uma organização de defesa colectiva essencial à defesa dos seus interesses. Nesta perspectiva, a NATO deve reconcentrar-se sobre uma das suas missões originais, na Europa, já que estes países identificam a Rússia como a principal fonte de destabilização e ameaça na Europa. Perante a ocorrência da guerra na Geórgia, no verão de 2008, entre a Geórgia e a Rússia, sobre as repúblicas independentistas da Abkázia e a Ossétia do Sul, estes países consideram que o debate sobre uma NATO global não serviria os seus interesses; por isso, a NATO deve reforçar o seu compromisso para com a Europa. Os que se opõem a uma NATO global receiam que isto corresponderia a uma transformação institucional que reduziria a NATO a um instrumento dos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Um segundo aspecto para além da utilização da NATO para perpetuar a hegemonia norte-americana é a desvalorização da operacionalidade do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte.

2.1. Reino Unido

O Reino Unido segue, tradicionalmente, uma dupla estratégia no contexto euro-atlântico. Por um lado, uma lógica atlanticista, segundo a qual a melhor maneira de garantir a sua independência em política externa é manter a sua dependência dos EUA, através do relacionamento especial, principalmente na relação nuclear e na troca de *intelligence*. O receio de uma diminuição do envolvimento americano na Europa leva o Reino Unido a defender que a NATO deve desempenhar um papel global que decorre da natureza global das novas ameaças.¹⁷ Da perspectiva britânica, se a NATO não se tornar global, os Estados Unidos diminuirá o seu apoio à Europa. Simultaneamente, a melhor garantia da manutenção da relação com os EUA é a constituição de uma Europa forte que seja do interesse norte-americano:

16 Philip Gordon e Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe and the Crisis over Iraq*, MacGraw Hill, 2004.

17 "House of Commons, Defence Committee, The future of NATO and European defence", *Ninth Report of Session 2007/08*, pp. 11-23: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmdfence/111/111.pdf>

apenas uma Europa militarmente forte será um parceiro de interesse aos EUA na NATO na Europa. Por seu turno, o início da PESD estava dependente da inclusão do Reino Unido, com capacidades militares muito mais fortes do que a Alemanha. Com Tony Blair, o Reino Unido lançou o primeiro passo para a construção da PESD, em Saint Malo, em Dezembro de 1998, com a França, onde ambos se comprometeram com uma capacidade de acção autónoma da UE; O ministro dos negócios estrangeiros francês, Dominique de Villepin, afirmou por isso que “não haverá Europa sem defesa europeia, e não haverá defesa europeia sem o Reino Unido.”¹⁸ Isto juntou Londres à PESD e demonstrou que a NATO não deveria ser secundarizada. Contudo, após este entusiasmo inicial, Londres pouco tem contribuído para fazer avançar efectivamente a autonomia estratégica da PESD: não aumenta os orçamentos de defesa da Agência Europeia de Defesa e recusa-se a aceitar a criação de uma unidade de planeamento e de comando autónomo europeu para a condução das missões da PESD.

Quanto à relação entre a NATO e a UE, o novo governo de David Cameron segue uma posição semelhante à dos Estados Unidos ao defender que a NATO deve actuar, no Afeganistão, por exemplo, aplicando o *comprehensive approach* que assegure uma multiplicidade de parcerias institucionais a actuarem no terreno e prepara-se, igualmente, para o início da retirada das suas tropas do Afeganistão.¹⁹

2.2. França

A postura gaullista da França da década de 1950 é por vezes identificada com uma política externa francesa anti-americana. Mas se a *force de frappe* criada pelo general Charles de Gaulle e a retirada da França da estrutura militar da NATO, em 1966, foi uma maneira de assegurar um grau de autonomia militar do país na ordem bipolar que se tinha instituído após a Segunda Guerra Mundial, de Gaulle não prescindiu de afirmar que a NATO permanecia uma organização de defesa importante como protecção contra as ambições soviéticas. Também no pós-Guerra

18 Dominique de Villepin, “The path towards a new world”, 2003 *Dimbleby Lecture*, 19 de Outubro de 2003: http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2003/10_october/17/dimbleby_vi_llepin.shtml

19 “The Comprehensive Approach, Government Response to the House of Commons Defence Committee’s Seventh Report of Session 2009-10: *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace* (HC224), 28 de Julho de 2010, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmdfence/memo/comp/m01.htm>

Fria, e apesar da séria crise transatlântica, onde a França não foi inocente, Paris não deixou nunca de ser um aliado importante para Washington.²⁰

Até Maio de 2007, quando Nicholas Sarkozy assume a liderança francesa, a França via o desenvolvimento de uma política europeia de segurança e defesa como o melhor mecanismo para contrariar o que via como a hegemonia norte-americana. A caracterização dos Estados Unidos como a “hiper-potência”, pelo antigo ministro dos negócios estrangeiros, Hubert Védrine, em 1999, visou criticar o unilateralismo americano e justificar assim uma PESC, sob liderança francesa. A posição francesa torna-se problemática quando, em Abril de 2003, com a Alemanha, e em plena crise transatlântica devido à Guerra do Iraque, Paris defendeu a criação de um quartel-general europeu, independentemente da NATO, em Tervuren.²¹ Tal proposta, malograda, teria levado a uma diminuição do envolvimento americano na defesa europeia e reduzido o significado da NATO para a Europa, e conseqüentemente, das relações transatlânticas, para além de ter, efectivamente, contribuído para as divergências intra-europeias entre apoiantes e críticos da política norte-americana para o Iraque. Para a evolução da PESC, nem a posição francesa nem a inglesa nesta altura contribuíram construtivamente para fazer avançar esta política integrada na PESC.²²

O regresso da França à estrutura militar da NATO, em Abril de 2009, não representa, à partida, um fortalecimento da PESC. Como afirma Nicole Gnesotto, “o regresso da França à NATO não augura bem para as ambições de defesa europeias. É difícil ver como é que uma França mais envolvida na NATO poderá induzir o Reino Unido a tornar-se mais europeu.”²³

Contudo, por exemplo, relativamente ao continente africano, a França desempenhou um papel chave na condução das três operações da PESC concluídas até hoje, e deverá manter o seu envolvimento independentemente de um maior protagonismo na NATO.²⁴ Por outro lado, há quem considere que a reintegração

20 Simon Serfaty, “Terms of Estrangement: French-American Relations in Perspective”, *Survival*, 47 (3), 2005, pp. 73-92.

21 Isto ficou decidido na “cimeira dos chocolates”, em Abril de 2003, quando os líderes políticos da França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo sugeriram a criação de uma estrutura de defesa europeia mais autónoma com o seu próprio quartel-general. Esta política foi malograda, porque recebeu a oposição imediata do Reino Unido, e outros países atlanticistas da UE, e, obviamente, também dos EUA.

22 Jolyon Howorth, “France, Britain and the Euro-Atlantic Crisis”, *Survival*, 45 (4), 2003, pp. 173-192.

23 Nicole Gnesotto, “The Need for a More Strategic EU”, in Álvaro Vasconcelos, ed. *What Ambitions for European Defence in 2020*, Paris: European Union Institute for Security Studies, p. 32.

24 A França proporcionou os comandos militares e o maior número de tropas nas três missões da PESC em África: Operação *Artemis*, em 2003, na República Democrática do Congo, para a esta-

francesa levanta a possibilidade teórica de uma operação da NATO como resposta a um conflito em África.²⁵

2.3. Alemanha

O projecto de uma política europeia de segurança e defesa partiu do esforço conjunto entre a França e o Reino Unido, as duas principais potências militares europeias. Na área da defesa a Alemanha assume uma posição secundária face a estes dois Estados, e, não tendo feito parte do processo de Saint Malo, Berlim pretendeu imprimir-lhe, pouco tempo depois, uma dimensão civil, que foi negociada durante a presidência alemã da UE, na primeira metade de 1999, e cujo formato foi adoptado no Conselho Europeu de Helsínquia, através dos *Headline Goals* 2010, em Dezembro de 1999.

A Estratégia de Segurança Europeia (ESE) adoptada pela União em 2003 teve um forte cunho da Alemanha na preferência de Berlim pelo multilateralismo efectivo, os instrumentos civis de gestão de crises e da utilização da força militar como mecanismo de último recurso. Sob pressão alemã, a expressão *pre-emptive engagement*, contida na Estratégia de Segurança Americana, de Setembro de 2002, e inicialmente proposta para a ESE foi substituída por *preventive engagement*, diferenciando assim a abordagem europeia da abordagem americana quanto ao combate das novas ameaças internacionais. Contudo, a capacidade da Alemanha para influenciar as relações entre a NATO e a UE permanece reduzida: para além dos constrangimentos políticos quanto ao aumento dos orçamentos de defesa e ao fornecimento dos recursos necessários, e dos longos debates parlamentares que precedem a votação de cada mandato ou renovação de mandatos das missões internacionais nas quais a Alemanha participa, a discrepância entre o potencial envolvimento e as capacidades efectivas para enviar tropas e material para zonas militares perigosas como, por exemplo, o sul do Afeganistão, limitam a capacidade da Alemanha poder influenciar decisivamente a relação entre a NATO e a União Europeia.

O fraco relacionamento existente entre estas duas instituições não foi fortalecido com a já referida proposta da Alemanha e da França, juntamente com a Bélgica e

bilização de uma parte oriental do país; na EUFOR Congo, em 2006, na supervisão de eleições presidenciais e legislativas, e na EUFOR *Tschad*/RCA na protecção de campos de refugiados no *Tschad* oriental, em Março de 2008 e por um período de um ano.

25 Tobias Koepf, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), "France and EU Military Crisis Management in Sub-Saharan Africa: Keeping Paris 'on board'", *Fornet, CFSP Forum*, Maio de 2010. http://www.fornet.info/documents/CFSP-Forum_vol8_no3.pdf

o Luxemburgo, em 29 de Abril de 2003, de criação de um quartel general europeu independente da NATO, e de desenvolvimento de capacidades militares da UE separadas da NATO, com o objectivo último de criação de uma 'União Europeia de Segurança e Defesa'.²⁶ Esta postura franco-alemã provocou fortes divisões transatlânticas e intra-europeias e levantou questões quanto à seriedade de Paris e Berlim quanto à PESD. Para a maioria dos Estados membros da UE a coesão transatlântica e a Aliança Atlântica eram ainda a base da sua própria segurança; logo, a tentativa de se criar uma PESD deveria ser feita em estreita cooperação com os EUA. Por isso, a maioria rejeitou a ideia francesa de uma *Europe puissance* como contrapeso aos Estados Unidos. Na reunião dos ministros dos negócios estrangeiros da UE, em Nápoles, em Novembro de 2003, a hipótese franco-alemã de um quartel-general europeu foi afastada ao mesmo tempo que abria o caminho à 'cooperação estruturada' na PESD.²⁷ Isto deu um sinal claro de que a PESD não poderia substituir a Aliança Atlântica, mas meramente ser o seu complemento.

Em termos conceptuais, os documentos da Alemanha relacionados com a defesa como as *Verteidigungspolitische Richtlinien*, de 2003, e o Livro Branco da Defesa, de 2006, sublinham a necessidade de a Alemanha adquirir a capacidade expedicionária com capacidade de combate de alta intensidade. Apesar dos constrangimentos que permanecem na cultura estratégica alemã, a Alemanha tem, desde Julho de 1994, quando o Tribunal Constitucional Federal considerou legal a participação da *Bundeswehr* em missões *out-of-area*, vindo a normalizar a sua política de defesa quando comparado com as limitações existentes no período da Alemanha dividida. Contudo, o maior Estado da União Europeia ainda contribui insuficientemente para a defesa: o seu orçamento de defesa centra-se à volta dos 1.5% do PNB, e o envio de tropas da *Bundeswehr* ainda é feito de forma selectiva, evitando zonas de combates de elevada intensidade, como acontece no caso do Afeganistão, onde sucessivamente Berlim, para minimizar custos, principalmente humanos, e na defesa dos seus interesses, coloca a *Bundeswehr* em áreas comparativamente mais seguras do que aquelas onde os Estados Unidos, o Reino Unido, o Canadá e a Holanda, por exemplo, colocam as suas forças. Mesmo que isto possa ser analisado como testemunho da passagem da Alemanha de uma "cultura de reticência", herdeira do período pós-1945, para uma

26 Peter Rudolf, The myth of the "German way: German foreign policy and transatlantic relations", *Survival*, 47 (1), 2005, pp. 133-152. M. Meimeth, Deutsche und französische Perspektiven einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003, B 3-4.

27 Joint Paper by France, Germany and the United Kingdom, Naples, 29 de Novembro de 2003. From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents, *Chaillot Papers*, 67, Dezembro de 2003.

“cultura de prudência”, como afirma James Sperling²⁸, Berlim não irá ser considerado um aliado verdadeiramente sério enquanto manter esta postura auto-imposta. Desde Outubro de 2005 os governos alemães adoptaram um maior pragmatismo na política de segurança e defesa da Alemanha, mas a postura de Berlim não foi compensada por um maior contributo financeiro ou de forças.

As razões acima apresentadas, da perspectiva do Reino Unido, França e Alemanha, permitem concluir que, ao contrário do que alguns analistas argumentam, a PESD está longe de contrabalançar o poder dos Estados Unidos e contrariar a preponderância militar dos norte-americanos no sistema internacional, se é que este é o raciocínio motivador da PESD; por outro lado, a lógica de justificação de um elemento anti-americano foi, desde 2005, com a Chanceler alemã Angela Merkel, e desde 2007, com o presidente francês Nicholas Sarkozy igualmente afastada.²⁹

Da perspectiva norte-americana e dos países atlanticistas a NATO não pode, após o 11 de Setembro de 2001, limitar-se a um papel regional que a poderá marginalizar. Para que os Estados Unidos mantenham o interesse na Aliança Atlântica ela tem de tornar-se global, mais capaz e mais rapidez na intervenção e flexível onde os aliados europeus terão de contribuir mais, financeiramente e com maiores capacidades militares. Ao mesmo tempo, a NATO é uma peça chave na estratégia global de Washington, porque tem utilidade militar e porque alguns dos seus Estados Membros disponibilizam forças armadas no apoio às missões militares de cariz global da NATO. A relevância estratégica da NATO prende-se com a amplificação do espaço geográfico de intervenção já que as ameaças aos interesses americanos derivam de áreas não transatlânticas. Nesse sentido, a exigência do *burdensharing* prende-se não apenas com questões financeiras mas igualmente com a expectativa quanto à participação militar, por parte dos aliados europeus, em missões fora do contexto transatlântico, de forma permanente. Por isso é possível que James Goldgeier não estava errado quando este afirmou, recentemente, que, se a NATO hoje não existisse, os Estados Unidos não a iriam criar.³⁰ Da perspectiva americana, há quem apoie uma Europa mais autónoma, por argumentar que a presença militar americana na Europa deve acabar.³¹ Mas a diminuição do envolvimento americano

28 James Sperling, “Germany and European security governance: how well does the Birmingham model perform?” *European Security*, 18 (2), pp. 125-150, Junho 2009.

29 Jolyon Howorth e Anand Menon, “Still not pushing back: Why the European Union is not balancing the United States”, *Journal of Conflict Resolution*, 53 (5), Outubro 2009, pp. 727-744.

30 James Goldgeier, “The Future of NATO”, *Council of Foreign Relations*, Council Special Report Nº 51, Fevereiro de 2010, p. 3, www.cfr.org/content/publications/attachments/NATO_CSR51.pdf

31 Christopher Layne, “Death Knell for NATO? The Bush Administration Confronts the European Security and Defense Policy”, *Policy Analysis* nº 394, Cato Institute, 4 de Abril de 2001. <http://www.cato.org/pubs/pas/pa394.pdf>

na NATO corre o risco de torná-la redundante. Daí que o receio de uma retirada estratégica dos EUA da Europa, e da NATO, leva alguns países europeus a concordar com a necessidade de transformação da NATO.

A nova Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, de Maio de 2010, reforça a perspectiva norte-americana de alargar o contexto de actuação estratégica da NATO. Afirmando que não se opõe à União Europeia como um forte actor de segurança internacional com a uma capacidade de defesa mais eficaz, a administração Obama sugere 'estratégias bilaterais, multilaterais e globais' para enfrentar os desafios do século XXI.³² Assim, semelhantemente à importância relativa que o relatório de peritos atribui à UE, também a Administração Obama confronta os europeus com a diminuição relativa da sua importância num mundo multipolar.

3. A relação institucional entre a NATO e a União Europeia

Após o desaparecimento da ameaça do comunismo soviético, em 1991, o relacionamento transatlântico deparou-se com várias questões que levaram a divergências entre vários membros da Aliança Atlântica.³³ Pode identificar-se um duplo paradoxo na relação entre os EUA e a Europa quanto às suas políticas de segurança e defesa. Por um lado, os Estados Unidos apoiam formalmente a maior auto-confiança e assertividade europeia na política de segurança – mas ao mesmo tempo receiam que esse novo poder possa vir a desafiar a hegemonia americana. Por outro lado, os europeus têm a ambição de alcançar uma maior autonomia na segurança e defesa – ao mesmo tempo que receiam o abandono da Europa pelos Estados Unidos em consequência dessa maior autonomia.

Os Estados Unidos consideram que conseguem persistir sem a ajuda da UE, e por isso, não concedem um apoio total a que a UE desenvolva a sua capacidade de actuação estratégica. Por seu turno, a União vive na ilusão que, apesar de missões da PESD bem sucedidas no exterior, serão os EUA que continuarão a assegurar a defesa europeia. Por outras palavras, nenhuma das partes está verdadeiramente convencida de que precisa da outra, e nenhuma assume as responsabilidades que tal mudança implica. Por seu turno, apesar de se falar da globalização da NATO,

32 *National Security Strategy 2010*, Maio de 2010, pp. 41-42: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

33 Já durante a Guerra Fria, as relações no seio da Aliança Atlântica não foram livres de crispções, principalmente entre a França e os Estados Unidos. Mas seria apenas após o fim da União Soviética que o grau de divergências se agudizou, por razões que se prendem com os interesses estratégicos americanos e os objectivos da integração europeia.

há autores que defendem que a bola está no campo dos europeus, ou seja, que é a UE que crescentemente está a desenvolver várias missões no exterior que os Estados Unidos, envolvidos no Afeganistão e no Iraque, não querem ou não podem desenvolver. Para Nicole Gnesotto, “a NATO necessita cada vez mais do poder global da União para poder desempenhar as suas missões com sucesso”.³⁴

Para demasiados analistas de ambos os lados do Atlântico, a relação entre a NATO e a UE é ainda vista como um jogo de soma zero segundo o qual uma maior autonomia europeia levará inevitavelmente a um enfraquecimento da Aliança Atlântica.³⁵ Inversamente, “a relação entre a UE e a NATO tornou-se um factor principal na estagnação da PESD e em última instância um pretexto para a paralisia colectiva, tanto na União como na NATO.”³⁶ A ideia repetidamente veiculada de uma divisão de tarefas entre as duas instituições, com a NATO a assumir missões militares de *hard power* e a UE a desenvolver missões civis de *soft power*, depara-se com problemas de aplicabilidade prática, já que com a alteração da natureza das intervenções que se assemelham crescentemente a uma noção de *multitasking* na defesa, a distinção se torna cada vez mais difícil.

Em 3 de Junho de 1996, a Declaração do Conselho do Atlântico Norte assinada em Berlim adoptou a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI).³⁷ A ESDI seria criada dentro da NATO, o que “permitiria a criação de forças militares coerentes e efectivas capazes de operar sob o controlo político e a direcção estratégica da União da Europa Ocidental (UEO)”.³⁸ Ou seja, os Estados Unidos aceitaram a ideia de uma defesa europeia, mas fora do contexto da União Europeia. Isto foi uma forma dos EUA anteciparem pretensões de autonomia por parte dos países membros da UE. O intuito da ESDI era o de individualizar o contributo europeu para as missões da NATO, o que seria articulado através da UEO, e não da União Europeia. Contudo, pela mesma altura em que o conceito estratégico da NATO, em 1999, tenta enquadrar esta nova realidade, a UE iniciou, na sequência da cimeira franco-britânica de Saint Malo, em Dezembro do ano anterior, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), como parte integrante da Política Externa de Segurança

34 Nicole Gnesotto, “The Need for a More Strategic EU”, in Álvaro Vasconcelos, ed. *What Ambitions for European Defence in 2020*, Paris: European Union Institute for Security Studies, p. 33. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf

35 Barry Posen, “European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?”, *Security Studies*, 15 (2), 2006.

36 Nicole Gnesotto, op. cit, p. 31.

37 Tratou-se de definir missões nas quais a NATO não participasse, e que seriam operações militares levadas a cabo ao abrigo da UEO.

38 Margarita Mathiopoulos e István Gyarmati, “Saint Malo and beyond: Toward a European Defense?”, *The Washington Quarterly*, 22, (4), 1999, p. 65.

Comum (PESC) e fora do contexto da NATO. Na prática, isto desvalorizou o papel da ESDI e diminuiu a influência que os EUA poderiam ter sobre o papel europeu. Para que a União Europeia possa ‘desempenhar o seu papel completo no palco internacional’, afirma a declaração, “a União tem que ter a capacidade para a acção autónoma, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir usá-las e a preparação para o fazer, para responder a crises internacionais.”³⁹

Num artigo publicado no *Financial Times* poucos dias após a cimeira em Saint Malo, a então secretária de Estado, Madeleine Albright anunciou a posição norte-americana: o projecto europeu de uma PESD deveria ser “separável, mas não separado” da NATO. Para contrariar o dilema da sobreposição institucional, Albright referiu os “3 D’s” que os europeus (e norte-americanos) deveriam respeitar: “no decoupling” (evitar a separação entre as acções da NATO e as da UE), “no duplication” (evitar a duplicação de capacidades) e “no discrimination” (de Estados Membros da NATO que não integrassem a UE).⁴⁰ A expressão *decoupling*, aplicada durante à Guerra Fria às sucessivas tentativas soviéticas de separar os europeus ocidentais da protecção norte-americana, sugeria, neste novo contexto, que os americanos não tinham plena confiança nas pretensões europeias e que, possivelmente, não reagiriam bem caso os europeus autonomizassem o seu processo de decisão.⁴¹

Perante a inevitabilidade de uma maior cooperação intra-europeia na área da defesa, a 16 de Dezembro de 2002, a NATO e a UE assinaram a Declaração sobre a PESD, onde a NATO expressou o seu apoio à PESD, e através da qual se tentou institucionalizar uma relação estratégica entre a NATO e a UE.⁴² Isto ficou conhecido como os Acordos de *Berlin Plus*, de Março de 2003. Pelos acordos a UE tem acesso garantido aos recursos e às capacidades militares da NATO para levar a cabo operações de gestão de crises, e para ter acesso aos sistemas de planeamento operacionais da NATO; *Berlin Plus* também prevê opções de comando europeu no seio da NATO para operações da UE, onde o *Deputy SACEUR* assume o comando europeu de uma operação da PESD. A NATO, no entanto, reservou-se o “direito de primeira recusa” segundo o qual nas decisões tomadas sobre operações de gestão de

39 “The Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises.” <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>

40 Madeleine Albright, “The right balance will secure NATO’s Future”, *Financial Times*, 7 de Dezembro de 1998, citado por Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Plagrove Macmillan, 2007, p. 138.

41 Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007, p. 139.

42 EU-NATO Declaration on ESDP. NATO, 2002. NATO-EU Declaration on ESDP. Press release 142, 16 December. <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>

crises, incluindo missões militares, a UE só poderá actuar “quando a NATO no seu todo não intervir” (*where NATO as a whole is not engaged*). Este é um dos aspectos mais controversos dos Acordos de *Berlin Plus*, já que a NATO, e nomeadamente os Estados Unidos, têm a possibilidade de vetar a disponibilização de meios militares da NATO para operações da PESD.

Berlin Plus foi a fórmula encontrada pela Administração Clinton para que os Estados Unidos assegurem algum controlo sobre as pretensões de autonomia dos europeus nas missões de gestão de crises. Principalmente no que se refere à duplicação de meios, para além de questões de ordem financeira, o objectivo era evidentemente político para que a NATO, ou melhor, os Estados Unidos, travassem a independência estratégica da União Europeia.⁴³ No papel, os Acordos de *Berlin Plus* significam que a UE pode desenvolver missões recorrendo às capacidades de planeamento, comando e controlo da NATO. Na prática, contudo, *Berlin Plus* revela dificuldades de implementação, o que faz com que a UE não tenha realizado as suas operações de gestão de crises de acordo com o que fora negociado, durante anos, na relação transatlântica, mas que prefira realizá-las independentemente da NATO. Até hoje, a UE levou a cabo apenas duas missões no âmbito dos Acordos de *Berlin Plus*, nomeadamente a operação Concordia, na Macedónia, em 2003 e a operação Althea, na Bósnia Herzegovina, desde 2004, e que ainda está em curso. A cooperação entre a NATO e a PESD, na operação Althea, existe mas é dificultada principalmente devido às reticências na cooperação entre os comités políticos de ambas as instituições.

Outra das razões pela qual os Acordos de *Berlin Plus* funcionam mal na prática tem a ver com o facto que, em Bruxelas, o contacto entre a NATO e a EU ser diminuto. Em termos operacionais, o antigo Secretário Geral Jaap de Hoop Scheffer afirmou que os Acordos têm funcionado como um colete de forças mais do que um facilitador na ligação entre a NATO e a UE, já que as missões que ambas as instituições desempenham decorrem muitas vezes nos mesmos teatros de operações ao contrário do que for a inicialmente previsto: a União Europeia desempenha missões civis ou de polícia como, por exemplo, no Kosovo ou no Afeganistão, enquanto a NATO leva a cabo missões militares ou a reforma do sector de segurança.⁴⁴ A operação Althea também tem demonstrado os limites dos Acordos de *Berlin Plus*: para além

43 Nicole Gnesotto, “ESDP: Results and Prospects”, in N. Gnesotto, ed. *EU Security and Defence Policy: The First Five Years (1999-2004)*, Paris: EUISS, 2004.

44 Jaap de Hoop Schaeffer, no “High-level seminar on relations between the European Union and NATO”, 7 de Julho de 2008. http://www.nato.int/cps/en/SID-27900518FFEEBFEC/natolive/opinions_7879.htm?selectedLocale=en

do potencial para uma cooperação mais eficaz entre as duas instituições, a complexidade das operações e o tempo exigido para a sua implementação, a aplicabilidade dos acordos no futuro tenderá a ser limitada a operações pós-NATO.⁴⁵

O *comprehensive approach* previsto no novo conceito estratégico também diz respeito à relação entre a NATO e a UE. No Afeganistão, por exemplo, para além da missão da ISAF, a UE está a desenvolver uma missão de polícia, EUPOL, desde 2007. Contudo, existe uma falta de coordenação entre as duas instituições por falta de vontade política e que resulta em reuniões bilaterais de pouca substância. O contacto institucional entre a NATO e a PCSD, é, no Afeganistão, muito reduzido, apesar da presença da missão EUPOL Afeganistão, desde Junho de 2007.⁴⁶ Como reconhece o Secretário Geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, “a UE e a NATO, por razões políticas, não planeiam nem coordenam em conjunto, o que é um inaceitável desperdício de recursos e eficácia.”⁴⁷ Também o seu antecessor já reconhecia que “os aliados da NATO que não sejam membros da UE devem ser capazes de ter um nível apropriado de participação na PESD e desempenhar um papel completo nos mecanismos que suportam a PESD.”⁴⁸ A cooperação entre as duas instituições, em missões militares e civis também seria essencial por razões de eficácia operacional.

O fortalecimento da relação entre a NATO e a União Europeia está dependente de uma revitalização do relacionamento entre os Estados Unidos e a União Europeia. Isto não tem, no entanto, acontecido, e apesar da vontade de reaproximação a Washington pelas lideranças actuais de centro direita em Londres, Paris e Berlim, os contactos permanecem ainda mais formais do que substanciais. A missão dos Estados Unidos junto da UE, em Bruxelas, não traduz o grau de envolvimento que os EUA têm tido no continente europeu nos últimos 60 anos. Adicionalmente, não existe uma política coordenada entre o pessoal diplomático norte-americano junto da UE e aquele que trabalha na missão dos EUA na NATO. As sedes de ambas as instituições encontram-se em Bruxelas, mas os contactos entre elas são diminutos, não apenas entre os representantes europeus e norte-americanos de

45 Frank Kupferschmidt, “Putting Strategic Partnership to the Test: Cooperation between NATO and the EU in Operation Althea”, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Abril de 2006. http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=3172

46 A força de missão, em Julho de 2010, era de 459 homens. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=PT>

47 Anders Fogh Rasmussen, “Afghanistan and the Future of Peace Operations”, *Discurso proferido na Universidade de Chicago*, em 8 de Abril de 2010. http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm2010.

48 Jaap de Hoop Scheffer, *Discurso sobre a relações entre a NATO e a UE*, 7 de Julho de 2008. <http://www.acronym.org.uk/docs/0807/doc09.htm>

ambas as instituições, mas também entre os representantes do mesmo país.⁴⁹ A UE tem um conjunto de representantes junto do quartel-general da NATO (*SHAPE, Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), mas também aqui o contacto a alto nível permanece fraco. Para além disso, os Estados Unidos deveriam colocar nas missões da NATO e da UE um representante responsável por estabelecer a ligação à outra instituição.⁵⁰ Os encontros entre representantes das duas instituições também ocorrem com regularidade: os ministros dos negócios estrangeiros da NATO e da UE encontram-se duas vezes ao ano; os embaixadores da NATO e da UE, ou seja, ou Conselho do Atlântico Norte (NAC) e o Comité Político e de Segurança da UE (PSC) encontram-se pelo menos seis vezes ao ano. Os Comités Militares da NATO e da UE encontram-se duas vezes por semestre. Na prática, no entanto, esta cooperação não funciona e não reforça assim a cooperação transatlântica de defesa.

Quanto à PESD ela tem um campo de actuação limitado já que não se imiscui na política de defesa nacional dos Estados Membros e prende-se apenas com intervenções militares e civis no espaço extra-UE ao tentar, nesse domínio, promover uma convergência de interesses e uma acção coordenada entre os países que, relativamente a determinado conflito no exterior, pretendam seguir uma acção conjunta.

Institucionalmente existe ainda um desfazamento grande entre a ambição declarada e as capacidades existentes.⁵¹ Não existe um orçamento da União para a defesa, os Estados membros gastam menos de 2% do seu PNB para a defesa (ao contrário do que tinha sido discutido entre os líderes europeus em diversas ocasiões).⁵² Apenas o Reino Unido e a França mantêm os seus orçamentos acima dos 2%; a Alemanha, por exemplo, não chega a 1.5%. Em contrapartida, os Estados Unidos gastam acima

49 Simon Duke, "The Future of EU-NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition?", *Journal of European Integration*, 30 (1), pp. 27-43, Março de 2008.

50 James Goldgeier, "The Future of NATO", *Council of Foreign Relations*, Council Special Report N° 51, Fevereiro de 2010. www.cfr.org/content/publications/attachments/NATO_CSR51.pdf

51 O que Christopher Hill identificou, em 1993, como o "capabilities-expectations gap" quanto ao desenvolvimento de uma política externa europeia também se aplica à área da segurança e defesa. Christopher Hill, "The capability-expectation gap, or conceptualising Europe's international role", *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 1993, pp. 305-328.

52 Em 1999 os 27 governos da actual UE (incluindo Estados que na altura ainda não eram membros) gastaram €160 bilhões em defesa e em 2008 os 27 gastaram €210 bilhões. Contudo, este aumento aparente é ilusório: os gastos em defesa como percentagem do PIB caíram entre 1999 e 2009, de 2.1% em 1997 para 1.7% em 2007. Os orçamentos de defesa caíram ainda mais: de 1.8% do PIB em 1998 para 1.4% do PIB em 2008. Enquanto a média europeia para despesas de defesa caiu de 1.81% em 2005 para 1.69% em 2007 o custo do equipamento de defesa está a aumentar 6-8% por ano e o custo das operações aumentou 30.5% entre 2006 e 2007. *Military Balance 2010*, International Institute for Strategic Studies, 2010.

dos 4.5% do seu PNB na defesa.⁵³ Adicionalmente, há uma crescente discrepância entre a expectativa de participação da UE por parte de outros actores internacionais como as Nações Unidas, a União Africana, a OSCE e a NATO, e a diminuição dos recursos que os Estados Membros disponibilizam para a União. Para além disso, a PESD caracteriza-se por poucas estruturas permanentes. A *European Rapid Reaction Force*, proposta no Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999, não passou, até à data, de uma força que existe em papel, mas que ainda não teve um desempenho concreto na prática.⁵⁴ Os *Battle Groups* tiveram, até hoje, apenas duas missões de importância relativa.⁵⁵ As missões da PESD, em várias zonas do globo, são missões civis e militares que, apesar de bem sucedidas, representam apenas uma fracção daquilo que se pretende alcançar com uma defesa europeia.⁵⁶ Os que criticam a PESD afirmam que o problema não é apenas a duplicação de meios, mas o facto de a PESD não produzir capacidades militares adicionais. Como nem a NATO nem a PESD/PCSD detêm forças armadas próprias estão dependentes das que os Estados Membros estiverem dispostos a enviar. Mas quando as forças estão disponibilizadas para uma missão da UE não poderão ser simultaneamente empregues numa missão ao serviço da NATO, o que cria um fardo adicional sobre as forças armadas nacionais sem criar capacidades adicionais.⁵⁷

Outro dos problemas da PCSD é a discrepância entre o progresso e a autonomia alcançados na PCSD e o lento avanço da PESC na qual a PCSD se insere. A PESD

53 O Reino Unido gastou, nos anos de 2006, 2007 e 2008 2.42%, 2.46% e 2.28% respectivamente; para a França os números são semelhantes: 2.46%, 2.38% e 2.35%. A Alemanha gastou, no mesmo período, apenas 1.31%, 1.28% e 1.28%. Nos Estados Unidos, os números correspondem a 4.68%, 4.53% e 4.88%.

54 A 'Declaração sobre o fortalecimento das capacidades' que a UE adoptou em 11 de Dezembro de 2008, e que reiterou, entre outros aspectos, a ambição de disponibilizar 60 000 tropas em 60 dias para uma operação maior (operações previstas pelos *Civilian e Military Headline Goals*) e o planeamento e condução simultânea de duas operações maiores de estabilização e reconstrução, apoiada por até 10.000 tropas durante pelo menos dois anos, constituiu um reconhecimento de que a UE falhou nos compromissos assumidos nos *headline goals* anteriores, e ainda não demonstrou, até hoje, que foi efectivamente aplicado na prática.

55 Os *Battlegroups* são forças pequenas de cerca de 1500 homens, altamente móveis e preparadas para intervenções rápidas no início de crises internacionais. A UE tem o objectivo de conduzir duas operações simultâneas de *Battlegroups*, operacionais desde Janeiro de 2007.

56 Contrariamente ao que se pensa, os países europeus colaboram entre si quanto ao desenvolvimento e produção de armamento e à pesquisa e desenvolvimento. Existe evidência quantitativa e qualitativa considerável que sugere que os Estados europeus estão gradualmente a construir uma forte e integrada base industrial de defesa, e que o estão a fazer para criar capacidades militares autónomas. Seth Jones, "The Rise of a European Defense", *Political Science Quarterly*, Verão de 2006, Vol. 121, número 2, p.241.

57 *Memorandum from Geoffrey Van Orden MEP*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmdfence/111/111.pdf>, p. 113.

tem conseguido, desde finais da década de 1990, dar um contributo importante na área da gestão civil de crises.⁵⁸ O desenvolvimento da PESD, quando comparado com o da PESC, tem sido mais rápido, contrariamente ao que se pensava inicialmente. Mas se a União não conseguir seguir uma política externa comum eficaz, qual é a lógica de colocação de forças militares fora da UE se esta não consegue traduzir este instrumento de gestão de crises numa maior influência política? A ausência de uma política externa comum para o Afeganistão ou a Palestina limita as implicações que uma PCSD inserida numa PESC eficaz poderia ter. Como afirmou recentemente Nicole Gnesotto, “com a notável excepção do conflito na Geórgia, no verão de 2008, a PESD tem sido usada não como o instrumento de um objectivo de política comum europeia, mas como um substituto da própria política.”⁵⁹

Por seu turno, a NATO não tem um orçamento para a reconstrução, não tem recursos civis nem competências comerciais ou legais quanto a terceiros Estados. Na realidade, discutir quais são os contornos das acções de gestão de crises realizadas através da Aliança Atlântica (*Berlin Plus*), através da parceria entre a UE e os EUA ou se o fazem de forma autónoma como elemento da política externa europeia é uma das questões ainda por resolver.

Com o Tratado de Lisboa, a UE assume uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), e instituiu o mecanismo das cooperações estruturadas permanentes (CEP), segundo o qual um grupo de Estados membros decide avançar com uma maior cooperação na área da defesa.⁶⁰ Apesar das cooperações estruturadas permanentes não eliminarem o potencial veto da Turquia quanto à aplicação dos Acordos de *Berlin Plus*, elas facilitam a cooperação intra-UE, já que o número de decisores políticos será reduzido o que poderá tornar o processo mais eficaz.

O futuro da relação institucional dependerá de como a UE traduz, na prática, o papel que definiu para a sua política de segurança e defesa no Tratado de Lisboa. Segundo o Tratado, que entrou em vigor em Dezembro de 2009, a União adoptou a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que visa conciliar os recursos de gestão civil e militar de crises, confirmando a tendência da UE para uma defesa progressivamente europeia. O Tratado de Lisboa coloca assim de parte um papel

58 Sobre a função de *peacebuilding* das operações da UE após o Tratado de Lisboa, ver Claudia Major e Christian Moelling, “Towards an EU Peacebuilding Strategy? EU Civilian Coordination in Peacebuilding and the Effects of the Lisbon Treaty”, *European Parliament Standard Briefing*, Abril de 2010. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410peacebuildingstrategy_/sede260410peacebuildingstrategy_en.pdf

59 Nicole Gnesotto, op. cit, 2010, p.34.

60 Sven Biscop, “Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration”, *European Foreign Affairs Review*, 13, 2008.

residual onde a PCSD se tornaria um mero pilar de defesa da NATO, onde a UE continuaria a desenvolver a capacidade de intervenções civis, mas onde a componente militar seria devolvida à NATO.

Quanto à definição do novo conceito estratégico seria de saudar que os países da União Europeia fossem capazes e tivessem a vontade política de adoptar uma posição comum. Mas em relação a quase todas as questões existem posições diversas, também no que se refere ao relacionamento com terceiros actores. Neste contexto, as relações com a Turquia ou com a Rússia são as mais controversas. Quanto à Turquia, a tensão entre a Turquia e a Grécia sobre o problema do Chipre tem bloqueado o processo de cooperação entre a NATO e a UE. O facto de a Turquia ser membro da NATO, mas não da União Europeia faz com que, em termos diplomáticos mas também técnicos, Ancara instrumentalize esta “discrepância” institucional e exerça um direito de veto sobre as relações NATO-UE: sempre que uma missão da EU seja feita ao abrigo dos Acordos de *Berlin Plus*, os membros da NATO têm o direito de verificar como é que os recursos de planeamento e comando estão a ser aplicados, o que pode inviabilizar uma missão de *Berlin Plus*. Por outro lado, a Turquia também exige acesso à Agência Europeia de Defesa, o que é bloqueado pelo Chipre, e à PESD/PCSD, o que a Turquia contesta já que já participou em missões da PESD. Isto serve de exemplo de como é que a pretensão turca de aderir à UE, e a oposição de alguns Estados Membros à sua entrada, como a Alemanha e a França, está correlacionada com a posição que a Turquia assume no seio da NATO: por estar há anos à espera de integrar a União Europeia coloca sérios entraves a uma maior institucionalização do relacionamento UE-NATO, do qual o desacordo entre a Turquia e o Chipre é um exemplo.⁶¹ Por exemplo, a oposição turca, no Afeganistão, a um maior cooperação entre a NATO e a EUPOL, impede que as forças policiais da UE possam receber protecção militar da NATO.⁶²

O veto da Turquia sobre decisões relacionadas com os Acordos de *Berlin Plus* só deixaria de ter efeito se a UE criasse uma unidade de planeamento e de comando

61 O Chipre é membro da União Europeia desde Maio de 2004. Como a ilha se encontra dividida entre uma parte grega, a sul e uma parte turca, a norte, apenas a parte grega integra efectivamente a UE. Mas o Chipre não é nem membro da NATO, nem integra a Parceria para a Paz. A Turquia por seu turno rejeita o reconhecimento do Chipre. Quanto à cooperação entre a NATO e a UE, a Turquia bloqueia a cooperação entre o Chipre e a NATO, enquanto o Chipre recusa a cooperação entre Ancara e a Agência Europeia de Defesa, e se opõe ao levantamento do bloqueio comercial à parte norte da ilha. Ancara reagiu fechando os seus portos a navios cipriotas.

62 Didier Billion e Fabio Liberti, *The Relationship between NATO and the European Security Defence Policy (ESDP): The Cypriot/Turkish Disruption*, 9 de Abril de 2009. <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article1050>

autónoma. Como vimos, o Reino Unido é quem, da perspectiva interna da UE, mais se tem oposto a esta pretensão veiculada, entre outros, pela França e pela Alemanha. A Turquia já participou em missões da PESD na Macedónia e na República Democrática do Congo, mesmo que com um número reduzido de tropas, ao passo que na operação Althea na Bósnia, a Turquia tinha, em 2009, 255 homens no terreno.

Em relação às relações com a Rússia, o estabelecimento do Conselho NATO-Rússia, em 1997, tornou a Rússia um parceiro privilegiado da NATO, ao mesmo tempo que este formato institucional indicava a baixa probabilidade de a Rússia algum dia se tornar membro da Aliança. Mas as divergências quanto à Guerra no Kosovo, em 1999, a política do alargamento da NATO, sempre contrariada por Moscovo, assim como a posição russa crítica face à intervenção norte-americana no Iraque, desde 2003, e a aplicação de sanções internacionais ao Irão, devido às pretensões nucleares deste, assim como o projecto de defesa antimíssil, impulsionado pelos EUA fazem com que esta relação bilateral permaneça problemática. A guerra entre a Rússia e a Geórgia, no Verão de 2008, congelou as relações no Conselho NATO-Rússia, que apenas foram reactivadas em Dezembro de 2009. A recente proposta russa, de finais de 2009, quanto a uma nova arquitectura de segurança tem o potencial de dividir os aliados já que os antigos países de leste recusam-se a entregar a Moscovo qualquer tipo de direito de participação na segurança europeia, e países como a Alemanha, por exemplo, ter personalidades que concebem, a longo prazo a entrada da Rússia na NATO.

O relatório de peritos adoptou uma dupla perspectiva quanto à Rússia. Por um lado, “a Aliança nem representa uma ameaça militar para a Rússia, nem considera a Rússia uma ameaça militar para a Aliança.” No entanto, a abertura à cooperação deve ser mantida com prudência quanto a uma possível atitude mais conflituosa de Moscovo, já que “persistem dúvidas dos dois lados sobre as intenções e as políticas do outro lado”, daí que alguns Estados membros estejam mais “cépticos quanto ao compromisso do governo russo quanto a uma relação positiva”. O relatório conclui que “a Rússia enviou sinais conflituosos quanto à sua abertura à contínua cooperação com a NATO, e as suas propostas para uma ordem de segurança alternativa na Europa parecem desenhadas em parte para restringir as actividades da NATO.”

O relatório sugere que o novo conceito estratégico “pode ser instrumental para unificar as posições dos aliados sobre a Rússia e clarificar as intenções da NATO quanto a Moscovo”.⁶³ O tipo de relacionamento entre a NATO e a Rússia tem im-

63 NATO 2020, p. 16.

plicações sobre a política da porta aberta, reafirmada pela NATO e respeitante a um possível alargamento à Geórgia e à Ucrânia. Por outro lado, questões como o sistema de defesa anti-míssil passam igualmente pelo relacionamento com Moscovo. Ninguém questionará que a “cooperação NATO-Rússia não é uma questão de escolha – é uma questão de necessidade”, como afirmou Anders Fogh Rasmussen, secretário-geral da NATO.⁶⁴

Contudo, a Rússia vê quatro questões problemáticas no relatório de peritos: em primeiro lugar, a vontade da NATO em tornar-se uma aliança global; em segundo lugar, as novas missões de aliança como a segurança energética, o combate ao aquecimento global e a protecção de recursos naturais não são típicos de uma aliança militar. Em terceiro lugar, a Rússia continua a rejeitar aquilo que considera ser a pretensão da NATO em decidir a utilização da força militar, como aconteceu no Kosovo, em 1999, sem consulta prévia das Nações Unidas, onde Moscovo goza do direito de veto, que não tem sobre as decisões tomadas no seio da NATO. Por último, a Rússia critica a linguagem aparentemente crítica do relatório quanto à proposta russa de um Tratado de Segurança Europeu.

Conclusão

Seria um desperdício do capital de confiança adquirido ao longo de 60 anos se a cooperação transatlântica viesse a diminuir e não a intensificar-se, por suposta falta de interesses estratégicos comuns.

Uma divisão de trabalho não parece, a longo prazo, ser nem do interesse estratégico dos Estados Unidos, que, para assegurarem a continuidade do seu estatuto de principal potência no sistema necessitam de uma capacidade de poder que não se cinja ao poder militar na resolução de conflitos internacionais. Igualmente, seria um atestado de descrédito à União Europeia se esta fosse capaz de resolver conflitos internacionais através de instrumentos civis, mas incapaz de contribuir para a estabilização militar dos mesmos. Tanto a NATO como a UE devem ter a capacidade de poder decidir quando querem intervir em conflitos e de que forma é que o pretendem fazer. Neste sentido, é importante que a narrativa do novo conceito seja transmitida, pela *Public Diplomacy* da Aliança de forma que as opiniões públicas dos países membros, cada vez mais cépticas e reticentes quanto à justificação

⁶⁴ Anders Fogh Rasmussen, “NATO and Russia: A New Beginning”, *Speech by NATO Secretary General at the Carnegie Endowment*, Brussels, 18.9.2009. http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_57640.htm /

de missões internacionais, sejam convencidas das implicações de segurança para a estabilidade e paz no espaço euro-atlântico.

A questão fundamental é a futura natureza da NATO. Como este artigo argumentou, a oposição entre a posição mais globalista dos Estados Unidos e do Reino Unido, entre outros, e a posição mais regionalista de alguns europeus, como da Alemanha ainda não foi resolvida. Devido à preponderância dos Estados Unidos na Aliança, e decorrente de alterações na sua estratégia internacional, o Novo Conceito Estratégico terá, provavelmente, uma orientação, pelo menos teórica, menos euro-atlântica.⁶⁵

Como forma de melhor abordar os problemas que persistem, na prática, no relacionamento institucional entre a NATO e a União Europeia, para fortalecer a relação institucional entre as duas instituições e reforçar os mecanismos de consulta deveria realizar-se, no mês de Novembro, em Lisboa, não apenas a cimeira da NATO para a adopção do novo conceito estratégico. Deveria, simultaneamente, garantir-se a realização de uma cimeira entre a NATO e a UE para a discussão franca sobre os problemas na relação bilateral. A última destas cimeiras realizou-se em Maio de 2001, em Budapeste. Os resultados então obtidos ficaram à margem do pretendido, e não há garantias que uma nova cimeira pudesse fornecer melhores resultados. O que uma cimeira NATO-UE poderia produzir, em 2010, é a definição de um *comprehensive approach* que permitisse determinar, num cenário de 'caso-a caso' quais os contributos individuais que cada instituição poderia contribuir para uma determinada missão, em diferentes fases do conflito, para evitar a duplicação de funções e defini-las melhor e para reduzir, ao máximo possível, os custos envolvidos.

Porque a NATO irá continuar a ser o principal *forum* de cooperação transatlântica, tanto os EUA como a EU, devem esforçar-se por aproveitar a oportunidade da redefinição do conceito estratégico da NATO em curso para elevar a relação institucional para um nível cooperativo mais eficaz, e assegurar que tanto a NATO como a União Europeia estejam a contribuir decisivamente para a segurança do espaço euro-atlântico e para a segurança internacional.

65 Jens Ringsmose e Sten Rynning, "Come home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept", *DIIS Report*, Abril de 2009. <http://www.diis.dk/sw74177.asp>

As Missões Internacionais da UE*

João Mira Gomes
Embaixador

* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa a 16 de Junho de 2010, no âmbito do *Grupo de Estudos Sobre a Revisão do Conceito Estratégico da Nato*.

Introdução

É para mim um motivo de grande satisfação juntar-me a este grupo de personalidades eminentes para reflectir sobre a revisão do conceito estratégico da NATO e saúdo o IDN pela iniciativa de promover este exercício conjunto político-diplomático-militar. Essa satisfação é tanto maior quanto tenho o prazer de partilhar a apresentação do tema de hoje sobre “as missões internacionais da NATO e da UE” com o General Luís Valença Pinto, amigo de longa data e colega destas andanças, cabendo-me o desenvolvimento da vertente europeia.

Aliás, se bem me recordo, acompanhámos ambos na DELNATO a elaboração do conceito estratégico que foi aprovado em Roma, em Novembro de 1991, juntamente com uma Declaração sobre Paz e Segurança, esta no seguimento da Cimeira de Londres, na qual foi estendida a mão de amizade e cooperação aos antigos adversários do Pacto de Varsóvia.

O conceito estratégico de 1991 já apontava para direcções que hoje continuam válidas como o diálogo, a cooperação e as parcerias, a redução do armamento nuclear, o reforço da mobilidade e flexibilidade das forças militares, o recurso acrescido a formações multinacionais e até, curiosamente, a racionalização da estrutura de comandos da Aliança. Compreensivelmente nada era referido sobre a cooperação com os estados-membros da CEE na medida em que a PESC só surgiu em 1993 com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht e a própria UEO só em Junho de 1992 publicava a bem conhecida *Declaração de Petersberg* que elencava o quadro de missões de ajuda humanitária e evacuação, de manutenção da paz e de gestão de crises.

Dezanove anos volvidos desde a Cimeira de Roma, os Chefes de Estado e de Governo da NATO reunir-se-ão em Lisboa, no próximo mês de Novembro, para aprovar a revisão do conceito estratégico de 1999. Uma das evoluções mais marcantes respeitará, precisamente, à parceria entre a NATO e a UE e, creio, que será também um ponto de debate muito importante no seguimento das recomendações elaboradas pelo Grupo de Peritos presidido pela Sra. Albright.

Todos estão perfeitamente familiarizados com a génese da PESC/PESD e, por isso, proponho-me passar rapidamente em revista a evolução das missões e operações da PESD para depois abordar alguns desafios que se colocam nos próximos dez anos, isto é, o período médio de vigência dos conceitos estratégicos da NATO. Deixarei, igualmente, algumas questões para reflexão e que, em minha opinião, são igualmente válidas para a NATO e para a UE.

Apenas uma nota a título de curiosidade para recordar que a PESD nasceu antes de a UE ter aprovado o seu “conceito estratégico”, a Estratégia Europeia de

Segurança (EES). Na realidade este documento foi adoptado apenas em Dezembro de 2003 e nele a UE, pela primeira vez, traça uma avaliação comum da ameaça e chega a acordo sobre os objectivos para a promoção dos seus interesses de segurança. Volvidos cinco anos sobre a EES o Conselho Europeu aprovou um relatório de Javier Solana sobre a execução daquela estratégia e as adaptações necessárias para fazer face a novas realidades, tanto na União, como na sua vizinhança próxima, como a nível global. Basta percorrer o relatório de 2008 para constatar os novos desafios com os quais a UE é confrontada: proliferação de armas de destruição maciça, terrorismo e criminalidade organizada, ciber-segurança, segurança energética, alterações climáticas, pirataria e o tráfico de armas ligeiras e de pequeno calibre. Obviamente que estes desafios são comuns a toda a Comunidade Internacional, logo também à NATO, e são elencados no relatório Albright.

Evolução das Missões e Operações no Âmbito da PESD

A PESD tem vindo a desenvolver-se ao mesmo tempo que se tem adaptado a um cenário internacional cada vez mais complexo. As 22 missões e operações, que envolveram cerca de 70.000 elementos em três continentes e cobrindo todo o espectro da prevenção de conflitos, da gestão de crises e da consolidação da paz são a demonstração da vitalidade da PESD, que em sondagens de opinião regista taxas de apoio superiores a 70%.

As missões e operações, civis e militares, em coordenação com a NATO ou conduzidas autonomamente pela UE, desenvolvendo-se para além do que seria o seu espaço natural de actuação e o sucesso que lhes tem estado associado, contribuem para a afirmação da UE como actor global, protegendo os interesses de segurança da própria União e dos seus membros e cooperando com outras organizações internacionais. Por outro lado, também gostaria de sublinhar a relevância da participação de estados terceiros em missões e operações da UE, quer sejam países candidatos à adesão, quer sejam outros com os quais a UE tem uma parceria estratégica.

Dessas 22 missões e operações, 12 ainda estão actualmente a decorrer designadamente nos Balcãs, no Cáucaso, na Ásia, no Médio Oriente e em África.

A mais exigente das missões actuais é a **EULEX Kosovo**. Exigente devido à complexidade do cenário no qual opera, exigente devido à dimensão da própria missão que é a maior até agora lançada pela UE, com cerca de 1400 membros, exigente porque lhe cabe apoiar as estruturas kosovares nas áreas judicial e policial e contribuir para a prossecução dos processos de reformas nas áreas

do estado de direito e na luta contra o crime organizado e a corrupção. Todos conhecemos em certa medida a realidade no Kosovo e por isso compreendemos facilmente a importância vital do contributo da UE no seu todo para o sucesso do processo de consolidação do novo estado kosovar. Mas para ilustrar as dificuldades encontradas basta também referir que a missão apenas atingiu a sua plena capacidade operacional mais de 14 meses depois de ser lançada em virtude da recusa de Belgrado para que a missão pudesse operar nos vários enclaves sérvios. Por outro lado, as condicionantes políticas relacionadas com o processo de reconhecimento da independência do Kosovo – alguns Estados membros (Em's) ainda o não fizeram: ES, GR, RO, SK e CY – levam que a Missão se confronte ainda com um deficit de credibilidade, tanto junto da comunidade kosovar, como da minoria sérvia.

Outra operação particularmente exigente é a **Missão de Polícia da UE no Afeganistão**. O objectivo consiste no treino e conseqüentemente reforço da capacidade da polícia afegã para cumprir a sua missão no âmbito da construção de um estado de direito, por sua vez determinante para a promoção da estabilidade e segurança no país. No último ano registaram-se progressos no cumprimento dos objectivos estratégicos, táticos e operacionais da EUPOL Afeganistão mas todos estamos conscientes da dimensão dos desafios que a comunidade internacional e as autoridades afegãs enfrentam. Para além destes, o desenvolvimento da missão da EUPOL também tem sido condicionado pelos bloqueios políticos verificados a nível do relacionamento UE-NATO no que se refere à cooperação entre a ISAF e a EUPOL e da protecção de segurança daquela à missão europeia.

O ano passado também marcou a entrada da UE no campo das operações militares navais, aliás com considerável sucesso. A operação **ATALANTA/EUNAVFOR**, que se desenvolve ao largo da costa da Somália, primariamente em protecção aos navios do Programa Alimentar Mundial, é uma boa demonstração da capacidade da UE para conduzir autonomamente operações militares de grande exigência, da sua capacidade em mobilizar meios num espaço temporal relativamente curto e também do estabelecimento de mecanismos de cooperação com outras forças navais presentes na área de operações como o caso da operação da NATO *Allied Protector*.

Por fim para dar um exemplo de um outro tipo de missão PESD, neste caso de natureza civil, que para Portugal assume um grande significado, gostaria de mencionar a **Missão de Reforma do Sector de Segurança na Guiné-Bissau**. Trata-se da primeira missão civil-militar integrada da UE que inclui não só vertentes da reforma do sector de segurança em sentido estrito mas, também, componentes de ajuda ao desenvolvimento a cargo da Comissão Europeia. É uma missão que desde

o seu lançamento se debate com grandes dificuldades devido ao clima de grande instabilidade na Guiné-Bissau, mas cujo modelo poderá ser aplicado a outras situações que reclamem uma intervenção mais abrangente, para além da reforma das FA's e das forças de segurança, segundo a doutrina cada vez mais consolidada da articulação entre segurança e desenvolvimento.

Falar da evolução das missões e operações no âmbito da PESD implica, igualmente, fazer um **balanço** dos seus resultados operacionais e das deficiências encontradas; e ao fazer este balanço estarei, necessariamente, a tocar em matérias que merecem uma reflexão aprofundada no contexto deste Grupo de Estudos sobre a revisão do conceito estratégico da NATO.

Sendo que os Balcãs continuam a ser a área mais imediata para as operações da PESD tem vindo a registar-se um alargamento a outras zonas geográficas com ênfase para África e o Médio Oriente. A UE tem vindo a afirmar-se como um **actor global** na prevenção e gestão de crises. Por outro lado, as missões da UE também evoluíram, sobretudo as de natureza civil, das missões tradicionais de polícia para outras mais complexas e multifacetadas como as da reforma do sector de segurança ou as de desmobilização, desarmamento e reintegração. No campo militar a principal novidade operacional já foi atrás referida e trata-se da primeira operação com forças navais sob a bandeira da UE.

As missões que a UE tem lançado tendem a ser mais civis do que militares e tendem a concentrar-se no espectro inferior das *missões de Petersberg*. A operação *Althea* foi a operação militar de maior envergadura a cargo da UE embora executada ao abrigo dos acordos de *Berlin plus*. Poderá, assim, especular-se em torno da questão sobre a verdadeira aptidão da UE para lançar operações autónomas de alta intensidade embora estas não estejam afastadas do nível de ambição político acordado e existam as capacidades militares para as levar a cabo.

Existe uma ideia que surge recorrentemente quando se debate a PESD e que defende que a UE se deveria concentrar apenas na vertente civil da gestão de crises deixando a componente militar a cargo da NATO - embora todos saibamos que a linha de separação entre operações civis e militares é cada vez mais ténue. Os defensores daquela tese vão por vezes mesmo mais longe e questionam se o núcleo duro da política de segurança e da gestão de crises não deveria ser reorientado para a NATO através de uma nova agenda comum transatlântica que contaria, agora, com a participação plena da França nas estruturas aliadas.

Na minha opinião ambas as teorias não defendem os interesses europeus, nem contribuem para uma maior segurança internacional - nem tão pouco servem para reforçar a NATO e o elo transatlântico. **A UE não pode aceitar um atestado de menoridade que seria acantoná-la na vertente civil**, abdicando da capacidade que

lhe é conferida de conduzir operações militares autónomas sem recurso a meios da NATO. Mas, em minha opinião, também seria um erro dirigir a NATO para as missões civis da segurança que estão claramente fora da sua vocação e, até, capacidade. A NATO deve permanecer uma aliança militar e não transformar-se numa organização de gestão de crises; embora, concorde que deve continuar a aprofundar o conceito de “*abordagem global*” ao lidar com uma determinada crise para obter melhores sinergias entre as componentes civis e militares.

Num período de escassez de recursos impõe-se uma maior coordenação entre os actores internacionais e não uma competição desenfreada que apenas conduzirá a menor eficácia e duplicações desnecessárias. Na abordagem a uma determinada crise terá que ser ponderado o valor acrescentado que cada organização pode trazer para a respectiva gestão e resolução. Como é referido no relatório Albright, em função de uma situação particular, a NATO poderá ser a entidade primariamente responsável, a fornecedora de assistência numa área especializada ou ter um papel meramente subsidiário. Igual lógica é válida para a UE.

O **reforço das capacidades** é um desafio comum à UE, a NATO e aos países que integram ambas as organizações, desafio esse agora mais exigente em virtude do impacto da actual crise financeira e económica mundial nos orçamentos de defesa. Seguramente que as metas estabelecidas para o crescimento dos investimentos na defesa serão mais uma vez adiadas, programas de reequipamento e modernização adiados e reduzidos os níveis de efectivos. Mas por outro lado, também existe consciência, ao mais alto nível político, sobre a crescente procura, por assim dizer, e maior complexidade das situações com que se deparam as organizações na prevenção e gestão de crises e, conseqüentemente, a necessidade de agilizar mecanismos e procedimentos para dar respostas mais rápidas e mais eficazes, independentemente dos recursos financeiros cometidos aos orçamentos de defesa.

Nesse sentido o Conselho Europeu de Dezembro passado reafirmou o compromisso político de dotar a UE com uma **capacidade efectiva para responder rapidamente** a uma crise emergente e abrangendo todo e espectro das tarefas de prevenção de conflitos e de gestão de crises. Nesse sentido foi identificada a necessidade de melhorar a flexibilidade e o emprego dos **agrupamentos tácticos** e, no campo civil, o desenvolvimento do conceito de **equipas de resposta civil** - *civilian response teams* - assim como a melhoria do respectivo apoio logístico.

Também a **coordenação civil-militar** foi destacada com referência aos aspectos de planeamento estratégico e da condução de missões e operações, tarefa esta a cargo de uma nova estrutura criada no seio do SGC, a *direcção de planeamento e gestão de crises*. Esta estrutura visa colmatar lacunas existentes nas áreas do

planeamento estratégico, tanto civil como militar, assim como procurara promover sinergias ao longo do processo de desenvolvimento de capacidades civis e militares.

O desenvolvimento de capacidades civis e militares e a respectiva articulação é uma questão crucial para a sustentação da PESD. A PESD está de certa forma a sofrer as consequências do seu sucesso. Para cumprir as expectativas e dar resposta a novos desafios necessita de melhorar a capacidade e a qualidade da sua resposta, sobretudo quando confrontada com situações tão exigentes como as missões no Kosovo ou no Afeganistão. O que está em causa é a **capacidade da UE se afirmar e ser reconhecida como um actor estratégico em áreas fundamentais** como os Balcãs, Médio Oriente ou África. Será injusto afirmar que este desafio depende inteiramente das capacidades. Mas é perfeitamente acertado defender que sem capacidades ajustadas e credíveis a UE não conseguirá fazer a diferença. Em síntese, essa diferença resultará do sucesso da aplicação prática daquilo que vem sendo designado como *smart power*, isto é, a capacidade da União responder a uma crise através do recurso combinado a instrumentos de natureza diversa como sejam diplomáticos, económicos, militares, de ajuda ao desenvolvimento, adaptados consoante as circunstâncias, mas obedecendo todos a uma estratégia bem definida. E a UE é a única organização internacional que tem ao seu dispor todos os instrumentos do *smart power*.

Não podemos aceitar que a UE se deva tornar numa espécie de polícia do mundo e deva acorrer a todas as situações nas quais o seu contributo é solicitado. Aliás, cada vez mais a segurança internacional é abordada de uma forma cooperativa através do **desenvolvimento de parcerias estratégicas**, sejam elas entre organizações e/ou países.

Uma das características da PESD é a sua natureza aberta e inclusiva. Uma grande variedade de países e organizações já participaram em missões e operações e as parcerias assumem um papel central em termos de desenvolvimento da PCSD. **Os EUA são o principal parceiro estratégico da UE.** Muitas vezes esse lugar é atribuído a NATO mas não devemos confundir as duas realidades. A parceria da UE com os EUA é mais abrangente do que a que a liga à NATO e, portanto, devemos manter e reforçar essa parceria estratégica da União com Washington cobrindo todas as políticas e não apenas a defesa e segurança. Mas o reforço da parceria passa pelo reforço da noção de “*uma só Europa*” quando observada do outro lado do Atlântico. Faço votos, por isso, que os novos arranjos institucionais previstos no Tratado de Lisboa venham a contribuir nesse mesmo sentido.

Quando referi os EUA como o principal parceiro estratégico da UE tinha em mente o todo que representa a União. Na área da segurança e defesa a **parceria da**

UE com a NATO é crucial e única e, em minha opinião, assume a posição cimeira no catálogo das parcerias estratégicas entre organizações.

Mas, como é bem sabido, está ainda muito aquém do potencial que encerra. Torna-se urgente e imperioso ultrapassar os obstáculos políticos que têm bloqueado o normal funcionamento da cooperação entre ambas as organizações, muitos deles decorrentes da questão cipriota. Mas também há necessidade de clarificar o futuro do relacionamento da UE com a Turquia. E será indispensável preservar a autonomia do processo de tomada de decisão de cada organização e não haver qualquer forma de primazia de uma em relação a outra. Considero, aliás, que essa autonomia plena da UE deveria ser reconhecida no novo conceito estratégico da NATO assim como seria esta a oportunidade indicada para deixar a indicação política sobre a necessidade de ter uma abordagem coordenada sobre ciclos de planeamento de forças, designadamente a articulação entre a NRF e os Agrupamentos Táticos.

Pela sua própria natureza, as missões e operações PESD têm uma forte **componente multinacional**. Esta característica favorece o sentimento de legitimidade da operação face aos interesses europeus e permite o envolvimento de todos os Em's nas fases de planeamento e tomada de decisão prévias ao lançamento da operação. O carácter multinacional também favorece a participação de países terceiros que trazem muitas vezes um valor acrescentado ao esforço europeu. Mas sejamos claros, as operações continuam a depender das capacidades de alguns Em's e o peso relativo de cada um à volta da mesa do Conselho, quando se de bate uma determinada crise, depende dos laços privilegiados que tenha com a região e do respectivo contributo directo para a missão europeia que esteja no terreno.

Também em matéria de operações multinacionais, quer a cargo da UE, como a cargo da NATO, considero que haveria vantagem em rever as regras vigentes para aumentar a transparência e o grau de envolvimento dos aliados não membros da União e dos estados-membros neutros em todas as fases da preparação de uma determinada operação ou missão. De novo, o relatório Albright aponta em direcção idêntica.

A experiência que foi sendo recolhida ao longo das várias missões e operações PESD permitiu ir identificando aspectos que devem ser melhorados. Desde logo as questões financeiras – recursos que são sempre escassos –, começando pela dimensão reduzida do orçamento da PESC e a matéria sempre sensível da repartição dos encargos entre custos comuns – geridos através de mecanismo *Athena* – e os que recaem nos Em's – está em curso na NATO uma reflexão sobre a catalogação de custos comuns –, mas também a dificuldade em definir estratégias de saída

claras que evitem o arrastamento indesejável das missões; ainda a dificuldade na mobilização dos Em's para missões de menor visibilidade ou em áreas que não estão na primeira linha dos respectivos interesses nacionais. Daí que a escassez de recursos em termos gerais exija mandatos claros e objectivos realistas aliados a calendários bem definidos.

As missões e operações PESD são um bem raro e escasso que deve ser tratado enquanto tal. Por isso a decisão do seu lançamento terá que assentar numa ponderação sólida sobre o valor acrescentado da intervenção europeia numa perspectiva holística, isto é, recorrendo a todos os instrumentos à disposição da UE, sejam eles comunitários ou intergovernamentais, em função, naturalmente, daquilo que é a avaliação da relevância dos interesses europeus em causa. E a intervenção europeia também deverá representar um valor acrescentado em relação ao contributo de outras organizações, desde logo a NATO.

Desafios da UE para os Próximos Dez Anos

A entrada em vigor dos novos arranjos institucionais previstos no Tratado de Lisboa (TLx), o reforço das capacidades europeias, tanto civis como militares e o desenvolvimento das várias parcerias estratégicas são, na minha opinião, os grandes desafios estratégicos da UE – na área PESC/PESD – para a próxima década.

O TLx representa um avanço significativo em termos do desenvolvimento da Defesa Europeia. Basicamente devido a três inovações institucionais de grande alcance político: i) as cláusulas de defesa mútua e de solidariedade; ii) o alargamento do conceito das missões *de Petersberg*; e, iii) os mecanismos de cooperação reforçada e de cooperação estruturada permanente.

As **cláusulas de defesa mútua e de solidariedade** representam a consagração em texto de lei da obrigação moral que já ligava os Em's pelo facto de pertencerem a uma mesma organização – aliás a “cláusula de solidariedade mútua” foi invocada *avant la lettre* pelo CE em 2004 após os ataques terroristas em Madrid. Mas para a UE, enquanto instituição, esse passo adicional representa uma aproximação, ainda que tímida, ao domínio da defesa territorial – embora não da defesa colectiva e mesmo uma defesa territorial cometida aos Em's e não à organização enquanto tal – na medida em que caso um Estado-membro seja vítima de agressão armada no seu território, todos os outros Em's passam a ter a obrigação expressa de ajuda e assistência – pôr todos os meios à sua disposição. Esta cláusula de significado essencialmente político não afecta, porém, as opções específicas em matéria de segurança e defesa de determinados Em's – os

neutros – nem afecta tão pouco os compromissos assumidos no quadro da NATO para os Em's que integram à Aliança. Também a cláusula de solidariedade vai no sentido daquilo que são os tempos correntes visto que se orienta para as consequências de catástrofes naturais ou desastres provocados pelo homem ou de ataques terroristas.

Esta evolução, em termos gerais, vai no sentido do bem conhecido Art.º V do Tratado do Atlântico Norte, invocado pela primeira vez na história da Aliança após os ataques de 11 de Setembro, embora fique aquém das obrigações de defesa colectiva e territorial da NATO assentes numa estrutura militar integrada.

O **alargamento do leque de missões para além das denominadas missões de Petersberg** confirma um maior grau de ambição da UE ao identificar explicitamente missões de alta intensidade como seu alvo de actuação – acções conjuntas em matéria de desarmamento; missões de aconselhamento e assistência militar; e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Esta é, por assim dizer, uma resposta aos advogados da partilha de tarefas entre a UE e a NATO reservando para esta as de carácter militar no espectro superior da gestão de crises. O TLx vem afirmar inequivocamente que a UE quer ser um actor a título inteiro. Obviamente que os factos terão que estar à altura das declarações, ou seja, a UE terá que se dotar dos meios e capacidades indispensáveis para estar à altura daquele nível de ambição política impresso no TLx.

Os mecanismos de cooperação em matéria de defesa previstos no TLx também representam um maior grau de ambição política da UE. No caso da **cooperação reforçada** trata-se de introduzir em matéria de missões de gestão de crises o modelo já utilizado noutros domínios da acção europeia, desde o Tratado de Amesterdão e aprofundado no Tratado de Nice, ao permitir que em situações nas quais a UE não consiga alcançar os objectivos propostos, dentro de um período de tempo razoável, um grupo de Em's, pelo menos nove, possam agir em conjunto e de uma forma coordenada embora a decisão relativa ao lançamento da missão naquele formato continue a exigir a unanimidade dos 27.

Já as **cooperações estruturadas permanentes** são uma figura específica da PESD e permitem uma cooperação mais estreita e aprofundada entre Em's que estejam dispostos e tenham capacidade para avançar em matéria de segurança e defesa, designadamente no que toca o desenvolvimento de capacidades. Este novo mecanismo terá que ser gerido com algum bom senso político para não por em causa a legitimidade e o carácter inclusivo da própria PESD.

Para além daquelas inovações institucionais outras novidades do TLx incorporam um elevado grau de ambição. Desde logo a figura do **Alto Representante da UE para as Relações Externas e Política de Segurança** que passa a acumular, igualmente, o

cargo de Vice-Presidente da Comissão. Ficou-se aquém da ideia inicial de instituir o lugar de MNE da UE mas com a solução actual visa-se uma maior coerência da acção externa da União já que a pasta correspondente à vice-presidência tem precisamente aquela área a seu cargo. A AR/VP, Lady Ashton, passa a ser apoiado por um Serviço Europeu de Acção Externa, outra inovação do TLx. Como o nome indica trata-se de replicar na UE a realidade das diplomacias nacionais tendo por base a actual rede de representação externa da Cion. Aquele serviço passará a ser composto pelos actuais funcionários da Cion, a que se juntarão diplomatas destacados pelos Em's e funcionários do SG do Conselho da UE.

A nova arquitectura institucional foi gizada para conferir maior coerência e eficácia à acção da União. No entanto a sua aplicação prática não tem sido isenta de escolhos. As tarefas a cargo da AR são, no mínimo, colossais ao acumular dois chapéus muito exigentes e sem capacidade de delegação. Basta pensar no que foi o trabalho de Javier Solana apenas como AR e juntar agora toda a parte relacionada com as competências comunitárias. Por outro lado, os arranjos institucionais funcionam sempre bem no papel. Mas uma parte importante do seu sucesso dependerá da própria personalidade do titular do cargo e da forma como o molda aos objectivos traçados. Ora, o mínimo que podemos afirmar é que o arranque da Sra. Ashton não tem sido isento de problemas e críticas mesmo sabendo que ainda não foram concluídas todas as formalidades jurídicas para o funcionamento em pleno do SEAE.

Reflexões Finais

Apenas algumas breves reflexões gerais em forma de conclusão sobre a direcção que entendo mais apropriada para o desenvolvimento da defesa e segurança no âmbito da UE. Existe consciência sobre a natureza e exigência dos desafios que se colocam à UE na próxima década. Mas só poderemos encarar com confiança esses novos desafios se formos capazes de satisfazer plenamente os actuais compromissos e objectivos.

Por outro lado, considero que a UE deverá estar plenamente preparada para agir de uma forma autónoma, embora sem com isso afastar as operações conjuntas com outras organizações, logo à cabeça a NATO, e em situações que exigirão o recurso a meios militares no quadro de operações de *hard power*. Com isto não quero que entendam que a UE se deve transformar numa organização militar à semelhança da Aliança Atlântica. Antes pelo contrário. O valor acrescentado da UE reside na flexibilidade e abrangência dos instrumentos à sua disposição. Mas também con-

sidero que a NATO só terá a perder se seguir a tentação apregoada por alguns de desenvolver capacidades próprias essencialmente civis.

Ambas as organizações terão que enfrentar desafios muito importantes para a segurança do espaço euro atlântico, desde aqueles que residem no próprio continente europeu (Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Chipre), como os oriundos da sua vizinhança mais ou menos próxima (Cáucaso, Irão, África RDC, Costa Marfim, Sudão). A dimensão daqueles desafios é bem reveladora da necessidade imperiosa de reforçar as capacidades europeias, de adaptar a Aliança e de por a funcionar em pleno a parceria estratégica entre a UE e a NATO. Este último é um dos desafios estratégicos fundamentais que se colocará aos chefes de estado e de governo na cimeira de Lisboa.

As Parcerias Estratégicas da NATO*

Manuel Fernandes Pereira

Representante Permanente de Portugal junto da NATO

* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa a 9 de Julho de 2010, no âmbito do *Grupo de Estudos Sobre a Revisão do Conceito Estratégico da Nato*.

O Dicionário da Academia das Ciências de Lisboa define Parceria como: “União de pessoas com objectivos comuns” ou, ainda, como “Associação de diferentes pessoas para certos fins com interesses comuns”.

Sublinho a importância da existência de **objectivos comuns** ou de **interesses comuns**.

I

Após as transformações que começaram a ocorrer na URSS e nos seus aliados do Pacto de Varsóvia a partir de 1989, houve a percepção por parte dos então 16 aliados na NATO de que era urgente que fossem dados sinais de abertura e de empenho colectivo na estabilização e segurança da Europa após o desaparecimento da Cortina de Ferro. Esse desejo encontrou a sua formulação logo na Cimeira da Aliança em Londres em Julho de 1990, quando foi estendida a “mão da amizade” (*extending the hand of friendship*) aos antigos adversários.

Foi então proposto um novo relacionamento de cooperação às democracias emergentes na Europa de Leste que se libertavam da situação de satélites da URSS, o qual se traduziu na criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte – *North Atlantic Cooperation Council* (NACC) em 1991. Recordo que a primeira reunião deste novo órgão coincidiu, historicamente, com a implosão da URSS a 20 de Dezembro de 1991. A possível ocorrência de uma profunda transformação na situação europeia havia sido antecipada pela Aliança quando esta aprovou um novo Conceito Estratégico em Novembro de 1991, no qual se encontrava já prevista a nova faceta do diálogo e cooperação com terceiros Estados.

A evolução deste relacionamento cedo mostrou a necessidade de se ir para além do diálogo político no NACC, cabendo à NATO providenciar a cada parceiro que nele estivesse interessado um programa individualizado de cooperação. Assim, a Cimeira de Bruxelas de Janeiro de 1994, instituiu a Parceria para a Paz – *Partnership for Peace* (PfP). Convém lembrar que, nesta oportunidade, a Aliança mencionou claramente a possibilidade do seu alargamento aos países democráticos do Leste que o viessem a desejar e cumprissem os critérios que o artigo 10.º do Tratado de Washington indica.

O processo de formação de Parcerias pela NATO e a sua ligação, em parte, com a preparação de alargamentos da Aliança, justificou a transformação, em Maio de 1997, do NACC no Conselho Euro-Atlântico de Parceria – *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC), o qual proporciona desde então aos aliados e seus parceiros um diálogo político e consultas regulares sobre um vasto leque de assuntos ligados à

segurança e defesa. Além disso, qualquer membro do EAPC pode solicitar à NATO para iniciar consultas com ela caso considere que há uma ameaça directa à sua integridade territorial, à sua independência ou à sua segurança. O EAPC abarca actualmente 50 Estados participantes (28 aliados mais 22 parceiros).

Assinale-se que, desde o início do processo de Parcerias, 12 Estados parceiros aderiram à NATO.

O EAPC abrange, no entanto, um leque bastante mais vasto de participantes do que os potenciais candidatos a uma adesão à NATO já que é suficientemente flexível para interessar também Estados que ainda não tomaram decisões a tal respeito ou que, por várias razões, não podem ou não estão interessados em aderir. Um dos aspectos mais relevantes do relacionamento de Parceria diz respeito à participação de contingentes militares de países parceiros em muitas das operações levadas a cabo pela Aliança, seja no Afeganistão, no Kosovo ou na luta marítima contra o terrorismo no Mediterrâneo (Operação *Active Endeavour*).

Uma outra faceta menos conhecida mas que merece grande apreço por parte dos países beneficiários diz respeito à cooperação científica promovida pela NATO através de programas de interesse comum com parceiros mediante o *NATO Security through Science*.

A partir da Cimeira da NATO em Praga, em Novembro de 2002, foi acordado que cada parceiro poderia desenvolver, no quadro geral da PFP, o seu próprio *Individual Partnership Action Plan* (IPAP) visando uma cooperação mais adaptada aos requisitos e necessidades próprias, designadamente em reformas no sector da Segurança. A cooperação individualizada sobre Segurança pode também ser orientada para programas de destruição de armas ou explosivos obsoletos, ou treino para a desmobilização de militares através da criação de Fundos Financeiros Voluntários (*Trust Funds*) específicos.

O estreitamento de laços estratégicos mais intensos com a Rússia justificou a formação de uma estrutura específica a partir de 1997, o Conselho Conjunto Permanente – *Permanent Joint Council* (PJC). Este evoluiu para o Conselho NATO-Rússia – *NATO-Russia Council* (NRC) a partir da declaração conjunta de Roma de Maio de 2002.

Por seu turno, a relação de parceria com a Ucrânia conduziu à aprovação em Madrid, em Julho de 1997, de uma Carta que incluiu a criação de uma Comissão NATO-Ucrânia – *NATO-Ukraine Commission* (NUC). Mais recentemente, após o conflito que envolveu a Rússia contra a Geórgia e de certa forma para atenuar a não-concessão, até hoje, de um *Membership Action Plan* (MAP) a Tbilissi, foi criada a Comissão NATO-Geórgia (NGC) em 2008.

II

Como ficou dito, desde cedo se tornou claro, pela experiência, que o conceito de Parceria da NATO podia ser aplicado a diversas situações que iam desde aqueles parceiros que se preparavam para uma futura adesão, passando por outros que, embora estivessem em condições teóricas de poder vir a aderir, não o pretendiam e chegando àqueles que, por diversas razões – nomeadamente porque não preenchiam os critérios geográficos estabelecidos pelo Tratado de Washington – não podiam ter uma adesão como objectivo.

O Conceito Estratégico aprovado na Cimeira de Washington de Abril de 1999 (que é aquele que actualmente vigora) dedica seis dos seus 65 parágrafos ao tema *Partnership, Cooperation and Dialogue*. Começa por indicar, no parágrafo 33, que a Aliança é uma força positiva para a promoção da segurança e da estabilidade através da zona euro-atlântica e que pretende, através dos seus contactos e abertura, preservar a paz, apoiar a democracia, contribuir para a prosperidade e progresso e gerar parcerias autênticas com e entre todos os países democráticos naquela zona. Enuncia, em seguida, as finalidades do EAPC, da PfP, do relacionamento com a Rússia (antes do NRC), com a Ucrânia e, por fim, com os países do chamado “Diálogo Mediterrânico”.

O significado estratégico de certas regiões para a segurança colectiva da NATO e a percepção de que muitas das ameaças enfrentadas pela Aliança eram também comuns aos países dessas regiões, levou, desde 1994, à criação de uma parceria própria com sete Estados mediterrânicos designada como Diálogo Mediterrânico – *NATO Mediterranean Dialogue* (MD). Esta parceria específica baseia-se em cinco princípios: 1) é progressiva em termos de participação e de substância; 2) é essencialmente bilateral; 3) não é discriminatória pois cada parceiro pode desenvolver o seu *Individual Cooperation Programme* (ICP); 4) destina-se a reforçar e complementar outras iniciativas mediterrânicas e 5) as actividades são, normalmente, auto-financiadas. São nela igualmente relevantes o diálogo político e a cooperação técnica mas deve sublinhar-se, em especial, o facto das iniciativas no formato 28+7 sentarem à mesma mesa parceiros árabes e israelitas.

Na Cimeira de Istambul, em 2004, para além de decisões com vista à valorização do MD, foi lançada uma nova iniciativa de parceria bilateral com alguns dos países da região do Golfo pertencentes ao Conselho de Cooperação do Golfo (GCC). Até agora, participam plenamente na chamada Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI) quatro Estados árabes (Bahrein, Kuwait, UAE e Abu Dabi).

Por fim, devem ser referidos aqueles Estados que não poderão pertencer à Aliança nem pretendem integrar-se numa estrutura formal de parceria mas que têm, no

entanto, interesse em aprofundar uma relação especial com a NATO porque partilham com ela os mesmos valores democráticos e também percepções semelhantes sobre certas ameaças. Os designados Países de Contacto (*Contact Countries*) incluem presentemente países contribuintes com forças militares próprias para operações da NATO, como a Austrália, a Nova Zelândia ou a Coreia do Sul na ISAF, ou o Japão que apoia financeiramente esta operação.

A ligação permanente entre os parceiros e a Aliança é assegurada, nas respectivas capitais, pelas chamadas Embaixadas Ponto de Contacto - *Contact Point Embassies* (CPE), num sistema rotativo voluntário por períodos de dois anos, renováveis uma vez. Portugal, depois de ter desempenhado tal função em Rabat, no Cairo e em Tunis, assumiu um segundo mandato, até 2012, como CPE em Argel.

Uma visão abrangente das relações diversas de parceria que a NATO tem desenvolvido não pode deixar sem referência os laços criados quer com a ONU, através de um Memorando de Entendimento entre os respectivos Secretariados, assinado em 2008, quer com a União Europeia e ainda, as ligações existentes com a OSCE e a União Africana (UA).

III

A complexa teia de parcerias que a NATO foi desenvolvendo nos últimos 20 anos é o reflexo natural da percepção generalizada de que o cumprimento eficaz da função primordial de defesa colectiva dos seus membros não pode ser verdadeiramente assegurado sem o contributo de terceiros Estados, mais próximos ou mais distantes do espaço euro-atlântico, mas que partilhem visões coincidentes sobre as ameaças à segurança e sobre a forma de as enfrentar. Refira-se, como exemplo, que a Declaração da Cimeira de Riga, de Novembro de 2006, consagra os parágrafos 11.º a 16.º aos diferentes tipos de Parcerias, começando por afirmar que a “NATO’s policy of partnerships, dialogue, and cooperation is essential to the Alliance’s purpose and its tasks”.

À medida que a NATO tem procurado adaptar-se às novas exigências da segurança colectiva características do século XXI e que o seu futuro “Novo Conceito Estratégico” é visto como o principal elemento para tal *aggiornamento*, pode-se dizer que o tema das parcerias assume um relevo indiscutível e incontornável.

Qualquer exercício de actualização implica reformas e, na visão reformista que é defendida pelo actual Secretário-Geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, as parcerias devem ser também reavaliadas para se tornarem mais eficazes. Assim, no quadro da reforma interna do Quartel-General da NATO e dos respectivos

Comités, grande parte das funções ligadas ao exercício das Parcerias já foi objecto de reformulação, concentrando-se doravante a respectiva condução num novo Comité Político e de Parceria – *Political and Partnership Committee* (PPC), no nível abaixo do Conselho do Atlântico Norte (NAC).

O pensamento do SG em matéria de Parcerias parece fixar-se em torno de três níveis de cooperação: as Parcerias formais (DM, ICI, EAPC), as parcerias que se traduzem em contributos, militares ou outros, para operações da Aliança (ISAF, KFOR, etc.) com as *non-NATO contributing nations* – que incluíam também o Afeganistão e, de certa maneira, o Paquistão – e um terceiro nível de parceiros longínquos que abrangeria não apenas *Contact Countries* como a Austrália, Nova Zelândia ou Japão (cuja importância estratégica ultrapassa o mero estatuto de participante em operações) mas ainda, num esforço de aproximação, eventualmente a China ou a Índia.

IV

Na elaboração do Novo Conceito Estratégico (NCE) deverá levar-se em linha de conta, em primeiro lugar, o Relatório dos Doze Peritos, finalizado em Maio último. Este dedica um espaço muito significativo ao tema das Parcerias. Com efeito, na sua Primeira Parte (*Summary of findings*), no capítulo intitulado *Moving Toward NATO 2020*, aparece como 6.º tema *A new era of Partnerships* acerca do qual é dito, em resumo, que a NATO não irá normalmente actuar sozinha e deverá pois clarificar e aprofundar as relações com parceiros-chave, estabelecer novos relacionamentos, expandir o âmbito das actividades de parceria e compreender que cada parceiro deve ser tratado individualmente.

Na Segunda Parte (*Further Analysis and Recommendations*), todo o capítulo 3.º é dedicado às Parcerias (mais de 8 páginas no total), começando pelas recomendações, em geral, de que seja estudada a conveniência de negociar um novo acordo de parceria, que seja alargada a lista das actividades de parceria, que se estabeleça uma maior diferenciação entre parceiros, que se introduzam novos temas nas agendas que permitam maior cooperação diplomática ou operacional em projectos específicos e, por fim, que seja facilitada ao máximo a troca de ideias.

Nesta óptica, o Relatório dos Peritos aborda em seguida e faz recomendações pormenorizadas acerca das parcerias: PfP e EAPC; NATO-UE; NATO-ONU; NATO-OSCE; NATO-Rússia; NATO-Geórgia e NATO-Ucrânia; no Mediterrâneo e no Médio Oriente e, por fim, com os parceiros através do Globo (*Partners across the Globe*).

Merece uma atenção especial o destaque que é dado ao relacionamento com a UE (“unique and essential partner to NATO”) e à importância de se estabelecer uma complementaridade completa entre ambas as organizações. A propósito, é lembrado intencionalmente que: “full complementarity is only possible if non-EU NATO members and non-NATO EU members are accorded the same degree of transparency and involvement when joint activities are conducted”.

Acerca do relacionamento com a ONU, julgo de destacar a sugestão para que, em casos de genocídio ou outras violações maciças de direitos humanos ou face a urgências humanitárias, o NCE diga claramente que: “NATO is willing to consider requests from the UN to take appropriate action in such circumstances (possibly in support of other regional organizations), provided the NAC agrees to the mission and resources are available to carry it out”.

Quanto à ligação com a Rússia, considerada como um parceiro diferente de todos os outros, o NCE deverá servir de apoio a uma política que combine “reassurance for all Alliance members and constructive re-engagement with Rússia”, mediante uma agenda para o NRC que corresponda a uma visão aberta e virada para o futuro que tenha em consideração as preocupações de segurança dos dois lados.

No que toca ao relacionamento com os países do Mediterrâneo e do Médio Oriente, os Peritos recomendam “paciência estratégica” (*sic*) e recordam que a Aliança não desempenha um papel diplomático activo no conflito israelo-palestiniano. Muito significativamente, a meu ver, surge depois a afirmação de que: “The Alliance has, however, expressed a willingness to assist in implementing an agreement should one be reached, provided that it is requested by the parties and authorized by the UN Security Council”.

A propósito de outros parceiros no Mundo, surge no Relatório a recomendação de que a Aliança forje laços formais com outras organizações regionais como a União Africana (UA), a Organização dos Estados Americanos (OAS), o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC), a Organização de Cooperação de Xangai (SCO) ou a Organização do Tratado de Segurança Colectiva (CSTO).

Sobre o mesmo tema genérico gostaria de invocar ainda o contributo proveniente da Assembleia Parlamentar do Atlântico para o NCE que, na sua recomendação f.) subordinada ao título: “Partnerships and co-operation with nations and other international organisations should be broadened and deepened” sugere, entre outras coisas que:

- “NATO should further develop its mechanisms for consultation and co-operation with partners who choose to contribute to NATO-led operations”, dando assim prioridade à vertente operacional das parcerias;

- “NATO and Russia should seek to improve transparency and to forge a co-operative relationship on specific issues where mutual interests can be identified”;
- “NATO and the EU should find a mechanism that allows closer co-operation, even if that means resorting to *ad hoc* procedures until an institutional arrangement can be finalized”.

V

A terminar, julgo importante mencionar o elo que existe entre a problemática das Parcerias da Aliança e a aplicação do conceito de Perspectiva Abrangente ou *Comprehensive Approach*, um dos elementos já hoje indispensáveis na análise das componentes civil e militar que devem integrar qualquer operação levada a cabo pela NATO. Recordo que, já em 2006, na Cimeira de Riga, foi acordado que a Aliança tinha de desenvolver propostas pragmáticas com vista a melhorar a aplicação coerente dos seus instrumentos de gestão de crises bem como a cooperação prática, a todos os níveis, com parceiros no planeamento e condução de operações em curso ou futuras quando apropriado, “with a view to enhancing civil-military interface”.

O Relatório dos Peritos refere também este tema complexo e considera que, na abordagem dos problemas de segurança, “in most instances the preferred method will be a comprehensive approach that combines military and civilian elements”. Partindo da sã constatação de que a NATO não se deve ocupar de todas as tarefas de segurança, conclui o relatório, neste particular, que a “NATO may serve as the principal organiser of a collaborative effort, or as a source of specialized assistance, or in some other complementary role”.

Julgo que se deve encarar toda a problemática das Parcerias com esta definição genérica: a Aliança não é nem deve tentar ser um actor global na Segurança mas deve ser vista como um Parceiro Global para a Segurança na cena internacional. Em inglês a fórmula poderia ser: “NATO should not be a global security player but a global security partner”.

Tal ponto de vista interessa especialmente a Portugal pois permite projectar a Aliança como um potencial parceiro útil não só para aqueles países, acima mencionados, que já criaram uma ligação própria no domínio da Segurança com os Vinte e Oito aliados mas também na direcção de outros países ou organizações que buscam estruturar melhor a sua estratégia de Segurança e Defesa, designadamente na África Subsariana ou na América Latina. A NATO poderá assim tornar-se um

interlocutor apreciado junto de todo um novo conjunto de países se se criarem as condições apropriadas para um diálogo aberto e adaptado às necessidades de cada parceiro.

Aliás, o *non-paper* oportunamente circulado por Portugal aos seus aliados acerca do Novo Conceito Estratégico, para além de uma menção destacada ao relacionamento da Aliança com a UE, dedica todo um outro capítulo às Parcerias, lembrando a vantagem de se tirarem lições daquelas que já existem com vista à possível criação de mais outras. Nessa óptica, defende a importância de ser dada uma maior atenção à África e ao Atlântico Sul. Penso que deveremos continuar a trabalhar nesse sentido.

A NATO e a Rússia: uma Parceria Reservada*

Carlos Santos Pereira
Jornalista

* Artigo elaborado a convite da Direcção do IDN como contributo para o Grupo de Estudos *Revisão do Conceito Estratégico da NATO*.

Prosseguir a “política de entendimento com a Rússia” e uma “colaboração pragmática em áreas de interesse comum” – combate ao terrorismo, luta contra a proliferação nuclear, controlo de armamentos –, mas garantindo ao mesmo tempo aos aliados que “a sua segurança e os seus interesses serão defendidos”.

São estas, no fundamental, as recomendações do “relatório dos peritos”, o documento que serve de base à elaboração do novo Conceito Estratégico para a NATO, no que toca às relações com a Rússia.¹ E estas duas ideias bem poderiam servir de legenda aos quase vinte anos de relações entre a Aliança Atlântica e a Federação Russa.

Dessas duas décadas de diálogo nasceu uma parceria alicerçada numa vasta rede de instâncias comuns, coroadas pelo Conselho NATO-Rússia (*NATO-Russia Council*, NRC), criado em 2002, uma plataforma de diálogo e de consultas sobre um vasto leque de questões de segurança e de cooperação política e militar.

A cooperação entre os dois parceiros cobre uma vasta área de interesses partilhados, do apoio logístico de Moscovo à ISAF, à luta contra o narcotráfico no Afeganistão e na Ásia Central, da “gestão de crises” a uma cooperação militar multifacetada.

Este quadro é ainda completado por uma troca de representantes permanentes. A Rússia estabeleceu em 1998 uma missão diplomática junto da NATO e, em 2004, um gabinete de ligação militar (*Russian Military Branch Office*) junto do Quartel-general do comando estratégico da NATO, e a Aliança abriu em 2001 um centro de informação (*NATO Information Office*) em Moscovo.

A história das relações entre a Aliança Atlântica e a Rússia é, ainda assim, marcada por avanços e recuos e por fases conturbadas. Os dois parceiros nunca conseguiram ultrapassar inteiramente uma margem de reserva e de desconfiança em que os mais cépticos vêem uma herança persistente dos anos da Guerra Fria.

O conflito entre a Rússia e a Geórgia, em Agosto de 2008, provocou uma grave crise nas relações entre a NATO e a Rússia e levou a uma interrupção do diálogo político e da cooperação militar, que seriam gradualmente retomados a partir da Primavera de 2009.

A normalização das relações entre os dois parceiros não logrou, ainda assim, apagar as sequelas da crise. Sob o título *Engaging with Russia*, o “relatório dos sábios”

¹ “Análise e recomendações do grupo de peritos sobre um novo conceito estratégico para a NATO”. O relatório de 52 páginas entregue em meados de Maio ao Secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, contém as recomendações apresentadas pelo grupo de peritos liderado pela antiga Secretária de Estado Madeleine Albright sobre os princípios do novo Conceito Estratégico da NATO, ao cabo de sete meses de reflexão e consultas envolvendo académicos e responsáveis políticos e militares.

sublinha que “embora a Aliança não represente qualquer ameaça militar à Rússia nem considere a Rússia uma ameaça militar à Aliança, ambas as partes continuam a ter dúvidas quanto às intenções e políticas da outra”.

O ênfase colocado na reafirmação do artigo V como pilar da Aliança surge em boa medida como uma resposta às inquietações manifestadas pela Polónia, pelos estados do Báltico ou pela Geórgia (candidata à integração na aliança) face às intenções russas, sobretudo depois da crise do Verão de 2008.

“De acordo com a Acta Fundadora NATO-Rússia, o novo Conceito Estratégico deveria reafirmar o desejo da NATO de ajudar a construir uma ordem de segurança euro-asiática em cooperação que inclui a cooperação com a Rússia” – rezam as recomendações dos “sábios”. A experiência ensina, porém que “os líderes da Rússia e da NATO nem sempre vêem certos factos da mesma forma”.

O documento reafirma ao mesmo tempo a posição da Aliança em aspectos contenciosos nas relações entre a NATO e a Rússia, em particular na política de alargamento a Leste, um dos principais pontos de discórdia com Moscovo.

As reservas do “relatório dos peritos” traduzirão ainda os efeitos da crise da Geórgia. Mas reflectem, ao mesmo tempo, tanto eventuais desconfianças herdadas do antigo confronto Leste-Oeste como os diferendos acumuladas desde o início das relações entre as duas partes, no início dos anos 1990.

À conquista do Leste

O diálogo entre a NATO e a Rússia é, na sua fase inicial, um produto das profundas mudanças estratégicas resultantes do “novo pensamento” de Mikhail Gorbachov nos anos da *perestroika* (1985-91), da queda do Muro de Berlim, em Novembro de 1989, e do subsequente desmoronar do “bloco soviético” e, em Novembro de 1991, do colapso da própria URSS.

Os contactos formais entre a NATO e Moscovo iniciaram-se em 1991 no quadro do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC, rebaptizado Conselho da Parceria Euro-Atlântica em 1997).²

A aproximação entre a NATO e a Rússia reflectia o ambiente de desanuviamento entre Washington e Moscovo vivido neste início do pós-Guerra Fria e intensificou-se durante a “lua-de-mel” vivida nas relações russo-americanas nos primeiros anos da era Ieltsin (1991-1999).

2 A dissolução da União Soviética coincidirá exactamente com a sessão inaugural do novo fórum de consulta entre os aliados e os países do antigo “bloco de Leste”.

Em Junho de 1994 a Rússia aderiu à Parceria para a Paz (*PfP*) e dois anos mais tarde um contingente russo integrou a força de paz liderada pela NATO na Bósnia.

O Acto Fundador, assinado a 27 de Maio de 1997 na cimeira da NATO em Paris, vem coroar este processo. A NATO e a Rússia deixam definitivamente de se ver como adversários, assumem o compromisso político de cooperar na criação de “uma paz vasta e abrangente” na área euro-atlântica e lançam um programa bilateral de cooperação no quadro do Conselho Conjunto Permanente (*Permanent Joint Council, PCJ*).³ A *NATO Review* passou a contar nas suas páginas com a assinatura assídua de generais russos.

O horizonte de uma eventual integração da Rússia na NATO chegou a ser evocado em diversas ocasiões. Mikhail Gorbatchov e George W. Bush abordaram a questão em Washington no decorrer das negociações “dois mais quatro” em Maio de 1990. Na sessão inaugural do Conselho do Atlântico Norte, a 20 de Dezembro de 1991, uma mensagem dirigida aos participantes por Boris Ieltsin colocou expressamente a questão da “adesão da Rússia à NATO como objectivo político a prazo”.

A questão nunca passaria das proclamações de princípio e de circunstância, mas chegou a alimentar alguma polémica. Em Washington houve mesmo quem defendesse a integração da Rússia como forma de cortar o passo a uma eventual aproximação entre Pequim e Moscovo, enquanto outros insistiam que a adesão russa seria a melhor forma de destruir a NATO em pouco tempo, argumentando que a Rússia faz parte do “arco de instabilidade” que agita a periferia do espaço euro-atlântico.⁴

Esta cronologia atesta o amadurecer de um diálogo e de uma cooperação cada vez mais ambiciosos, mas esconde ao mesmo tempo um processo conturbado e feito de avanços e recuos. A política de alargamento da Aliança a Leste vai colocar a Rússia e a NATO em confronto aberto e “envenenar” a aproximação entre os dois novos parceiros.

Os primeiros contactos com vista à integração da Polónia, da Hungria e da República Checa na aliança datam de 1992 e dois anos depois Bill Clinton garantia que o processo era irreversível. Moscovo não escondeu o seu mal-estar, conside-

3 Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, assinado em Paris a 27 de Maio de 1997.

4 Ira. L. Strauss, “Russia in NATO? The Fourth Generation of the Atlantic Alliance”, *Military Analysis Network*, Dezembro 1994 (http://www.fas.org/man/nato/ceern/rus_in.htm, consultado em 09.2010) e “Bringing Eastern Europe and Russia into NATO” part B, Comité on Eastern Europe, Abril de 1994 (<http://www.fas.org/man/nato/ceern/beern00.htm>, consultado em 09.2010).

rando a expansão da NATO a Leste uma ameaça directa à segurança da Federação Russa.

A aproximação entre a Rússia e a NATO foi marcada pela profunda desconfiança do Kremlin. Impotente para travar o alargamento da NATO, a Rússia tentou ganhar voz no seio da Aliança, na expectativa aparente de ganhar de algum modo mão no processo, alternando gestos de aproximação, protestos veementes e ameaças veladas.⁵

Nas negociações para a adesão ao *Partnership for Peace* a Rússia reclama um estatuto de “parceiro especial”, mas vê rejeitada qualquer pretensão a um “direito de veto” nas decisões da Aliança.⁶ Na Bósnia anui a contra-gosto a um papel subalterno sob a alçada do comando americano da SFOR. A assinatura da Acta Fundadora gera acesa polémica e mobiliza grandes resistências no seio do *establishment* político e militar de Moscovo.⁷ E se o Conselho Permanente garante a Moscovo um papel consultivo em matérias de segurança, a Rússia continua a sentir que nunca foi verdadeiramente ouvida.

O primeiro alargamento da NATO a Leste é consumado em Abril de 1999 com a integração da Polónia, da Hungria e da República Checa nas fileiras aliadas.⁸

Os responsáveis da Aliança repetem que o alargamento não é feito contra ninguém. Mas nem o diálogo nem as promessas de cooperação dissipam a desconfiança entre as duas partes. Os dois principais estrategos do alargamento da NATO, Z. Brzezinski e A. Lake dizem aliás explicitamente que “uma Aliança alargada oferece uma cobertura contra o risco, improvável mas real, de a Rússia regressar ao seu comportamento do passado”.⁹

5 Nos últimos meses de 1995 Ieltsin adverte que o alargamento da NATO pode espalhar “as chamas da guerra na Europa”, e o general Alexandre Lebed, (futuro chefe do Conselho de Segurança russo) alerta que a chegada da NATO à Polónia provocaria uma “terceira guerra mundial”.

6 Zbigniew Brzezinski, “The Premature Partnership”, *Foreign Affairs*, Março/Abril 1994.

7 Um grupo de peritos influentes em política externa entregou no Kremlin, três dias antes da assinatura da “Acta” um documento alertando para os perigos da assinatura precipitada de um acordo “imperfeito”, insistindo que “demasiadas coisas permanecem na zona de incerteza”. E o general Lebed critica igualmente em termos duros o documento, dizendo que, se não havia meios para negociar um acordo mais equilibrado, então valia melhor não assinar nada.

8 Em rigor, o primeiro alargamento da NATO no pós-Guerra Fria foi consumado com a reunificação que, a 3 de Outubro de 1990, integrou a antiga RDA na Alemanha Federal. O antigo líder soviético Mikhail Gorbachov manteve sempre a versão de que, ao anuir à reunificação, recebeu de George Bush garantias de que a Aliança Atlântica não se expandiria a Leste e que a ulterior integração de antigos membros do Pacto de Varsóvia viola os compromissos assumidos.

9 Z. Brzezinski e A. Lake: “The Moral and Strategic Imperatives of NATO Enlargement”, *International Herald Tribune*, 1 de Julho de 1997.

“Na perspectiva da Rússia, as relações durante os anos 90 e início da década de 2000 passaram por uma série de experiências humilhantes em que a NATO e os seus membros mais importantes exploraram a fraqueza da Rússia” – observam Oksana Antonenko e Bastian Giegerich. “Embora a interpretação russa de algumas destas evoluções possa ser peculiar, outras dão razão aos protestos de que o Ocidente não hesita em ignorar as posições da Rússia quando isso acarreta um preço político tão baixo”.¹⁰

O “efeito Kosovo”

A campanha aérea da NATO contra a Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) na Primavera de 1999 vem agravar de forma dramática a crescente crispação nas relações entre a Rússia e o Ocidente, e marcará profundamente a forma como os russos olham a Aliança e os EUA.

“O ataque da NATO à Sérvia constitui uma “humilhação” e uma “bofetada” para a Rússia, mostrando a forma como o Ocidente ignora os interesses russos sempre que divergem dos seus” – escreveu Aleksei Arbatov, uma das vozes mais respeitadas em matéria de Defesa e política externa da Rússia.¹¹ A acção da NATO gerou uma vaga de humores anti-americanos e anti-NATO entre os russos. E a frustração foi tanto maior quanto a acção da NATO lhes atirou à cara a impotência da Rússia.¹²

Os bombardeamentos da NATO marcam, de algum modo, o fim de uma década de cooperação entre a Rússia e o Ocidente, apesar de todos os equívocos, e de respeito pela legitimidade internacional e pelo papel da ONU e da OSCE.

Vários tratados desarmamentistas antes assinados ou em vias disso foram congelados ou viram a sua ratificação suspensa. As ilusões de uma verdadeira parceria entre a Rússia e a NATO em matéria de segurança foram rapidamente enterradas. O Acto Fundador entre a NATO e a Rússia, assinado a 27 de Maio de 1997, passou a representar para Moscovo um pedaço de papel esvaziado de qualquer substância.¹³

10 Oksana Antonenko and Bastian Giegerich, “Rebooting NATO-Russia Relations”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 51, no. 2, April-May 2009.

11 Alexei G. Arbatov, “The Kosovo Crisis: The End of the Post Cold War Era”, *Occasional Paper, the Atlantic Council of the United States*, Washington, DC, Março 2000.

12 Ver Anna Maria Brudenell, “Russia's role in the Kosovo conflict of 1999”, *Rusi Journal, Journal of the Royal United Services Institute for Defence Studies*, London, Vol. 153, Nº 1, Fevereiro de 2008.

13 Ver Arnaud Dubien, “La Russie et la crise du Kosovo”, in Pascal Boniface (sous la dir. de), *Kosovo: bilan et perspectives, La Revue internationale et stratégique*, Inverno de 1999-2000.

O peso assumido pela diplomacia russa no processo que levaria à capitulação de Slobodan Milosevic e a presença de *peacekeepers* russos no quadro da KFOR em Junho de 1999 acabariam por diluir a crise. Mas o “efeito Kosovo” estava longe de sanado. O Kremlin reviu de alto a baixo os conceitos de segurança da Rússia, passando a encarar o Ocidente como uma força potencialmente hostil.

Três meses depois da ocupação do Kosovo pela NATO, Moscovo lança uma ofensiva em larga escala na Chechénia, contando desde vez (ao contrário do que acontecera cinco anos antes) com um forte apoio entre a população.

“Os fins justificam os meios. Aplicada de forma decidida e maciça, a força é a melhor solução para os problemas. As negociações devem ser usadas para dar cobertura à acção militar. As questões de legitimidade e o sofrimento humano tornam-se secundários face ao objectivo a atingir...” - escreveu Aleksei Arbatov, sintetizando as lições tiradas pela Rússia da intervenção da NATO no Kosovo, em 1999.¹⁴

As novas versões do Conceito de Segurança e da Doutrina Militar da Rússia, aprovadas no início de 2000, recuperam o dissuasor nuclear como elemento fulcral da segurança do país, admitem o recurso ao armamento atómico em caso de conflito e advogam o emprego regular das forças militares russas em conflitos locais mesmo a nível doméstico.¹⁵

Os debates no seio do Estado-Maior das Forças Armadas, do Conselho de Segurança Nacional e do Ministério da Defesa evocam abertamente o cenário de um ataque da NATO do “tipo Balcãs” e um conflito em larga escala com o Ocidente - cenários que pareciam definitivamente arredados desde o fim da Guerra Fria.

O idílio nas relações com o Ocidente que marcou o início da era Ieltsin há muito dera lugar a uma desconfiança crescente. E a verdade é que situações como a Guerra do Golfo, a intervenção contra Saddam Hussein em 1991, ou a fase inicial da gestão do conflito da Bósnia representam raras situações de consenso - não isento de equívocos, aliás. “Para Moscovo, o período do pós-Guerra Fria foi, mais do que um período de reformas, foi um período de declínio e de caos” - observa George Friedman. “E, na perspectiva russa, “as instituições ocidentais, a todos os níveis, dos bancos às universidades, foram cúmplices nesse colapso”.¹⁶

A degradação das relações entre a Rússia e o Ocidente acentuou-se com a retirada de Boris Ieltsin, no último dia de 1999. A política de Vladimir Putin agrava,

14 Arbatov, *op. cit.*

15 Ver “The National Security Concept of the Russian Federation,” *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, n.º 1, Janeiro de 2000, e “The Military Doctrine of the Russian Federation,” *Nezavisimaya Gazeta*, 22 de Abril de 2000.

16 George Friedman, *The Western View of Russia*, *Stratfor*, 31 de Agosto de 2009.

sobretudo no segundo mandato do novo senhor do Kremlin (a partir de 2004) uma viragem na política externa russa que se vinha percebendo desde 1993.¹⁷

O 11 de Setembro de 2001 e o pronto apoio dado pelo presidente russo à “cruzada” anti-terrorista lançada por George W. Bush abririam uma nova era de aproximação entre a Rússia e a Aliança Atlântica. A criação do Conselho NATO-Rússia (NRC), a 28 de Maio de 2002 no decorrer da cimeira atlântica de Roma representa um marco nesta evolução. A cooperação entre as duas partes partia agora de uma plataforma institucional sólida e assumia novas dimensões.

No plano da cooperação militar são estabelecidos gabinetes de ligação na sede da NATO em Bruxelas e em Moscovo e aprovados projectos ambiciosos. Na área da gestão de crises, destaque-se a aprovação em Setembro de 2002 do *Political Aspects for a Generic Concept for Joint NATO-Russia Peacekeeping Operations*. O *Political-Military Guidance Towards Enhanced Interoperability Between Forces of Russia and NATO Nations*, aprovado pelos ministros da Defesa em Junho de 2005, deu novo ímpeto aos esforços de preparação em conjunto das forças da Aliança e da Rússia para possíveis operações conjuntas no futuro.

No domínio das reformas no sector da defesa estabeleceu-se uma colaboração directa e uma troca de oficiais e académicos entre o *NATO Defense College* em Roma e o Instituto dos EUA e do Canadá e da Academia das Ciências de Moscovo. A cooperação estende-se ainda a áreas como o socorro a tripulações de submarinos ou a resposta a situações de emergência civil.

Apesar desta aproximação, Moscovo nunca deixou de olhar com desconfiança a implantação militar dos americanos na Ásia Central e no Cáucaso em nome da luta contra o terrorismo. Através de programas de treino e equipamento, Washington incrementou a sua cooperação militar com outros países pós-soviéticos como o Cazaquistão, o Tajiquistão e a Geórgia, alimentando as suspeitas de Moscovo de que a América não tinha, contrariamente às promessas feitas pela Casa Branca, qualquer intenção de se retirar da área.

Novos contenciosos

Os factores de contencioso entre a Rússia, os Estados Unidos e a NATO multiplicam-se de novo nos anos seguintes. Moscovo não esconde uma profunda irritação quando um segundo alargamento a Leste integra, em 2004, os três Estados do Báltico:

17 Jean-Marie Chauvier, La “nouvelle Russie” de Vladimir Poutine: nostalgie de puissance rêve d'autonomie, *Le Monde Diplomatique*, Fevereiro de 2007.

Estónia, Letónia e Lituânia, três antigas repúblicas soviéticas, (a par da Eslovénia, da Eslováquia, da Bulgária e da Roménia) nas fileiras da Aliança Atlântica.

A desconfiança de Moscovo agrava-se ainda com as revoluções “coloridas” na Geórgia, na Ucrânia e no Quirguistão entre 2003 e 2005. Moscovo denunciou “mão” do Ocidente nas convulsões políticas que levaram ao poder lideranças pró-ocidentais em Tbilissi, Kiev e Bichkek.

Os projectos americanos de instalação de um “escudo anti-mísseis” na Europa Central, vieram ao mesmo tempo provocar uma nova fase de tensão nas relações entre Washington e Moscovo.¹⁸

Em Moscovo, Vladimir Putin multiplica discursos alarmantes sobre a situação internacional. A 24 de Dezembro de 2004 o número um do Kremlin convocou uma conferência de imprensa para apontar o dedo às revoluções “coloridas”, e ameaçar que a Rússia não toleraria mais tentativas de ingerência no seu “espaço vital de influência” - as fronteiras da antiga URSS.

Depois dos revezes acumulado na tentativa de se opor à expansão da NATO e nos esforços para reproduzir na CEI (Comunidade de Estados Independentes, criada em 1992) o antigo espaço soviético, a Rússia joga os trunfos de que dispõe para tentar afirmar uma hegemonia regional.

Moscovo lança uma série de iniciativas com vista a recuperar o espaço ocupado pela influência ocidental naquilo que reclama como a sua esfera de interesse directo no Leste europeu, no Cáucaso Meridional e na Ásia Central. Iniciativas como a Organização de Cooperação de Xangai procuram travar a influência ocidental na Ásia Central e Oriental, procurando construir pólos de influência capazes de competir com os Estados Unidos.¹⁹

O acesso aos recursos energéticos da Ásia Central e do Cáspio e, em particular, das condutas de escoamento do petróleo e do gás para os mercados internacionais, desencadeia uma acesa disputa entre russos e americanos. É o novo “Grande Jogo”, tendo desta feita como troféu o petróleo e o gás mas também um braço de ferro pelo controlo do centro do continente eurasiático.²⁰

18 No início de 2007, ainda em plena Administração Bush, a Casa Branca anunciou um entendimento com Praga e Varsóvia para a instalação de um sistema de detecção na República Checa e de uma bateria de mísseis anti-míssil na Polónia.

19 A Organização de Cooperação de Xangai, criada em 1996 com o nome de “grupo de Xangai”, integra a Rússia, a China, o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão. A Índia, o Irão, a Mongólia e o Paquistão têm o estatuto de observadores.

20 Ver Atal, Subodh, “The new great game”, Subodh Atal, “The National Interest”, *National Affairs*, Washington n.º 81, Outono de 2005 e Weitz, Richard, “Averting new Great Game in Central Asia”, Richard Weitz, *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, Vol. 29, n.º 3, Verão de 2006 e Homarac, Larisa, Roger E. Kanet, “O desafio dos

Ao mesmo tempo, a integração dos países de Leste nas instituições ocidentais (NATO e União Europeia) e a desconfiança face a Moscovo, em particular nos Estados do Báltico e na Polónia, multiplicam embaraços diplomáticos entre Moscovo e Bruxelas em 2006 e 2007.²¹

Mas é ainda a questão da energia que alimenta vários equívocos e alguma desconfiança nas relações entre a Rússia e a Europa. A questão vem a lume com a crise da Primavera de 2006 quando um corte de gás russo à Ucrânia se repercutiu numa séria crise no abastecimento a vários países europeus. O episódio accionou alarmes quanto aos riscos de uma excessiva dependência europeia do gás russo e alertas para a tentação do Kremlin de utilizar a arma energética como instrumento de pressão política.²²

“As relações [entre a Rússia e o Ocidente] pioraram nos últimos anos, à medida que a Rússia utilizou as suas reservas de gás e petróleo para se tentar reafirmar como uma potência emergente”, constata William Drozdiak.²³

Em Dezembro de 2007 Moscovo suspendeu subitamente a sua participação no CFE (tratado de redução das forças convencionais na Europa), numa iniciativa de elevado alcance simbólico. A Rússia considera que o tratado original, negociado bloco a bloco entre o defunto Pacto de Varsóvia e a NATO, estava ultrapassado, e rejeitou qualquer *linkage* entre a ratificação do CFE remodelado em 1999 e a retirada dos limitados contingentes militares russos da Geórgia e da Moldávia.²⁴

O tratado não seria ratificado pela maior parte dos países da NATO, incluindo os EUA, que suspenderam a aprovação definitiva do acordo até que a Rússia cumprisse os compromissos assumidos em 1999 de retirada do que resta das suas forças naqueles dois estados.

Estados Unidos à influência russa na Ásia Central e no Cáucaso”, *Relações Internacionais*, n.º 12, Dezembro de 2006.

21 Uma série de incidentes diplomáticos e comerciais com Moscovo levaram a Polónia e depois a Estónia e a Lituânia a ameaçar bloquear futuros acordos de cooperação entre a Rússia e a União Europeia.

22 Kenneth Murphy, “Gasoduto ou armadilha: a Europa e a disputa de gás entre a Rússia e a Ucrânia”, *O Mundo em Português*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Ano VII, n.º 61, Fevereiro-Março de 2006.

23 Entrevista com, presidente do American Council on Germany e co-autor de um estudo sobre “O Futuro da NATO”, *Foreign Affairs*, 2 de Março de 2010.

24 O CFE, assinado em 1990 pela NATO e pelo defunto Pacto de Varsóvia, previa a eliminação ou o reposicionamento de grande parte do potencial bélico ao longo das antigas linhas leste-oeste, incluindo tanques, peças de artilharia, veículos blindados e aviação de ataque. O acordo seria revisto em 1999, prevendo em particular a retirada das forças russas da Geórgia e da Moldávia.

O impacto da crise georgiana

O conflito russo-georgiano de Agosto de 1998 vai despoletar uma nova crise e provocar uma acentuada degradação das relações entre Moscovo e o Ocidente.

Na noite de 7 para 8 de Abril de 2008, e na sequência de um crescendo de tensão e de uma série de incidentes entre as duas partes, as forças georgianas lançaram um assalto a Tskhinvali, capital da região separatista da Ossétia.²⁵

Moscovo não deixou escapar a oportunidade. Um rápido contra-ataque russo desalojou as forças georgianas do território osseta. As forças russas não se detêm, porém, nos limites do enclave e penetram profundamente no território georgiano.

A questão assume rapidamente uma dimensão que ultrapassa largamente as incidências do conflito russo-georgiano em torno das regiões separatistas da Ossétia e da Abkházia.

Face à significativa presença política e militar americana na Geórgia, a dureza da resposta russa assume, desde logo, acentos de um novo braço de ferro entre Washington e Moscovo.

Moscovo via no líder do regime de Tbilissi, Mikheil Saakashvili, um “homem de mão” dos americanos na área.²⁶ Washington vinha fornecendo um apoio directo à modernização do exército georgiano empreendida por Saakashvili.²⁷

A pressão americana na cimeira de Bucareste, em Abril de 2008, para uma rápida integração da Geórgia (bem como da Ucrânia) na NATO acirrou ainda mais os ânimos.

Num primeiro momento a NATO terá sido apanhada desprevenida pelo conflito da Geórgia.²⁸ E foi a Nicolas Sarkozy, na condição de presidente em exercício da União Europeia, que assumiu a iniciativa arrancando, uma semana depois do início da crise, um acordo de cessar-fogo a russos e georgianos.

25 Mikheil Saakashvili prometeu aos georgianos a recuperação da soberania sobre as regiões separatistas da Ossétia do sul e da Abkházia que escapavam ao controlo de Tbilissi desde os confrontos do início dos anos 1990.

26 Levado ao poder pela “revolução rosa” de 2003 Saakashvili é tido como o mais fiel peão americano na região e na batalha pelos recursos energéticos e pelo controlo estratégico da região que se estende entre o Cáucaso e a Ásia Central.

27 A dimensão da crise ficará decerto mais clara se recordarmos que o território georgiano serve de corredor a oleodutos e gasodutos de importância vital, ligando a área do Cáspio (a partir do Azerbaijão) à Turquia, evitando assim o território russo.

28 O “relatório dos peritos” regressa ao episódio sublinhando como um dado “preocupante”: o facto de “o NRC não ter sido utilizado para prevenir a crise russo-georgiana de 2008”.

Dias depois, a 26 de Agosto, novo golpe de teatro: o presidente russo Dmitri Medvedev surgiu nos ecrãs da televisão russa a anunciar o reconhecimento da independência da Ossétia do sul e da Abkházia.

A reacção do Ocidente e da NATO não se fez esperar. O Conselho do Atlântico Norte condenou a Rússia pelo reconhecimento da independência da Abkházia e da Ossétia do sul e suspendeu os encontros formais do Conselho NATO-Rússia. Reunidos de urgência em Bruxelas a 19 de Agosto 2008, os 26 ministros dos Negócios Estrangeiros da Aliança emitiram uma declaração em que diziam que a NATO não podia ter relações regulares com a Rússia enquanto Moscovo mantivesse tropas na Geórgia. “Não podemos continuar com o *business as usual*” – declarou o Secretário-geral da Aliança, Jaap de Hoop Scheffer. Moscovo respondeu congelando o intercâmbio militar com a Aliança.

Em Setembro, uma delegação da Aliança visitou Tbilissi para expressar solidariedade depois da guerra com a Rússia ao mesmo tempo que era anunciada a criação de uma “Comissão NATO-Geórgia”. O ministro dos Negócios Estrangeiros russo Sergei Lavrov reagiu, acusando a NATO de “tentar pintar o agressor como a vítima” e de pretender salvar a qualquer preço o “regime criminoso” de Tbilissi.

O tom sobe rapidamente entre Moscovo e Washington. Numa visita a Tbilissi e Kiev no início de Setembro o vice-presidente norte-americano Dick Cheney apelou à “unidade” face à ameaça russa e reiterou o seu apelo à continuação do alargamento da NATO e à diversificação das vias de fornecimento de energia, procurando assim retirar a Moscovo um alegado instrumento de pressão. Em Washington, os mais impacientes advogam uma estratégia de isolamento da Rússia.

O Kremlin não deixará de tomar nota de algumas dissonâncias no seio da Aliança Atlântica. A Polónia, os Estados do Báltico e o presidente ucraniano Viktor Iuchenko assumiram ostensivamente o lado de Saakashvili. Conscientes da dependência energética da Rússia, e mais sensíveis à dimensão estratégica das relações com Moscovo, alemães, italianos e franceses advogavam uma reacção mais contida, apelando a uma retirada simultânea das forças georgianas e russas para as suas posições iniciais.

Já em Outubro, a França e a Alemanha, a que se juntou a Itália, defendiam uma retomada imediata das negociações sobre a projectada parceria reforçada entre a União Europeia e a Rússia, que tinham sido interrompidas em Setembro, em pleno conflito com a Geórgia, mas sem conseguirem convencer os seus parceiros.

Moscovo terá enfim tirado algum reconforto do encontro de 3 de Outubro entre Dmitri Medvedev e Angela Merkel: reforço da parceria russo-germânica em matéria

de cooperação económica, apoio reiterado ao controverso gasoduto *Nord Stream*, confirmação das reticências germânicas ao alargamento da NATO à Geórgia e à Ucrânia... O relacionamento russo-alemão mostra-se assim, no fundamental, imune à crise georgiana.²⁹

Apesar da escalada retórica entre Washington e Moscovo e de um virtual congelamento no diálogo entre as duas capitais, vão surgindo pequenos gestos de reaproximação.

A caminho de uma “normalização”

Com a chegada à Casa Branca da nova Administração de Barack Obama, em Janeiro de 2009, assiste-se a um notório desanuviamento nas relações entre a Rússia e os Estados Unidos.

Os sinais de um “degelo” nas relações entre a Rússia e a Aliança Atlântica acentuam-se a partir da Primavera do mesmo ano. A 5 de Março, num encontro de ministros dos Negócios Estrangeiros da NATO em Bruxelas, Hillary Clinton disse, que era tempo de um “*fresh start*” com a Rússia.

A decisão formal da normalização das relações com a Rússia surgiria na cimeira euro-atlântica de Strasboug-Kiehl de 2 e 3 de Abril 2009. O comunicado final da cimeira convida Moscovo a retomar, logo que possível, as reuniões formais do Conselho NATO-Rússia. E o Secretário-geral da Aliança Jaap de Hoop, aponta uma lista de áreas de interesse comum – o Afeganistão e a luta contra o narcotráfico e a proliferação –, “apesar de se manterem sérias diferenças de opinião entre a NATO e a Rússia, em particular sobre a Geórgia”.³⁰

As fileiras da Aliança mostram-se, uma vez mais, divididas. Países como a França e a Alemanha há muito vinham advogando o retomar dos laços com a Rússia, argumentando que a sua suspensão tinha sido contra-producente. Em contrapartida, o chefe da diplomacia de Vilnius, Vygaudas Usackas, não escondeu a sua desconfiança, considerando “premature” o retomar do diálogo formal.

Moscovo adopta uma atitude de “*wait and see*”. O representante permanente da Rússia junto da Aliança, Dmitri Rogozin, recorda que foi a NATO a interromper o

29 Sobre as opções da Alemanha face à Rússia e à NATO, ver a análise de George Friedman, “The German Question”, *Stratfor Today*, de 6 de Outubro de 2008.

30 Os líderes da NATO sublinham que a Aliança continua a apoiar firmemente a soberania e a integridade territorial da Geórgia e que continua a acompanhar com interesse os progressos ucranianos e georgianos nas reformas que os deverão preparar para uma futura integração na Aliança e que representantes de Kiev e Tbilissi serão convidados para reunião.

diálogo, e que cabe portanto à Aliança retomá-lo. Fala em retomar a cooperação, mas “nas nossas condições”.³¹

“Do ponto de vista de Moscovo, o episódio da Geórgia atirou para plano secundário as relações com a NATO. Os líderes russos acusaram a NATO de romper as relações e disseram que cabia agora à NATO restabelecê-las. Além disso, os políticos russos afirmam repetidamente, numa referência velada às operações da NATO no Afeganistão, que a NATO necessita mais da Rússia do que a Rússia da NATO”.³²

Moscovo sente que tem alguns trunfos a jogar nesta conjuntura. Para a Aliança é vital o acordo de Moscovo ao trânsito dos reabastecimentos das tropas da ISAF através do território russo. E Washington, continua a necessitar do apoio de Moscovo para pressionar Teerão quanto às ambições nucleares iranianas.

O processo conhecerá uma vez mais avanços e recuos. Uma primeira tentativa de reaproximação, em Maio, fracassa quando Dmitri Medvedev classifica de “provocação aberta” exercícios militares da NATO na Geórgia e manda retirar os oficiais russos de uma reunião com responsáveis militares da Aliança.

A 27 de Junho, a Aliança Atlântica e a Rússia chegam a acordo para relançar a sua cooperação militar numa reunião informal dos ministros dos Estrangeiros no quadro do NRC. Trata-se de tentar unir os esforços de Moscovo e da Aliança em matéria de Afeganistão, da luta contra o terrorismo e das operações contra a pirataria na Somália.

As duas partes não parecem fazer qualquer progresso no que toca à Geórgia, e o chefe da diplomacia russa Serguei Lavrov, reiterou as objecções russas às actividades da NATO na área. O tom do encontro nem por isso é menos conciliatório – isto, a uma semana da visita de Barack Obama a Moscovo.

A primeira sessão formal do Conselho NATO-Rússia desde a crise da Geórgia é convocado para o início de Dezembro de 2009. A cooperação militar está uma vez mais no centro das conversações, com destaque, uma vez mais, para o Afeganistão e o combate ao terrorismo e à pirataria. Dos debates surgirá, em finais de Janeiro de 2010, um “Quadro do NRC para a Cooperação Militar entre a NATO e a Rússia” que preparará um plano de actividades conjuntas.³³

Assiste-se ao mesmo tempo a um esforço conjunto no sentido de aperfeiçoar os próprios mecanismos de cooperação, em particular o NRC.³⁴ No encontro cimeiro de

31 “A *entente cordiale* entre a Rússia e a NATO não funcionou” – constatava o embaixador russo na NATO, um mês depois do confronto na Geórgia. “As relações [entre as duas partes] devem agora ser pragmáticas”.

32 “Rebooting NATO-Russia Relations”, *op. cit.*

33 Ver “Work Programme of the NATO-Russia Council for the Year 2010”.

34 Ver “Taking the NATO-Russia Council Forward”, aprovado a 30 de Dezembro.

Abril de 2008, em Bucareste, ambas as partes expressaram insatisfação com a falta de conteúdo concreto do trabalho do Conselho. E em Janeiro de 2009, o embaixador da Rússia junto da NATO Dmitry Rogozin disse que o NRC não passava de “um corpo em que se realizavam discussões escolásticas.”³⁵

O encontro abrirá, de resto, espaço a um debate em que são abordados alguns dos aspectos mais delicados do relacionamento entre os dois parceiros. A Rússia reclama uma cooperação da NATO, ainda que limitada, com a CSTO, novas negociações sobre o CFE e uma fórmula *ad hoc* que permita a participação russa em encontros alargados dos países que contribuem com tropas para a ISAF.³⁶ O presidente russo Dmitri Medvedev quer ainda discussões sobre novo tratado e uma arquitectura de segurança europeia proposto pelo presidente russo a 30 de Dezembro de 2009.³⁷

Por sua vez, a NATO pede a Moscovo um maior empenho no Afeganistão, como se verá a seguir e, em iniciativas da Aliança como a *Ocean Shield*, a operação contra a pirataria marítima.

Curiosamente, a própria questão da eventual adesão da Rússia à NATO, volta a ser evocada. Em Abril de 2009, o ministro dos Negócios Estrangeiros polaco Radoslaw Sikorski, sugere a integração da Rússia na NATO. E em Março de 2010, a sugestão seria repetida numa carta aberta escrita por um grupo de peritos alemães em defesa e pelo antigo ministro da Defesa alemão Volker Rühle, em que se sugeria que a Rússia era necessária ao dealbar uma ordem mundial multipolar, de modo a que a NATO contrabalançasse potências asiáticas emergentes.³⁸

A liderança russa limitou-se a declarar que não tem quaisquer planos para se juntar à Aliança. “As grandes potências não aderem a coligações, elas criam coligações, e a Rússia continua a considerar-se uma grande potência” – eis a reacção de Dmitri Rogozin, admitindo embora que a Rússia não exclui em absoluto uma adesão no futuro.

35 Em boa parte as preocupações russas figuram num documento sobre os princípios básicos das relações NATO-Rússia apresentado na cimeira ministerial de Dezembro pelo chefe da diplomacia russa, Serguei Lavrov.

36 O CSTO (*Collective Security Treaty Organisation*), também conhecido como Tratado de Tashkent, uma aliança militar selada a 7 de Outubro de 2002 pelos presidentes da Rússia, da Bielorrússia, da Arménia, do Cazaquistão, do Quirguistão e do Tadjiquistão.

37 O Secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, rejeitou o projecto de Medvedev numa conferência de imprensa em Moscovo, a 17 de Dezembro, dizendo que não via qualquer necessidade de novos tratados ou de uma nova estrutura de segurança na Europa.

38 “Ex-minister wants to bring Russia into NATO”, *Der Spiegel*, 9 de Março de 2010.

O papel do Afeganistão

O Afeganistão terá, efectivamente, um peso substancial neste retomar do diálogo. A cooperação nessa área nunca foi interrompida nos meses de crise que se seguiram ao conflito da Geórgia e a Rússia manteve a assistência logística à missão militar da NATO naquele teatro.³⁹

A questão estará no centro do diálogo ao mais alto nível entre a NATO e a Rússia, em particular o encontro do início de Agosto de 2009 em Bruxelas, entre Dmitri Rogozin e Anders Fogh Rasmussen e a visita do novo Secretário-geral da Aliança Atlântica a Moscovo no início de Dezembro de 2009.

Numa entrevista à ITAR-TASS de 29 de Junho, Dmitri Rogozin reitera a disponibilidade da Rússia para cooperar com a NATO no Afeganistão, mas exclui, categoricamente, qualquer envolvimento militar directo.

Apesar do mau estado das relações, a NATO pede directamente o auxílio da Rússia, solicitando autorização para a circulação de aviões de transporte, militares inclusive, da Aliança sobre o território russo e pedindo a Moscovo que fornecesse helicópteros para as forças de Cabul e ajuda no treino da força aérea afegã. O Kremlin rejeitou esses pedidos, continuando embora a permitir o trânsito de abastecimentos não militares através do seu território.⁴⁰

A questão dos reabastecimentos às forças em missão no Afeganistão será também um dos tópicos em destaque no encontro de Julho de 2009 entre Dmitri Medvedev e Barack Obama. Os presidentes russo e americano chegam a um entendimento sobre a realização de 44.500 voos anuais sobre o território russo. O acordo encaixará, porém, em dificuldades de burocracia, mas também política, e nunca passará do papel.

A Rússia vai, ao mesmo tempo, dando sinais de exigir um papel e uma voz mais activa no Afeganistão, face às dificuldades crescentes da NATO no terreno, duas décadas depois da retirada das tropas soviéticas do país, e a diplomacia russa mostra-se cada vez mais activa na área.⁴¹

39 Em Abril de 2008, Moscovo disponibilizou-se para facilitar o trânsito de equipamento não militar para a ISAF através do território russo.

40 A questão do narcotráfico a partir do Afeganistão valerá em contrapartida alguns desencontros, já que Dmitri Rogozin insiste que a questão deve ser tratada, “no quadro de uma cooperação institucional entre o CSTO” (*Collective Security Treaty Organisation*, organização de defesa que junta a Rússia e cinco antigas repúblicas soviéticas) e acusa a Aliança de resistir a reconhecer a organização como interlocutor.

41 A 30 de Julho de 2009 uma cimeira quadripartida sobre o Afeganistão reuniu o Paquistão, a Rússia e o Tajiquistão em Dushanbe.

Neste contexto, fizeram-se notar os comentários do embaixador russo em Cabul, Zamir Kabulov, alertando que NATO podia repetir o destino de tropas soviéticas no Afeganistão. Kabulov, um homem com uma longa experiência do país – onde esteve em missão durante a intervenção soviética –, recorda que o Afeganistão desempenhou sempre um papel *pivot* nos negócios entre a Rússia e o Ocidente e que o país continua a representar uma presa estratégica dada a proximidade dos recursos de gás e petróleo do Irão, do Cáspio, da Ásia Central e do golfo Pérsico.⁴²

Moscovo tem também manifestado inquietação perante a mobilização de estados da CEI e, em particular, a Arménia, o Azerbaijão e a Ucrânia, que estão a ser mobilizados para a nova estratégia afegã anunciada pelo presidente Obama em finais de 2009.

Trata-se de contingentes limitados, mas “a sua participação na operação militar no Afeganistão sugere por si só o aumento da influência da NATO na Transcaucásia e na Ucrânia”, assumindo por isso, “um significado geopolítico” –, adverte o analista russo Andrei Korbut.⁴³

Os observadores russos chamam a atenção para a presença de mais de um milhar de militares georgianos treinados por instrutores americanos em táticas de contra-insurreição no Afeganistão. “Não é segredo que Tbilissi está a preparar uma vingança militar contra os jovens Estados da Ossétia do sul e da Abkházia” – sublinha o mesmo analista, e o treino americano e a experiência no Afeganistão representará para as forças georgianas uma importante “experiência de combate real”.⁴⁴

A questão prende-se em boa medida com o duelo de influências na Ásia Central. Os Estados Unidos e a NATO insistem que as bases de apoio na área serão necessárias enquanto durar a missão no Afeganistão, mas a questão tem já outras dimensões.⁴⁵ “Vários governos da Ásia Central saudaram e apoiaram o empenhamento da NATO no Afeganistão como um contributo para a estabilidade regional” – diz o “relatório dos peritos”. “As reformas políticas e uma governança melhorada podem representar contributos maiores para um clima de segurança mais salutar em toda a Ásia Central”.

42 “Russian envoy cautions US on Afghan troops surge”, *Associated Press*, 12 de Setembro de 2009. Ver ainda, para uma perspectiva global da análise de Moscovo e o alcance geopolítico da situação no Afeganistão, “Russian commentary assesses Afghanistan in global context”, *Politkom. Ru*, 14 de Agosto de 2009.

43 Andrei Korbut, “Afghanistan Adventure Accrues CIS Countries. NATO Forces Could Repeat the Fate of Soviet Troops”, *Voyenno-Promyshlenny Kuryer* (Rússia), 16 de Dezembro de 2009.

44 *Idem*.

45 Lionel Beehner, *U.S. Military Bases in Central Asia*, (CFR.org 26 de Julho de 2005).

Mas Moscovo reage a estes argumentos com desconfiança. O embaixador russo em Cabul não escondeu alguma inquietação quanto às intenções da NATO no Afeganistão – um teatro que está “para além do domínio político” da Aliança, e que a Rússia olha com preocupação a instalação de bases permanentes da NATO na região. “Apoiámos os Estados Unidos e depois a operação da NATO no Afeganistão em nome da luta contra o terrorismo” depois do 11 de Setembro. “Acreditámos que essa agenda é genuína e que não esconde outras agendas. Mas hoje estamos a observar com toda a atenção a expansão das infra-estruturas militares da NATO por todo o Afeganistão”.⁴⁶

Os Estados Unidos mantêm duas importantes bases na região: Manas, junto a Bichkek (Quirguistão) e Karshi-Khanabad, no sul do Uzbequistão. A Alemanha e a França têm um pequeno contingente de tropas em Termez, no sul do Uzbequistão, e em Dushanbe, no Tajiquistão. A NATO desenvolveu esforços para garantir o uso do espaço aéreo com vários países, incluindo o Azerbaijão.

A presença militar americana na região mobilizou resistências. A Organização de cooperação de Xangai, uma organização de segurança regional que agrupa a Rússia, a China, o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão reclamou a Washington o estabelecimento de um calendário para a retirada das forças americanas da região.

Vários líderes centro-asiáticos têm acusado Washington de pretender estabelecer uma presença militar permanente na região por razões que nada a têm a ver com a luta contra o terrorismo.⁴⁷

Na cimeira do Grupo de Xangai de Julho de 1999, o presidente uzbeque Islam Karimov, acusou directamente Washington de nutrir “planos geopolíticos de longo alcance com o objectivo final de dominar a região da Ásia Central”.⁴⁸

O pomo de discórdia do alargamento

“Dada a sua dimensão e a estatura, a Rússia desempenhará inevitavelmente um papel proeminente na formação do ambiente de segurança euro-atlântico”

46 “Russian envoy cautions US on Afghan troops surge”, *op.cit.*

47 Trata-se de uma região rica em recursos energéticos e Washington apoiou a construção de um *pipeline* ligando Baku, no Azerbaijão, a Ceyhan, na Turquia, o que alimentou especulações sobre os reais objectivos americanos na área.

48 Em Fevereiro de 2009, o então presidente do Quirguistão Kurmanbek Bakiyev chegou a exigir a Washington um calendário de retirada das forças americanas e da NATO de Manas mas recuou quando Washington aumentou a parada no aluguer da base – que constituiu, aliás, a principal fonte de divisas estrangeiras para o país.

- reconhece o “relatório dos sábios” no capítulo “Tendências regionais”. Ressalva, porém, que a Rússia continua a enviar “sinais contraditórios” quanto à sua abertura à cooperação futura com a NATO.

“Os líderes de Moscovo expressaram preocupações quanto à perspectiva dos alargamentos da NATO no passado, enquanto os aliados manifestaram preocupação quanto a possíveis tentativas da Rússia de empreender actos de intimidação política ou económica” - sublinha o documento.

A atitude dos antigos membros do Pacto de Varsóvia entretanto integrados na NATO - ou candidatos a uma futura adesão - tem aqui um peso fundamental e que é repetidamente vincado nas recomendações dos “sábios” com vista ao novo Conceito Estratégico da Aliança. “Por razões de História, geografia e acontecimentos recentes, alguns países são mais cépticos do que outros quanto ao compromisso do Governo russo relativamente a uma relação positiva”.

A atitude de Washington tem uma vez mais aqui um papel decisivo. Hillary Clinton percorreu em Julho deste ano, várias capitais de Leste, para garantir que a procura de uma melhoria das relações com Moscovo não implicava que Washington diminuísse o seu empenho ou alterasse a sua política na região. Em Tbilissi, a secretária de Estado norte-americana recorreu a uma linguagem particularmente dura para condenar a “invasão e ocupação” russa.

Hillary Clinton repetiu, que Washington continuaria a financiar organizações não governamentais na região e prometeu dois milhões de dólares para um fundo destinado a apoiar as organizações que estão a ser pressionadas para encerrarem. A questão irrita particularmente Moscovo que vê nessas organizações um instrumento para as manobras políticas americanas na área.

O próprio Barack Obama reunira-se com onze líderes da Europa Central e de Leste num jantar em Praga três meses antes, a 6 de Abril, horas depois de assinar com o presidente russo Dmitri Medvedev o novo acordo de desarmamento nuclear que substituiu o START de 1991.

Em Janeiro de 2010, o vice-presidente Joseph Biden, levava já a mesma mensagem de reafirmação a várias capitais de Leste, do empenho americano na segurança da área. Washington abandonara, no início de Setembro de 2009, o projecto de construir um sistema de defesas anti-míssil na Polónia e na República Checa. A decisão teve reacções negativas nalguns círculos políticos de Praga e, sobretudo, de Varsóvia, tendo Washington “compensado” a Polónia através do fornecimento de uma bateria de mísseis *Patriot*.⁴⁹

49 George Friedman assinala que, ao mesmo tempo que desistia do escudo anti-mísseis, um sistema que pouco afectaria o dissuasor nuclear russo, os Estados Unidos instalam na Polónia um

Na Roménia, Joe Biden, foi mesmo mais longe e desafiou directamente Moscovo ao afirmar que os Estados Unidos olhavam as “esferas de influência” como um “pensamento do século XX”, ou seja, rejeitando quaisquer pretensões russas a uma qualquer zona de influência na área da antiga União Soviética.⁵⁰

Mais, desafiou os antigos satélites da URSS a apoiarem as antigas repúblicas soviéticas a derrubarem sistemas autoritários, a “estabelecerem democracias e economias de mercado vibrantes” e a preservarem a sua independência mencionando em concreto a Moldávia, a Geórgia e a Ucrânia e ainda a Arménia, o Azerbaijão e a Bielorrússia. Estes propósitos não terão deixado de ser lidos em Moscovo como um apelo a novas “revoluções coloridas”.⁵¹

A questão prende-se com outro sério ponto de contencioso: a expansão da Aliança. O “relatório dos peritos” reafirma a política de “porta aberta” a novos alargamentos. “No que concerne os Estados que expressaram o seu desejo de se tornarem membros, o processo deve avançar logo que cada Estado cumpra os requisitos para se tornar membro” - diz o documento, referindo directamente os casos da Geórgia e da Ucrânia.

No capítulo da “Parceria com a Geórgia e a Ucrânia” recomenda que “os aliados devem fazer uso regular das comissões NATO-Ucrânia e NATO-Geórgia para discutir preocupações de segurança mútuas e desenvolver a cooperação prática, inclusive em reformas na defesa”.

No mesmo discurso em que anuncia um “relançamento” das relações com a Rússia, no início de 2009, Joseph Biden rejeitara já categoricamente o regresso a qualquer conceito de “zonas de influência” e o próprio Barack Obama considerou o reconhecimento das aspirações dos Estados que pretendem aderir à NATO como a “convicção central” da sua equipa.

Ainda assim, Obama dará um aparente sinal de compromisso na matéria no decorrer da cimeira de Julho em Moscovo com Dmitri Medvedev. O presidente americano reafirmou a abertura da Aliança à integração de novos membros, mas

sistema que pode afectar a capacidade russa. Ver George Friedman, “Germany after EU and Russian scenario”, *Stratfor*, 27 de Maio 2010.

50 A Rússia tem também manifestado particular desconforto com o crescimento das bases militares instaladas pelos Estados Unidos na Roménia e na Bulgária a partir de 2006, abrindo um acesso privilegiado ao Mar Negro, um desenvolvimento que o ministro dos Negócios Estrangeiros Serguei Lavrov classificou como “difícil de compreender”.

51 A Moldávia será palco da *Twitter Revolution* em Abril de 2009. O novo governo de Kishinau defende a integração na Roménia, o que integraria a antiga república soviética na NATO. A questão assume uma dimensão particular dado o conflito da Transdnístria, região separatista de maioria eslava apoiada pela Rússia.

sublinhando que para a Geórgia ou a Ucrânia se tornarem membros da Aliança é necessário que “seja essa a escolha da maioria da população”.

Era a primeira vez que a Casa Branca colocava a questão nesses termos. Franceses e alemães vinham insistindo há muito que o alargamento da NATO se devia limitar a países onde se registasse um forte apoio à adesão e que cumprissem requisitos políticos e militares de que a Geórgia e a Ucrânia estavam ainda longe.

Os argumentos de Moscovo

A conjuntura política no espaço da defunta União Soviética registava entretanto alterações substanciais. As eleições de Fevereiro na Ucrânia ditaram o colapso definitivo das forças da “revolução laranja” e a vitória de Viktor Ianukovitch ofereceu um importante trunfo à Rússia.

O novo presidente ucraniano assinou a 21 de Abril um acordo com Dmitri Medvedev que renova a base russa de Sebastopol, na Crimeia, invertendo completamente a política do seu antecessor, o pró-ocidental Viktor Iuchtchenko que ameaçava não renovar o acordo de utilização da base pela Rússia (que expirava em 2017). Em troca da renovação do acordo por um prazo de 25 anos, Moscovo anunciou uma redução de 30 por cento no preço do gás que fornece à Ucrânia.

E as boas notícias para Moscovo não se ficaram por aí. Em clara ruptura com a política do seu antecessor, que fazia da integração na NATO um objectivo estratégico, Viktor Ianukovitch apressou-se a declarar que a Ucrânia não deveria aderir a qualquer pacto militar, propondo-se antes constituir uma ponte entre a Rússia e o Ocidente.⁵²

A “recuperação” da Ucrânia, cinco anos depois da “revolução laranja” e da instalação de um regime pró-NATO em Kiev constitui uma importante vitória para a Rússia e altera substancialmente os dados da correlação de forças na região. Das antigas repúblicas soviéticas a Ucrânia é sem dúvida a mais sensível para a Rússia. Para além das razões de ordem histórica e sentimental, a Ucrânia tem uma importância estratégica crucial para Moscovo. Bastará recordar que é na Ucrânia que se situam a quase totalidade das infra-estruturas de ligação da Rússia não só à Europa mas também ao Cáucaso.

Não será provavelmente alheio a estes desenvolvimentos o súbito reaquecer das relações russo-polacas depois do acidente da Primavera deste ano que vitimou o

52 “Ukraine’s Election and the Russian Resurgence”, *International Herald Tribune*, 26 de Janeiro de 2010.

presidente Lech Kaczynski. Ao mesmo tempo, Moscovo empenha-se numa diplomacia económica para desenvolver laços comerciais com os vizinhos.⁵³

Em menos de três meses a Rússia assistia ao reverter de outra “revolução colorida” com a queda de Kurmanbek Bakiyev levado ao poder cinco anos antes na sequência da “revolução das túlipas” no Quirguistão.

“A Rússia continua empenhada na Europa Central” – observa George Friedman. “Não na procura de uma hegemonia, mas uma zona de separação neutral entre a Alemanha e a antiga União Soviética com os antigos Estados-satélite como a Polónia continua a ser de importância crucial para Moscovo.”⁵⁴

Moscovo procura, ao mesmo tempo, explorar em diversas ocasiões as diferenças de perspectiva entre os aliados no que toca às relações com a Rússia.⁵⁵

Aqui desempenha papel especial a relação com a Alemanha. Georges Friedman sublinha a intensidade crescente dos laços políticos e económicos entre a Alemanha e a Rússia e a “sinergia potencial” entre as duas economias e que, caso se agrave a crise da União Europeia, a Rússia poderá representar uma “alternativa natural” para a Alemanha.⁵⁶ O analista sublinha ainda que essa relação poderá assumir aspectos de segurança e vir a colocar à Alemanha dilemas no relacionamento com os Estados Unidos e a NATO.⁵⁷

A candidatura georgiana (tal como a da Ucrânia), fortemente apoiada por Washington, dividiu os aliados europeus na cimeira euro-atlântica de Bucareste, em Abril de 2009. E as reticências de franceses e alemães, que preferem claramente evitar confrontar a Rússia, viram-se, aliás, reforçadas pela aventura militar lançada por Saakashvili na Ossétia do sul e muitos analistas contestam as ambições de Tbilissi quanto a uma futura integração na NATO.

Dmitri Rogozin não se coibiu de observar em vésperas da cimeira da NATO de Abril de 2009 que os países do antigo bloco soviético fazem da NATO uma espécie de “psiquiatra pessoal” nos esforços para superar o seu complexo face à Rússia.

Mesmo no Ocidente nem todos concordam com a expansão da Aliança. Henry Kissinger e George Shultz, antigos secretários de Estado norte-americanos ques-

53 “Russia Links Its Economy With Close Neighbours”, *International Herald Tribune*, 6 de Março de 2010.

54 “The Western View of Russia”, *Stratfor*, 31 de Agosto de 2009.

55 Responsáveis da NATO reconheceram em diversas ocasiões a existência de sérias divisões dentro da Aliança no que toca às relações com a Rússia e que não tem sido fácil gerar consensos entre os aliados nessa matéria.

56 “Germany after EU and Russian scenario”, *op.cit.*

57 Ver, ainda, de Georges Friedman, “Germany and Russia move closer”, *Stratfor*, 24 de Junho de 2010.

tionaram abertamente, num artigo surgido no *International Herald Tribune* semanas depois do conflito russo-georgiano, a urgência de integrar a Geórgia e a Ucrânia na NATO (defendendo antes uma rápida integração europeia, sobretudo da Ucrânia), sublinhando que “não se trata de advogar ou aceitar uma esfera de influência russa na Europa de Leste”, mas de “esperar o momento próprio”.

Ainda a herança da Guerra Fria

A Rússia esteve, de resto, sempre presente nos debates e consultas organizadas pela NATO no processo de preparação do novo Conceito Estratégico. Num encontro ministerial da Aliança no final de 2009, e ao falar das novas missões resultantes do novo Conceito Estratégico, o secretário geral Anders Fogh Rasmussen insistiu nas questões da “segurança energética” (numa aparente referência aos alarmes quanto à excessiva dependência europeia do gás russo) ou no “desafio dos ciber-ataques”, evocando o incidente diplomático que confrontara Tallin e Moscovo dois anos antes. E em Moscovo as referências ao artigo V são inevitavelmente percebidas como visando directamente a Rússia.

E se o “relatório dos peritos” continua a manter a guarda quanto às intenções de Moscovo, a evolução da doutrina militar russa reflecte, também ela, e em particular depois do Kosovo e da Geórgia, uma desconfiança persistente em relação à Aliança Atlântica.

Foram exactamente os momentos de tensão com a NATO, como o Kosovo ou a Geórgia que deram novo impulso às reformas no sector da Defesa e aos esforços de modernização das Forças Armadas russas – um processo que se arrasta, entre avanços e recuos, há uma dezena de anos.

A revisão do conceito estratégico militar russo operada em 2000 sob o impacto do ataque da NATO à Sérvia seria confirmada em Março de 2007 quando o Conselho de Segurança da Rússia decidiu que a principal ameaça à segurança da Rússia era agora representada, já não pelo “terrorismo global”, mas antes por “estruturas internacionais”, e “em particular da NATO”.⁵⁸

Este sentimento do aumento das ameaças à segurança do país traduziu-se num aumento significativo das despesas militares russas, sobretudo a partir do ano 2000, e num ambicioso programa de modernização e de reequipamento das forças russas.

58 “The National Security Concept of the Russian Federation”, *op. cit.*

A 22 de Setembro de 2008, ainda em pleno rescaldo da crise da Geórgia, o presidente Dmitri Medvedev anunciou um projecto de renovação do dissuasor nuclear russo a desenvolver nos próximos 12 anos (até 2020) no que se anuncia desde já como a maior iniciativa da Rússia em matéria de defesa na última década.

Dmitri Medvedev assinou a 5 de Fevereiro deste ano a nova “Doutrina Militar da Federação Russa até 2020” e os princípios básicos da política de dissuasão nuclear no período até 2020 para substituir a doutrina assinada por Vladimir Putin em Abril de 2000.⁵⁹

A nova doutrina identifica como a primeira das “ameaças externas” à Rússia a expansão das “infra-estruturas militares dos países-membros da NATO”, aproximando-as “das fronteiras da Federação Russa” e a “tendência para atribuir ao potencial de força da NATO funções globais, em violação do direito internacional”.⁶⁰

Os EUA são a fonte de outras ameaças de topo, embora o país nunca seja mencionado no documento. A nova doutrina aponta, entre outras, as “tentativas de desestabilização” e de “minar a estabilidade estratégica” e a “instalação de contingentes militares estrangeiros” em “territórios vizinhos da Federação Russa e dos seus aliados, bem como das águas adjacentes” e ainda a “instalação de sistemas anti-mísseis que minam a estabilidade global e violam o equilíbrio de forças no campo nuclear”.

A nova doutrina militar russa aponta ainda “reivindicações territoriais sobre a Federação Russa e os seus aliados” e tentativas de “ingerência nos seus assuntos internos” e o “recurso à força” e a “escalada de conflitos militares” em “territórios de estados vizinhos da Federação Russa e dos seus aliados”.

A doutrina militar adoptada em 2000 não mencionava a NATO pelo nome, mas descrevia o alargamento de alianças militares em áreas adjacentes à Rússia como uma “ameaça” militar directa, numa referência óbvia à Aliança Atlântica.⁶¹

Em suma, e apesar de todas as instâncias de cooperação, o relacionamento entre a NATO e a Rússia tem tido altos e baixos, ao sabor da conjuntura do momento, e continua marcada por uma desconfiança persistente e por uma permanente disputa geopolítica.

59 “*Voiennaia Doktrina Rossiiskoi Federatsii*” (http://news.kremlin.ru/ref_notes/461).

60 De notar que, das onze principais “ameaças” à segurança da Rússia identificadas pelo documento, sete estão directamente ligadas ao Ocidente.

61 Em rigor, a nova doutrina faz a distinção entre “risco” e “ameaça” militar. O alargamento da NATO surge no topo da lista dos “riscos militares”, o que significa que pode evoluir para uma ameaça. Na doutrina militar de 2000 o alargamento da NATO era identificado como uma “ameaça”. Ver, de Mikhail Tsympkin, “What’s New In Russia’s New Military Doctrine?”, *RFE*, 27 de Fevereiro de 2010.

“Dado que a futura política da Rússia em relação à NATO é difícil de prever, os aliados devem prosseguir o objectivo da cooperação, mas salvaguardando ao mesmo tempo a possibilidade de a Rússia decidir uma direcção mais adversa” – recomenda o documento preparatório do novo Conceito Estratégico da Aliança Atlântica.

“O problema das relações entre a Rússia e a NATO envolve a herança da Guerra Fria, diferenças na cultura estratégica e uma preocupação com o processo em detrimento da substância” – notam Oksana Antonenko e Bastian Giegerich. “A Rússia ainda vê a NATO como uma organização anti-russa que continua a representar uma ameaça à sua segurança apesar das declarações da NATO de que a Aliança é uma organização de defesa e que não está dirigida contra ninguém”.⁶²

Os aliados e a Rússia continuar a trocar regularmente pontos de vista sobre questões de segurança na área euro-atlântica, mantendo um mecanismo de consulta permanente nas grandes questões políticas. Mas verdadeiramente não houve progresso. “A história das relações entre a NATO e a Rússia é uma história de problemas, desconfianças e mal-entendidos, e a relação dificilmente poderá ser classificada como uma verdadeira parceria, mesmo antes de Agosto de 2008” – consideram os mesmos autores. Nem todo o sistema de cooperação, incluindo o Conselho NATO-Rússia, produziu qualquer aproximação estratégica significativa em termos de ultrapassar a herança das percepções da Guerra Fria ou desenvolver uma avaliação comum das ameaças e da forma de lidar com elas”.

A verdade é que, “apesar do fim da Guerra Fria, as tensões entre os Estados Unidos e a Rússia mantêm-se”, diz William Drozdiak, na já referida entrevista de Março de 2010 à *Foreign Affairs*. “Em termos de convencer a Rússia de que os seus próprios interesses de segurança exigem uma melhor relação com o ocidente não houve muito progresso”.

À luz da experiência dos últimos quase vinte anos, e apesar dos protestos de boa vontade e dos progressos em matéria de diálogo e de cooperação, o relacionamento entre a NATO e a Rússia continua a assentar, em boa medida, numa lógica de dissuasão, ainda que através do diálogo e de uma cooperação ambiciosa, mas nem por isso menos reservada.

62 “Rebooting NATO-Russia Relations”, *op. cit*

Extra Dossiê

As Empresas Militares Privadas e a Paz: uma Análise Crítica

Ramon Blanco*

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, em parceria com o Centro de Estudos Sociais (CES)

Resumo

Neste ensaio se objectiva analisar criticamente a actuação de um ente cada vez mais relevante no cenário da segurança e paz internacionais, as Empresas Militares Privadas (EMPs). É argumentado que estas não possuem aptidões para uma maior centralidade na consecução de uma paz internacional sustentável. De forma a suportar o argumento, será inicialmente delineado tal actor internacional. Serão abordadas a emergência e caracterização deste, assim como expostos os argumentos a favor e contra sua actuação nas operações de paz e seus possíveis efeitos. Em seguida, será exposto o desafio que é a construção de uma paz sustentável. Serão examinados com mais profundidade a vertente teórica relativamente à violência assim como o entendimento mais alargado de paz propostos por Galtung. Serão ainda observadas as dimensões apresentadas como fonte de origem dos conflitos pela bibliografia relevante, mostrando dessa forma o entendimento estreito de paz e transformação de conflitos tido pelas EMPs.

Abstract

Peace and Private Military Companies: A Critical Analysis

The objective of this essay is to critically analyze the performance of an actor that is increasingly relevant in the international peace and security scenario, the Private Military Companies (PMCs). It is argued that they do not have capability and great centrality in the construction of a sustainable international peace. In order to sustain the argument, it will be initially defined the actor (PMCs). It will be considered the emergence and characterization of it, and also exposed the arguments in favour and against its acting in the peace operations and its possible effects. Following this, it will be more deeply examined the theoretical dimension regarding violence and also the enlarged understanding of peace proposed by Johan Galtung. Finally it will be also observed the dimensions presented as sources of the conflicts by the relevant literature, showing in this way the narrow understanding of peace and of conflict transformation that the PMCs have.

* Ramon Blanco obteve o Diploma de Estudos Avançados em Relações Internacionais, com especialização em Estudos para a Paz e Segurança Internacional, na Universidade de Coimbra (2008), e sua graduação em Administração na Universidade Federal do Rio de Janeiro (2005). Enquanto Doutorando é financiado pela Fundação para Ciência e Tecnologia (FCT) – SFRH / / BD / 43498 / 2008. O autor pode ser contactado e recebe comentários pelo e-mail: ramon@ces.uc.pt

Introdução

O fim da Guerra Fria traz consigo profundas transformações no cenário internacional e no pensamento teórico/conceptual relativamente a este, e na esfera securitária não é diferente. O pensamento securitário da lógica bipolar, moldado para os conflitos armados directos entre Estados (Fierke, 2007), é aberto para diferentes dinâmicas e passa a notar também as “novas” (Kaldor, 1999) e “novíssimas” guerras¹ (Moura, 2005). Nesse cenário, novas dimensões de ameaças são adicionadas às antigas, como, por exemplo o terrorismo, o meio ambiente, crime organizado transnacional (Collins, 2007) ou a crise alimentar. Dentro desse ambiente, transforma-se também o referente de segurança, aquele a quem deve-se proteger das diversas ameaças, para incluir além dos Estados, por exemplo, as pessoas, com o conceito de segurança humana (UNDP, 1994).

Se, por um lado, os pensamentos no tocante aos conflitos e aos referentes de segurança vão sendo transformados ao longo do tempo, o entendimento de paz e o pensamento no tocante à consecução desta também. Johan Galtung e a Escola dos *Peace Studies*,² com os conceitos de paz negativa e paz positiva, vêm mostrar que uma paz sustentável é muito mais do que o simples cessar da violência direta (paz negativa), que esta deve passar também pela superação das violências estrutural e cultural (paz positiva), estas muito mais profundas do que aquela (Galtung, 1969, 1990). Tais alterações no entendimento de paz e violência, chegam também às respostas no tocante aos conflitos, e estas igualmente vêm sendo transformadas ao longo do tempo. É clara, por exemplo, a transformação do escopo das operações de paz da ONU, em suas primeira, segunda e terceira gerações, aumentando continuamente não somente a profundidade, mas principalmente a complexidade destas (Paris, 2004).³

Ao passo que é cada vez mais central o modelo de respostas aos conflitos das Nações Unidas, a eficácia deste é progressivamente mais contestada (Richmond, 2008: 109-115). Assim, é cada vez maior o esforço para se (re)pensar a paz e a violência. (Freire and Lopes, 2008). Desta forma, torna-se altamente necessário

1 Apesar de os conflitos intra-estatais já serem realidade e constituírem a maior parte das conflitualidades pelo globo desde o pós Segunda Guerra Mundial. Ver, por exemplo, o gráfico compilado pelo *Uppsala Conflict Data Program* da Universidade de Uppsala (Harbom and Wallensteen, 2009: 579).

2 Para mais detalhes sobre a trajetória dos *Peace Studies*, ver também, por exemplo: (Pureza and Cravo, 2005); (Rogers and Ramsbotham, 1999) e (Wiberg, 2005).

3 Ver especialmente o Capítulo 1. Para uma análise das transformações destas e suas fragilidades, ver (Freire and Lopes, 2008: 9-15).

observar tanto dinâmicas quanto actores emergentes dentro desse contexto para que possamos, como sociedade, alcançar uma paz mais duradoura e sustentável. Aqui, assenta-se o objectivo do presente ensaio. Este intenciona observar, criticamente, a emergência das Empresas Militares Privadas (EMPs) no cenário internacional e a crescente vontade destas, e de seus defensores, de assumirem papel central nas respostas à conflitualidade no plano internacional. Objectiva-se mostrar que a consecução de uma paz sustentável e a concreta transformação dos conflitos requer um entendimento mais profundo das causas destes. Assim, por terem competência somente em uma dimensão da paz, a paz negativa, e não possuindo capacidade para alcançar uma paz positiva, as EMPs não desfrutam de aptidão para obterem um papel central nas respostas aos conflitos internacionais.

A presente crítica será construída nomeadamente em duas dimensões. Primeiramente será melhor delineado este actor internacional que são as EMPs. Dentro deste enquadramento, será observada a emergência e a caracterização destas, assim como as principais causas de sua expansão. Em seguida, ainda observando às EMPs, serão expostos os argumentos a favor e contra da actuação destas nas operações de paz e os possíveis efeitos de uma maior centralidade destas na conflitualidade internacional. Posteriormente, será abordado o desafio que é a construção de uma paz sustentável. Neste ponto, será examinada com mais profundidade a vertente teórica relativamente à violência e o entendimento mais alargado de paz, proposto por Galtung, assim como apontadas algumas dimensões apresentadas como fonte de origem dos conflitos.

Tal proposta se faz necessária para justamente mostrar que a consecução de uma paz sustentável passa por muito mais do que o entendimento estreito tido pelas EMPs. Dessa forma, o presente ensaio abre um novo caminho para a crítica à centralidade das EMPs na transformação dos conflitos, mostrando que estas, ao contrário do que propagam seus defensores, não são aptas a construir uma paz sustentável quando o entendimento de paz é alargado.

Enquadramento das Empresas Militares Privadas

Com o objectivo de mostrar a enormidade do desafio que é a transformação dos conflitos e a construção de uma paz positiva, e consequente inaptidão das EMPs para tal desafio, é preciso delinear melhor este actor. Faz-se necessário, portanto, lançar um olhar mais atento sobre as EMPs relativamente às diversas dimensões destas. Dentro desta secção, serão abordadas nomeadamente as origens, as causas,

as argumentações a favor e contrárias à centralidade das EMPs nas operações de paz e alguns de seus efeitos para a conflitualidade internacional.

A dimensão não estatal da violência pode parecer recente para os contemporâneos do Estado Moderno ou mesmo uma novidade do nosso século, podendo ser inclusive estranha para os que vêem no Estado o portador do monopólio do uso legítimo da força⁴ (Weber, 2000). Contudo, esta é recorrente nas relações internacionais muito antes do século XX (Herbst, 1997 apud Singer, 2003: 19), sendo a contratação de tropas tão velha quanto a própria guerra e inclusive fazendo parte da natureza da mesma (Singer, 2003: 19 e 38)⁵. É talvez somente com propagação das ideias da Revolução Gloriosa (1688), mas principalmente com a Revolução Francesa (1789) e Guerras Napoleónicas (1793-1814) – com seus ideais nacionalistas, que a guerra passa a ser uma questão nacional (Paulo, 2005: 122-123). É notório, portanto, o paralelo entre a ascensão e o fortalecimento do Estado Moderno por um lado, e a gradual exclusão do ente privado no tocante à violência por outro (Abrahamsen and Williams, 2008: 134).

Relativamente a esta re-emergência do privado no tocante à violência e à guerra (Ibid, 2008) pode-se observar suas origens por exemplo em dois momentos. Primeiramente, nos anos 50 com o surgimento das empresas de segurança privada, cujo objectivo era a prestação de serviços a entes não-estatais no plano interno, e posteriormente ao longo da década de 70, onde tais serviços começaram por estender-se em esferas antes dominadas pelas forças armadas (Correia, 2005: 128). Apesar da oferta de tais serviços terem crescido com o tempo, ainda não é nada homogênea a forma de classificar esta prestação de serviços relacionados à dimensão militar actualmente.

Para Schreier e Caparini, a divisão é feita entre Empresas Militares Privadas e Empresas de Segurança Privada (2005: 17-33). Já para Shearer, a tipologia deve ser feita com base nos diferentes tipos de entidades privadas⁶ (1999). Contudo, tais tipologias não clarificam muito, dada a enorme dificuldade de diferenciá-las, uma vez estas em actuação nos conflitos, e também por tais tipologias não abrangerem a totalidade de serviços prestados por tais empresas (Barrinha, 2007). Devido a isso, o estudo de Singer é uma esclarecedora contribuição (Abrahamsen and Williams, 2008). Para Singer, todas estas empresas são militares e estas devem ser analisadas

4 “Política como Profissão” (*Politik als Beruf* no original) é uma palestra dada por Max Weber a estudantes da Universidade de Munich em 1919, sendo o texto original publicado no mesmo ano.

5 Para mais sobre a história de entes privados na guerra, ver (Singer, 2003: Capítulo 2).

6 Sendo essas: Empresas Militares Independentes, Empresas por Procuração, Empresas de Segurança, Agrupamentos *ad hoc* e Estados Privatizados (Shearer, 1999: 1).

relativamente ao seu envolvimento no conflito. A divisão para ele passa pelas Empresas Militares de Apoio,⁷ Empresas Militares de Consultoria⁸ e Empresas Militares de Fornecimento,⁹ sendo estas as de actuação mais próximas do conflito¹⁰ (Singer, 2003: 91).

Relativamente às causas da emergência desse actor e do crescimento dessa indústria no cenário internacional, são inúmeras as encontradas na bibliografia sobre o tema. Contudo, é possível identificar alguns factores-chave. Correia identifica, por exemplo, “a emergência do neoliberalismo nos finais do século XX e o consequente esvaziamento do papel do Estado em áreas que sempre lhe estiveram reservadas” (2005: 128). Tal facto traz consigo um aumento da normatização relativamente à privatização e a crença de que, por meio desta, a eficiência máxima seria alcançada (Magalhães, 2005). Ponto aludido também, por exemplo, por Singer, quando argumenta que esta mudança normativa no tocante à mercantilização da esfera pública leva a uma busca por soluções no mercado e uma consequente externalização de funções estatais como por exemplo escola, saúde e que também chegou à esfera militar (2002).

O fim da Guerra Fria é também um factor crucial para o entendimento desse actor internacional. Para Mandel, tal factor traz consigo duas dimensões: as consequências “*pull*” e “*push*”. Referente à dimensão “*pull*”, o autor trata da drástica diminuição realizada nos efectivos militares dos Estados, dado que a enormidade dos mesmos não fazia mais sentido em um mundo pós Guerra Fria (2002). Essa grande diminuição das tropas (Singer, 2002), aliada à uma significativa reestruturação organizacional militar (Barrinha, 2007), leva a uma alta disponibilidade não somente de equipamentos bélicos mas também de mão-de-obra altamente qualificada no mercado internacional, ambos parte dos quadros militares dos Estados nacionais no passado.

Relativamente à dimensão “*push*” de Mandel (2002), é observado um elevado aumento na procura por esses serviços privados, sendo tal facto consequência de alguns acontecimentos. Talvez o mais evidente seja uma maior relutância de Estados centrais em envolverem-se em áreas instáveis (Abrahamsen and Williams, 2008).

7 Caracterizadas por serviços militares suplementares, tais como: logística, suporte técnico, transporte e suprimentos (Singer, 2003: 97)

8 Caracterizadas pelo aconselhamento e treinamento ou reestruturação das forças armadas do cliente (Singer, 2003: 95).

9 Caracterizadas pela sua actuação no plano tático e oferta de serviços na frente de batalha, passando inclusive pelo real engajamento no conflito (Singer, 2003).

10 Para maior profundidade em cada uma destas, ver (Singer, 2003: Capítulos 7-9). Para um quadro com exemplos de empresas e os tipos de serviços prestados, ver (Vaz, 2002: 371).

Dessa forma, grandes ineficiências que estavam sob a alçada dos Estados centrais da lógica bipolar vêm à tona. Assim, cada vez mais, não somente organizações e corporações passam a demandar tais serviços, mas também governos e Estados (Mandel, 2002).

A Revolução nos Assuntos Militares (RAM) é outro dos factores-chave para o crescimento da indústria das EMPs. Com a RAM e o seu consequente fim do monopólio paradigmático clausewitiziano (Correia, 2005), a guerra não mais é unicamente um instrumento racional da política nacional, não tendo mais, assim, o carácter da continuação da política por outros meios de Clausewitz (Ibid, 2002). Tal força, conjugada a diminuição do paradigma Weberiano, abre largo espaço para o proliferar das EMPs (Ibid, 2005).

A RAM consiste nomeadamente em quatro dimensões,¹¹ sendo estas fundamentais para o entendimento e, principalmente, para o enquadramento deste fenómeno e também bastante influentes no reforço e alargamento das EMPs. Talvez a vertente mais comentada da RAM, seja a dimensão tecnológica e a sua utilização intensiva de tecnologia no fazer a guerra. Tal facto poderia tornar as forças armadas mais dependentes de avançadas tecnologias, sendo assim um peso para o Estado custear tal dinâmica, o que associada à lógica de privatização e transferências de custos do público para o privado abre enormes oportunidades para a proliferação e aquisição das EMPs.

Contudo, um olhar mais atento direccionado à RAM percebe que esta não se trata somente de uma revolução tecnológica no guerrear, mas principalmente uma nova forma de fazer a guerra (Rumsfeld, 2002). Tanto as dimensões organizacional – com a sua elevada profissionalização do militar e imensa flexibilidade demandada das forças armadas, como a conceitual – e o seu alargamento no conceito de ameaça e opositor, sua necessidade para o lidar com guerras tanto simétricas quanto assimétricas e dissimétricas, cobrindo o campo tanto das guerras tradicionais quanto das novas (Kaldor, 1999) e talvez das novíssimas guerras (Moura, 2005), assim como a profunda mudança doutrinária – com o esvaziamento do paradigma clausewitiano e o aceitar da guerra fora da hierarquia da política e do escopo dos interesses nacionais e das forças armadas – não somente abrem como pavimentam o caminho para um não só fortalecer, mas um propagar da utilização das EMPs internacionalmente.

11 Dimensões expostas pelo Professor General Pedro de Pezarat Correia em suas aulas no âmbito do Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra.

As Empresas Militares Privadas e as Operações de Paz da ONU

Muito da discussão e debate em torno das EMPs no cenário internacional dá-se no tocante à actuação destas nas operações de paz da ONU. Contudo, o debate vai mais além, centra-se na argumentação de que as EMPs deveriam ter papel central relativamente à conflitualidade internacional. Para alguns, essa é uma das grandes discussões e avaliações que a comunidade internacional deve realizar, tendo em vista a transformação dos conflitos internacionais (Singer, 2002).

Para Avant, esse debate pode ser dividido entre os “optimistas” e os “pessimistas”. Nos “optimistas”, enquadram-se os que vêem nas EMPs, não somente uma maior eficiência, mas também um novo actor com reais capacidades de uma actuação positiva e superior à dos Estados e Organizações Internacionais (nomeadamente a ONU) nas transformações dos conflitos (Avant, 2005). Para tais proponentes, a actuação destas só traria benefícios à comunidade internacional, uma vez que tal actor seria mais eficiente (Shearer, 1998b), mais rápido, melhor e muito mais barato do que qualquer envolvimento onusiano e sendo a transformação dos conflitos tão simples quanto o escrever de um cheque (Brooks, 2000b: 33). Chega-se inclusive ao extremo exagero, tanto de chamar as EMPs de “messias”, estas com capacidade de intervir efectivamente onde Estados não o são ou não o querem (Ibid, 2000a),¹² assim como declarar que as EMPs, inclusive, possuem elevada sensibilidade local (Leander, 2005: 823-824, nota 72). É, portanto, completamente compreensível o esforço enorme realizado tanto para a demonstração da eficiência económica deste actor (Paulo, 2005), quanto do seu descolar da imagem de mercenários (Shearer, 1998a; Magalhães, 2005).

Contrapondo esta posição, estão os argumentos de suspeição e contrários à centralidade deste actor nas respostas à conflitualidade internacional. Para Damian Lilly, as EMPs trazem alguns problemas e em seu artigo alguns pontos ganham proeminência (2000). O primeiro ponto é o facto de as EMPs terem um escopo muito limitado de actuação tendo, portanto, uma efectividade restrita no conflito como um todo. Em seguida, é apontado o factor de decisão política. Mesmo não sendo claro quem, dentro da ONU, ficaria responsável pela decisão da contratação das EMPs, muito provavelmente a responsabilidade cairia sob o Conselho de Segurança. Dessa forma, os obstáculos políticos alarmados pelos proponentes das

¹² Não por coincidência, um dos maiores proponentes dessa visão das EMPs nas Operações de Paz, externa e internamente ao meio académico seja Doug Brooks. Este é presidente da IPOA: *International Peacekeeping Operations Association*, uma associação de EMPs que actua realizando lobby em favor destas (Leander, 2004: 3).

EMPs apenas mudariam de foco, continuando contudo a existir. Nada impede também a promiscuidade desse processo decisório, onde os Estados decisores poderiam somente não usar o recurso do veto no Conselho de Segurança quando empresas de seu país fossem participar nas operações.

Por último, Lilly aponta a proximidade das EMPs com o mercenariado, ponto inclusive explorado com mais detalhe por Correia (2005), e a falta de responsabilização destas no caso de más práticas (2000: 59-60). Já para Avant, um dos pontos principais de crítica é a diminuição do controlo democrático que se teria com tal experimento, uma vez que as EMPs somente prestam contas a seus accionistas (2005). Outra crítica de destaque é a de deixar a segurança internacional e a transformação dos conflitos à mercê das lógicas de mercado de incentivos e custos/benefícios (Singer, 2003), ponto de elevada preocupação, principalmente nos dias de hoje, quando a actual crise financeira mostra que é cada vez mais notório que o mercado perfeito e auto-regulável é algo ilusório. Outro ponto altamente relevante, contudo pouco comentado na literatura sobre o tema, exposto por Correia, é a possível tendência da perpetuação dos conflitos, uma vez que a existência e o prolongamento destes é a fonte de receitas dessas empresas (2005). Dessa forma, o incentivo primeiro destas poderia ser o postergar do conflito, mesmo este podendo ser contido rapidamente.

Apesar de existirem inúmeras críticas e argumentações contrárias à centralidade ou a um maior envolvimento das EMPs na transformação da conflitualidade internacional, a maioria destas encontram-se na tecnicidade da questão, tendo assim, uma análise poucas vezes crítica (Leander, 2005). Trata-se portanto de apontar que as EMPs não possuem condições de uma construção de uma paz mais duradoura e sustentável. Para tal, faz-se central observar com maior atenção o desafio que é a construção de uma paz mais sustentável. Assim, um olhar mais aprofundado relativamente à origem dos conflitos e às dimensões de violência e de paz faz-se crucial. Somente dessa forma é provado que as EMPs não possuem condições de contribuir para a transformação dos conflitos para além do simples cessar de hostilidades. Contudo, falar de paz, actualmente, é falar em muito mais do que a simples superação das violências directas.

Enquadramento do Desafio: Violências, Pazes e Origem dos Conflitos

Nesta secção, serão abordadas com mais amplitude as vertentes teóricas referentemente à violência e no tocante à paz. Aqui, será exposto que os conflitos

violentos possuem dimensões muito mais profundas que devem ser levadas em consideração do que o simples cessar de hostilidades entre as partes. Será evidenciado que a construção de uma paz sustentável e duradoura passa por muito mais do que a simples superação das violências directas entre as partes em conflito. Passa também pela superação das violências estruturais e culturais e assim a consecução de uma paz positiva, e não somente negativa. Assim, fica claro que por não ter condições de dar conta de um conceito de paz mais alargado, as EMPs não têm condições nem legitimidade para terem papel central no tocante às conflitualidades internacionais.

Violência

Relativamente à violência, é Johan Galtung quem desmascara dimensões antes ocultadas ou não observadas atentamente e expõe que ela vai muito para além da visível agressão física. Para ele, a violência é entendida como “evitáveis insultos às necessidades humanas básicas, e mais generalizadamente à *vida*,¹³ diminuindo o nível real de satisfação das necessidades para abaixo do que é potencialmente possível”¹⁴ (1990: 292). Para este, tais necessidades humanas podem ser divididas basicamente em quatro dimensões: necessidade de sobrevivência; de bem-estar; de identidade; e de liberdade (Ibidem). No tocante a violência, o autor a divide em três: directa, estrutural (1969) e cultural (1990). Apesar de altamente importante e pertinente, por melhor enquadrar-se na argumentação deste ensaio, este centrará atenção nas duas primeiras.¹⁵

Na violência directa, existe uma relação aberta e patente entre quem a provoca e quem a sofre, o relacionamento entre sujeito-acção-objecto é evidente (Galtung, 1969). Ela é “pessoal, visível, manifesta e não-estrutural”¹⁶ (Jeong, 2000: 20). Para Jeong, a sua forma mais notória e manifestamente percebida é a agressão física directa, e o infligimento de dor (2000: 19), entretanto, a violência directa pode também assumir

13 Ênfase no original.

14 Tradução livre do autor. No original: “avoidable insults to Basic human needs, and more generally to life, lowering the real level of needs satisfaction below what is potentially possible” (Galtung, 1990: 292).

15 Para maior esclarecimento no tocante a violência cultural, ver (Galtung, 1990). Para verificação da aplicação desta elaboração conceitual e a coexistência das três formas de violência na formação social, ver (Galtung, 2005).

16 Tradução livre do autor. No original: “personal, visible, manifest and non-structural” (Jeong, 2000: 20)

formas e dimensões mais subtis como, por exemplo, o abuso verbal e psicológico (Bulhan, 1985 apud Jeong, 2000: 19).

Enquanto a violência directa é evidente, clara e manifesta, a violência estrutural passa pelo oposto. Esta é latente, silenciosa e estática, ela é a própria normalidade (Galtung, 1969: 173), enquanto aquela é um evento, esta é um processo (Galtung, 1990: 294). A violência estrutural é intimamente associada com a injustiça social, sendo entendida como a fome, repressão/opressão, pobreza e alienação social. É inclusive relacionada à distribuição desequilibrada da riqueza e do processo decisório de alocação destas, assim como a oportunidades desiguais de vida (Jeong, 2000).

Paz

Perspectivando a paz em oposição à(s) violência(s) (Freire and Lopes, 2008: 6) e não como o contrário à guerra ou ao conflito, um entendimento conceitual mais alargado da violência, traz inevitavelmente uma perspectiva mais ampliada de paz. Dessa forma, em contraponto às violências directa e estrutural, Galtung formula, respectivamente, os conceitos de paz negativa e paz positiva. Com isso, abre-se caminho para uma visão mais positiva no tocante à paz. Esta, agora, lida também com o desenvolvimento e justiça social (1969), ficando dessa maneira evidente que a paz é algo mais além do que mero superar das violências directas entre as partes em conflito (Jeong, 2000).

A paz negativa é talvez o entendimento mais básico no tocante à paz. Esta passa pelo cessar e o superar das hostilidades violentas directas entre as partes envolvidas na conflitualidade. A consecução desta pode ser alcançada de diversas formas como, por exemplo, a resolução pacífica e negociada dos conflitos, interdependência económica ou pelo uso da força militar (Jeong, 2000) e policial. Contudo, a conquista da paz negativa não é o suficiente para a construção de uma paz sustentável e duradoura, esta passa também pela paz positiva. A paz positiva se preocupa com o estabelecimento de uma ordem social justa, com a eliminação de estruturas sociais injustas e opressivas, além do acesso equilibrado aos meios de poder e alocação de recursos (Galtung, 1969). Busca, portanto, a transformação de estruturas políticas, económicas e sociais que impediriam a satisfação de necessidades básicas dos indivíduos, que gerariam com isso o conflito violento. Sua visão não é curta como a paz negativa, seu horizonte é de longo prazo. Objectiva a melhora da qualidade de vida incluindo crescimento pessoal, liberdade, equilíbrio social e económico, e participação (Galtung, 1973 apud Jeong, 2000).

Neste ponto é percebido, mais do que claramente, que as EMPs possuem o foco restrito na violência directa. Dessa forma, seu âmbito de acção é limitado tanto no tempo quanto no espaço. Contudo, Galtung e a Escola Nórdica mostram justamente que somente esta dimensão não é suficiente para uma paz sustentável. Ao não possuírem instrumentos, capacidade, nem conhecimento para um entendimento de paz mais alargado e a consequente busca por uma ordem social mais justa, assim como a eliminação de violências e opressões estruturais, ou seja, a construção de uma paz positiva, as EMPs somente prolongariam ou simplesmente adiariam o conflito. Tal facto, iria inclusive ao encontro dos incentivos financeiros destas, como já visto anteriormente, uma vez que quanto mais conflitos, maior seriam suas receitas.

Origens dos Conflitos

É cada vez mais notório que, para se ter uma participação positiva na transformação dos conflitos violentos, é necessário um entendimento das causas destes. Caso contrário, se corre o risco de ficar na superficialidade destes, não realizando assim a sua transformação, mas possivelmente o seu congelamento. Desta forma, ao se observar alguns pontos aludidos como origem destes, é ampliada a percepção da incapacidade e não pertinência das EMPs terem papel central nas respostas à conflitualidade internacional, uma vez que estas não abordam nem conseguem abordar tais dimensões. Ao invés de um caminhar em direcção à construção de uma paz sustentável, estas tendo a centralidade das respostas da comunidade internacional, se pode ir a caminho de um congelamento, ou um simples gerenciamento dos conflitos. Este facto, à luz dos avanços e desenvolvimentos relativamente às operações de paz, é um notório retrocesso.

Variadas e múltiplas são as justificações levantadas para explicar as fontes do conflito violento. Parte dos investigadores, acreditam na genética como parte da violência; sendo assim, a própria natureza humana seria a fonte do comportamento violento tanto entre grupos quanto entre indivíduos. Já para os estudiosos das necessidades básicas, a violência é originada na não-satisfação de necessidades tanto físicas quanto psicológicas. Responsabilizam assim as experiências de frustração como gerador da violência (Jeong, 2000).

No tocante aos conflitos intra-estatais, os quais as EMPs têm como principal objectivo abordar, há grande complexidade no estudo e abundante diversidade referente às suas explicações causais. Contudo, apesar disso, Gardner expõe quatro dimensões que se sobressaem referentemente à bibliografia no assunto,

nomeadamente: insegurança, incentivos privados, desigualdade e percepções (2002: 17). Por melhor se enquadrar nos moldes deste ensaio, este centrar-se-á nos três primeiros.

Relativamente à primeira dimensão, a insegurança, muita atenção é dada ao dilema de segurança no plano interno dos Estados. Para esta corrente teórica, o dilema de segurança pode mostrar tanto o colapso do Estado, assim como a sua inabilidade para proteger os diferentes grupos; ou então, o prelúdio deste colapso, ao invés do seu resultado. Contudo, em ambos os casos, o dilema de segurança interno seria central para a origem da violência (Gardner, 2002). Aqui, apesar dos defensores das EMPs argumentarem que estas poderiam facilmente “impor” a paz (Shearer, 1998a), a sua simples presença poderia alterar o dilema de segurança local. Ao invés de ter o efeito de amenizar os ânimos locais, as EMPs podem ser vistas como um novo perigo, levando os grupos locais a uma corrida pela busca de mais armamentos com o objectivo de se contrapor a este novo actor.

Em relação aos incentivos privados, esta vertente teórica aborda o interesse das lideranças e elites locais no prolongamento e na não resolução do conflito. Estas, muitas vezes, vêem no conflito a melhor alternativa disponível (Carment and James, 1998), uma vez que obtêm muito mais vantagens políticas quanto económicas com a continuação deste (Gardner, 2002). Como já visto anteriormente, pode ser muito mais lucrativo, e portanto também mais interessante para as EMPs, o congelamento ou a prolongação deste. Dessa forma, tanto as EMPs quanto as elites e lideranças locais comungariam interesses. Nada impediria, portanto, que estes chegassem a algum acordo financeiro para o congelar da conflitualidade, ou mesmo que estas elites passem a contratar as EMPs e agora não mais objectivam a deposição, mas sim a protecção destas.

No tocante à desigualdade, os estudiosos que se enquadram nessa dimensão, observam o quanto o desequilíbrio horizontal em dimensões como: participação política, activos económicos, educação, situação social, entre outros, relativamente aos diferentes grupos locais, afectam ou podem incentivar o conflito (Gardner, 2002). Novamente fica clara a ineficiência das EMPs para lidar com tais aspectos. Estas enquadrar-se-iam melhor no entendimento de paz positiva e a construção de uma estrutura social mais justa e equilibrada. Contudo, como foi exposto anteriormente, as EMPs possuem um entendimento e portanto uma actuação limitadas no tocante à paz. Sua actividade desenrola-se no simples superar das hostilidades e violência directa, algo já visto insuficiente para a construção de uma paz duradoura.

Conclusão

Este ensaio lançou um olhar sob um actor internacional que cada vez mais vem ganhando relevo tanto no âmbito do cenário internacional quanto das discussões académicas, nomeadamente no tocante à conflitualidade internacional: as EMPs. Tendo em vista que o rácio nas operações que contam com estes actores chega a 1 privado para 5 militares¹⁷ (O'Brien, 2007: 55) e que esta é uma indústria de \$ 100 bilhões¹⁸ (Leander, 2005: 806), é notório o expandir das acções desse actor. Faz-se, portanto, necessário mais largos e profundos estudos relativamente ao tema.

O presente ensaio teve como objectivo principal mostrar que as EMPs não possuem condições para terem papel mais central na conflitualidade internacional. Este olhar crítico, se fez de forma a mostrar a enormidade do desafio que é a transformação dos conflitos internacionais quando se amplia o entendimento de paz que se possui. Para tal, foi explorado o entendimento de violência e de paz avançados nomeadamente por Johan Galtung e a Escola Nórdica dos Estudos para a Paz. Foi ressaltado, também, que, para uma transformação de longo prazo dos conflitos é necessário um entendimento profundo das causas centrais destes e, neste ponto, expor as principais dimensões abordadas pelos estudiosos das causas dos conflitos.

Dessa forma, fica patente não somente a ineficiência e limitação das EMPs no tocante à transformação dos conflitos internacionais, como também os efeitos perversos da sua maior utilização, seja em termos mais gerais, quanto em termos mais locais nos conflitos. Resta saber quando a comunidade internacional cessará a busca por soluções paliativas, de curto prazo ou até mesmo perversas (uma vez que traz efeitos negativos) para a conflitualidade internacional. É urgente que a comunidade internacional tome consciência de que a transformação dos conflitos inevitavelmente passa por um entendimento mais alargado de paz, este se fundando essencialmente em uma sociedade internacional menos desigual e desequilibrada, inexoravelmente mais justa.

¹⁷ Elevado crescimento se comparado com o rácio de 1 para 100 de 1991 na Guerra do Golfo (O'Brien, 2007: 55).

¹⁸ Número que figurava em torno dos \$ 55.6 Bilhões em 1990 e que é projectado para \$ 202 Bilhões em 2010 (Leander, 2005: 806)

Referências Bibliográficas

- Abrahamsen, Rita; Williams, Michael C. (2008) "Selling Security: Assessing the Impact of Military Privatization" *Review of International Political Economy*. 15 (1), 131-146.
- Avant, Deborah D. (2005) *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrinha, André (2007) "Empresas Militares Privadas, Direito e Conflitos (Parte I)" *Revista Autor*, (http://www.revistaautor.com/index.php?option=com_content&task=view&id=66&Itemid=49), [15th November 2008].
- Brooks, Doug (2000a) "Messiahs or mercenaries? The future of international private military services" *International Peacekeeping*. 7 (4), 129-144.
- Brooks, Doug (2000b) "Write a Cheque, End a War: Using Private Military Companies to End African Conflicts" *Conflict Trends*. (1), 33-35.
- Carment, David; James, Patrick (1998) "Ethnic Conflict at the International Level: An Appraisal of Conflict Prevention and Peacekeeping" in Carment, David; Kegley, Charles W.; Puchala, Donald J.; James, Patrick; Puchala, Donald J. (Eds.), *Peace in the Midst of Wars: Preventing and Managing International Ethnic Conflicts*. South Carolina: University of South Carolina Press, 298-317.
- Collins, Alan (2007) *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Correia, Pedro de Pezarat (2002) "Repensar a Guerra: o fim do Monopólio Clausewitiziano" *Revista Janus*.
- Correia, Pedro de Pezarat (2005) "A Tendência para a Privatização da Violência" *Revista Janus*. 128-129.
- Fierke, K.M (2007) *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity Press.
- Freire, Raquel; Lopes, Paula (2008) "Rethinking Peace and Violence", Presented at *2nd Global International Studies Conference, WISC Ljubljana, Slovenia 23-26 July 2008* (<http://www.wiscnetwork.org/getpaper.php?id=255>) [19th October 2008].
- Galtung, Johan (1969) "Violence, Peace, and Peace Research" *Journal of Peace Research*. 6 167-191.
- Galtung, Johan (1990) "Cultural Violence" *Journal of Peace Research*. 27 291-305.

- Galtung, Johan (2005) "Três formas de violência, três formas de paz. A paz, a guerra e a formação social indo-europeia" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 71 (June), 63-75.
- Gardner, Anne-Marie (2002) "Diagnosing Conflict: What do we know" in Hampson, F. O.; Malore, David (Eds.), *From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN System*. London: Lynne Rienner Publishers, 15-40.
- Harbom, Lotta; Wallensteen, Peter (2009) "Armed Conflicts, 1946-2008" *Journal of Peace Research*. 46 (4), 577-587.
- Jeong, Ho-Won (2000) *Peace and conflict studies: an introduction*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Kaldor, Mary (1999) *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge/Stanford: Polity Press/Stanford UP.
- Leander, Anna (2004) "African States and the Market for Force: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies" *Political Science Publications N° 6*, (http://www.sdu.dk/~media/Files/Om_SDU/Institutter/Statskundskab/Skriftserie/04ANL6%20pdf.ashx), [20th November 2008].
- Leander, Anna (2005) "The Power to Construct International Security: On the Significance of Private Military Companies" *Millennium – Journal of International Studies*. (33), 803-826.
- Lilly, Damian (2000) "The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities" *United Nations Institute for Disarmament Research – Disarmament Forum Peacekeeping: Evolution or Extinction?*, (<http://www.unidir.ch/pdf/articles/pdf-art135.pdf>), [2nd December 2008].
- Magalhães, Ana (2005) "As Empresas Militares Privadas e a Resolução de Conflitos no Quadro da ONU" *Nação e Defesa*. 111 155-174.
- Mandel, Robert (2002) *Armies Without States: The Privatization of Security*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Moura, Tatiana (2005) "Novíssimas guerras, novíssimas pazes. Desafios conceptuais e políticos" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 71 77-96.
- O'Brien, Kevin A. (2007) "What Future, Privatized Military and Security Activities?" *The RUSI Journal*. 152 (2), 54-61.
- Paris, Roland (2004) *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paulo, Jorge Silva (2005) "Empresas Militares" *Nação e Defesa*. 111 113-153.

- Pureza, José Manuel; Cravo, Teresa (2005) "Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 71 (June), 5-19.
- Richmond, Oliver (2008) *Peace in International Relations*. Abingdon: Routledge.
- Rogers, Paul; Ramsbotham, Oliver (1999) "Then and Now: Peace Research – Past and Future" *Political Studies*. 47 740-754.
- Rumsfeld, Donald H (2002) "Transforming the Military" *Foreign Affairs*. 81 (3), 20-32.
- Schreier, Fred; Caparini, Marina (2005) "Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies" *Occasional Paper – Nº6*, (http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/security/security_pdf/2005_Schreier_Caparini.pdf), [10th November 2008].
- Shearer, David (1998a) "Outsourcing War" *Foreign Policy*. 12 (Fall), 68-81.
- Shearer, David (1998b) "Private Armies and Military Intervention" *Adelphi Paper Nº 316*. International Institute for Strategic Studies.
- Shearer, David (1999) "Private military force and challenges for the future" *Cambridge Review of International Affairs*. 13 (1), 80-94.
- Singer, Peter Warren (2002) "Peacekeepers Inc" *Policy Review*. 19 1-9.
- Singer, Peter Warren (2003) *Corporate Warriors – The Rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University Press.
- UNDP, United Nations Development Program (1994) "New Dimensions of Human Security" (<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>), [25th November 2008].
- Vaz, Nuno Mira (2002) *Civilização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais*. Lisboa: Ed. Cosmos/IDN.
- Weber, Max (2000) *A Política como Profissão*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Wiberg, Håkan (2005) "Investigação para a Paz: Passado, Presente e Futuro" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 71 21-42.

Radical Reconstructions: a Critical Analogy of US Post-conflict State-building

Luís da Vinha

Doutorando em Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Resumo

Reconstruções Radicais: Uma Analogia Crítica do State-building Pós-conflito Americano

As questões relacionadas com o *State-building* em situações pós-conflito têm dominado muitos dos debates contemporâneos nas Relações Internacionais. Porém, as experiências de *state-building* não são um fenómeno recente. O presente artigo estabelece uma analogia entre a actual experiência americana com o *state-building* no Iraque e o esforço de reconstrução dos estados do Sul no período a seguir à Guerra Civil americana. O objectivo principal do exercício é tentar identificar semelhanças e diferenças nas dinâmicas envolvidas em ambos os casos. A observação demonstra que ambos os projectos de reconstrução não visavam restaurar a ordem política previamente existente. Pelo contrário, as experiências seculares de *state-building* por parte dos EUA têm culminado na institucionalização de uma agenda de transformação radical das ordens política, social e económicas existentes. Tanto a Reconstrução Radical no Sul como a guerra no Iraque podem ser melhor compreendidas no quadro no projecto contemporâneo de construção da paz, englobado dentro do desígnio do *state-building* liberal.

Abstract

Post-conflict state-building has been at the heart of contemporary debates in IR. However, state-building endeavours by foreign countries are not a novel phenomenon. This article establishes an analogy between the present-day US State-building experience in Iraq and the reconstruction effort of the postbellum South in the 19th century. The aim is to try to identify similarities and differences in the dynamics involved in both instances. The assessment demonstrates that both reconstruction projects did not look to restore the previously existing political order. Quite on the contrary, the secular State-building experiments of the US have culminated in the institutionalization of an agenda of radical transformation of the existing political, social and economic orders. Both Radical Reconstruction and the War in Iraq can be best understood in the framework of the contemporary peacebuilding project, encompassed within the liberal state-building enterprise.

Introduction

The Civil War was America's first experiment in ideological conquest, therefore, and what followed was America's first experiment in "nation-building".

(Robert Kagan, 2006)

The foregoing statement by Robert Kagan (2006) in his revisionist book *Dangerous Nation: America's Foreign Policy from Its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century* is at the heart of our present essay. From having been a shunned topic in most mainstream academic discussions for many years, the reconstruction of the *postbellum* South has become a subject of renewed interest (Foner, 1997). Various scholars have revisited this complex period of American history, reviewing and reanalyzing initial propositions. A short and heuristic appraisal of the recent literature allows for some consideration on the analogous qualities of the *postbellum* reconstruction policies in the South and the recent American undertakings in post-conflict State-building in places so far off as Iraq, for example.

The use of historical analogies in international relations has been widely discussed (Jervis, 1976; Khong, 1992; Vertzberger, 2002). While adverting to the dangers of historical generalizations, Robert Jervis (1976: 217) insists "we cannot make sense out of our environment without assuming that, in some sense, the future will resemble the past". According to Yuen Foong Khong (1992: 7), a historical analogy assumes that if two or more events "separated in time agree in one respect, than they also may agree in another". In this sense, analogies are useful in highlighting patterns of continuity and change in political behaviour. Despite the dangers of historical analogies, we cannot, however, fail to explore the similarities of the two distinct eras referred to above in order to try to understand some of the dynamics and patterns in US post-conflict interventions. What two other examples - i.e., the (possibly) first and the most recent US nation-building endeavours - can assess the eventual existence of patterns of political thought and behaviour throughout the history of US intervention?

In fact, it is difficult not to hear Kagan's prose and relate it to today's international milieu:

To the North, the defeated South was, in the argot of the twentieth century, an underdeveloped nation. Its underdevelopment, its backwardness, exemplified by the archaic institution of slavery, many northerners believed, had been responsible for the horrendous conflict that almost destroyed the entire nation.

Now the North, having subdued the rebellion and punished its leaders, had the task not only of standing the conquered land back on its feet, but of curing it of the evils that had led to war, which in turn meant dragging it forcibly into the modern world. (Kagan, 2006: 270)

Kagan's words parallel Thomas Barnett's present-day plea for the global dissemination of a Western model of political and economic development, particularly in its Iraqi setting:

If America can enable Iraq's reconnection to the world, then we will have won a real victory in the globalization struggle, and the transformation of the Middle East will begin in earnest. Winning the war brought no security to the United States. In fact, by committing ourselves to Iraq's eventual integration into the Core, we temporarily reduced our security. But winning the war was the necessary first step to winning the peace we wage now, and that follow-on victory will increase US security in the long run quite dramatically. By that I do not simply mean regime change in other countries seeking WMD or supporting terrorist networks, I mean really "draining the swamp" of all the hatreds that fuel the violence we suffered on 9/11. I mean destroying disconnectedness across the region as a whole. (Barnett, 2004: 286)

Both statements demonstrate a historical commitment of US political and military involvement aimed at promoting a particular political agenda. In fact, the US has a long track record of foreign interventions and State-building experiences (Dobbins *et al*, 2008; 2007; 2003). Despite some policy adjustments, US officials have demonstrated some difficulty in learning from past experiences. Most of the correlations established with past American State-building experiences tend to focus specifically on the post-war reconstruction of Germany and Japan. These endeavours are usually referred to with great enthusiasm and are considered "the gold standard for postwar reconstruction" (Dobbins *et al*, 2008: xiii). Most studies of US State-building ventures have concentrated essentially on post-Cold War peace-building operations.¹

Our undertaking in the present essay looks to go further back in history to try to comprehend the dynamics of US policy in post-conflict environments. We believe that what has been at stake since the post-Civil War Reconstruction is a project of

1 For some other historical analogies of US Nation-building experiences see Gardner and Young (2005) and Sicherman (2007).

striking political transformation. As David Ignatius (2005) put it “The Civil War, like the invasion of Iraq, was a war of transformation in which the victors hoped to reshape the political culture of the vanquished”.

State-building, Nation-building, and Peace-building

Before we can embark on an evaluation spree between the two periods under examination, it is important that we first consider what State-building means. Like most words that insinuate themselves into conventional speech and communication and become loosely defined, State-building lacks a clear and definite description and explanation. It thus shares a place with similar concepts in the lexical quagmire of the social sciences in general and the field of International Relations in particular. It is nevertheless possible to identify some features that are recurrent in the thematic literature written on the subject of State-building.

At the outset it is opportune to dispel some confusion in relation to the ambiguity of the concepts of State-building and Nation-building. Even though there is some distinction applied to both concepts in many European schools of thought, we use the terms interchangeably. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008: 13) distinguishes between both concepts, underlining the fact that “state building is not nation-building”. For the OECD, Nation-building implies deliberate strategies, usually applied by domestic elites to create a common national identity around the idea of the nation, namely:

Actions undertaken, usually by national actors, to forge a sense of common nationhood, usually in order to overcome ethnic, sectarian or communal differences; usually to counter alternate sources of identity and loyalty; and usually to mobilise a population behind a parallel state-building project. May or may not contribute to peacebuilding. Confusingly equated with post-conflict stabilisation and peacebuilding in some recent scholarship and US political discourse. (OECD, 2008: 13)

Despite this conceptual distinction, in the dominant American schools of thought both terms intermingle casually. In fact, Francis Fukuyama (2004b) in his article *Nation-Building 101* clarifies that when applying the expression Nation-building “What we are really talking about is state-building – that is, creating or strengthening such government institutions as armies, police forces, judiciaries, central banks, tax-collection agencies, health and education systems, and the like”.

To add to the confusion, while defining Nation-building,² Dobbins *et al* (2008: 2) argue that “other terms currently in use to describe this process include *stabilization and reconstruction, peace-building, and statebuilding*”. Other sources could be presented to justify our claim, but it appears to suffice to assume that the external factor³ imposing new institutional structures is the common denominator in our essay, thus allowing us to use both terms (State-building and Nation-building) interchangeably.

State-building came into the limelight a few years after the end of the Cold War. With the lack of a credible inter-state dispute between global powers to influence international politics, growing concern mounted with regard to other menaces. The newly designated “weak” or “failed states” captured the political imagination of the International Community, especially in the Western states. The perils facing international society were diverse, but their root-causes were unique. According to Fukuyama (2004a: 17), “Weak or failed states are close to the root of many of the world’s most serious problems, from poverty and AIDS to drug trafficking and terrorism”.

In addition to the grave humanitarian disasters in these weak states, other factors reinforced the urgency of international intervention:

For a while, the United States and other countries could pretend that these problems were just local, but the terrorist attacks of September 11 proved that state weakness constituted a huge strategic challenge as well. Radical Islamist terrorism combined with the availability of weapons of mass destruction added a major security dimension to the burden of problems created by weak governance. (...) Suddenly the ability to shore up or create from whole cloth missing state capabilities and institutions has risen to the top of the global agenda and seems likely to be a major condition for the possibility of security in important parts of the world. Thus state weakness is both a national and an international issue today of the first order. (Fukuyama, 2004a: 18)

Humanitarian issues may have preceded many of the International Community’s (IC) numerous concerns in relation to fragile or failed states in the 1990s. But, as previously alleged, the terrorist attacks of 9/11 brought security matters to the

2 For James Dobbins *et al* (2008: 2) “Nation-building can be defined as the use of armed forces in the aftermath of a conflict to promote an enduring peace and a transition to democracy”.

3 The external dimension inherent in our understanding of State-building is reflected in Mark Berger’s (2006: 6) definition that stresses “an externally driven, or facilitated, attempt to form or consolidate a stable, and sometimes democratic, government”.

forefront in international policy. The succession of international military interventions in the 1990s seemed to have been defined by a humanitarian whim within the IC. Differing from their Cold War counterparts, the more recent operations revealed some novel characteristics, specifically the involvement in the domestic affairs of the states concerned, the centrality of humanitarian concerns, and the use of military force when necessary to complete the ICs goals⁴ (Cottney, 2008: 429).

These interventions diverged significantly from traditional peacekeeping operations. Consequently, many people questioned the International Community's legitimacy to intervene in the internal affairs of sovereign states. The UN embraced the International Commission on Intervention and State Sovereignty's concept of "Responsibility to Protect" (R2P) as response to this problem.⁵ Accordingly, R2P establishes that:

Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect. (International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001: xi)

But, in the late 1990s and early 2000s there was a macro-level shift in the international peacebuilding strategy which began to emphasize the construction and/or strengthening of legitimate governmental institutions in states emerging from internal conflict (Paris and Sisk, 2008). It is in this operational context that State-building has acquired its recently renowned status, for "State-building is a particular approach to peacebuilding" (Paris and Sisk, 2008: 1). While peace-building "refers to efforts to create conditions in which violence will not recur", State-building distinguishes itself by being a "sub-component of peacebuilding", intended to strengthen or construct legitimate governmental institutions in countries emerging from conflicts⁶ (*Idem*: 14).

According to the OECD (2008: 14), State-building can be defined "as *purposeful action to develop the capacity, institutions and legitimacy of the state in relation to an effective political process for negotiating the mutual demands between state and societal*

4 For a comprehensive typology of the different peace operations since the Cold War see Andrew Cottney (2008).

5 The UN and its Secretary-general, Kofi Annan, adopted many of the premises of R2P in official documents and speeches. See Cottney, 2008: 435.

6 It is possible to envision State-building in a peaceful setting, but accounts of state formation without some form of violence at some stage are infrequent (OECD, 2008: 13).

groups". This particular description emphasises factors of legitimacy, domestic actions, the state-society negotiation process, along with the appreciation of other informal institutions beside the state (*Idem: Ibidem*).

Most definitions of State-building are more condensed. For Fukuyama:

At the core of state-building is the creation of a government that has a monopoly of legitimate power and that is capable of enforcing rules throughout the state's territory. That is why state-building always begins with the creation of military and police forces or the conversion of the former regime's coercive agencies into new ones. (Fukuyama: 2005:87)

This description is distinct from others that tend to emphasize the importance of political and economic factors, because "before you can have democracy or economic development, you have to have a state" (*Idem: 84*).

Another view is that of Dobbins (2008: 72), for which the "prime objective of any nation-building operation is to make violent societies peaceful, not to make poor ones prosperous, or authoritarian ones democratic". Dobbins recognizes that economic development and political reform are essential to this transformation but, however, not sufficient by themselves. Therefore, public security and humanitarian assistance are the first-order priorities for State-building interventions, given that "If the most basic human needs for safety, food and shelter are not being met, any money spent on political or economic development is likely to be wasted" (*Idem: 73*).

In operational terms, Dobbins (2007: 14-15) organizes such interventions around a sequential hierarchy of tasks:

- security: peacekeeping, law enforcement, rule of law, and security sector reform;
- humanitarian relief: return of refugees and response to potential epidemics, hunger, and lack of shelter;
- governance: resuming public services and restoring public administration;
- economic stabilization: establishing a stable currency and providing a legal and regulatory framework in which local and international commerce can resume;
- democratization: building political parties, freedom of the press, civil society, and a legal and constitutional framework for elections;
- development: fostering economic growth, poverty reduction, and infrastructure improvements.

In a broader and more technocratic conception, Lakhdar Brahimi (2007: 4) describes State-building “as the central objective of any peace operation”. According to the former diplomat, State-building is a more appropriate description of what the International Community is trying to accomplish in post-conflict countries through the building of effective systems and institutions of government.⁷ In spite of supporting a “light footprint” solution, Brahimi does present some activities that need to be undertaken, specifically constitution-drafting, electoral processes, reintegration and national reconciliation, and the implementation of the rule of law.

Hence, as acknowledged before, State-building is about transforming states, not restoring them as they were (Brahimi, 2007: 5). Following an appraisal of the preceding definitions, we cannot deny that post-conflict State-building reflects “a vision of social progress – commonly called the liberal peace – where post-war reconstruction is wrapped in a broader concept of development and modernization” (Suhrke, 2007: 1292). More precisely, “the underlying model of reconstruction and modernization is derived from Western experiences of liberal political development and economic growth” (Suhrke, 2007: 1292).

Despite recent criticism of the Liberal Peace model, Fukuyama (2004a: 20) admits “in retrospect, there was nothing wrong with the Washington Consensus *per se*”⁸. Rather, “the problem lay in basic conceptual failures to unpack the

7 The concept of “Institution” is also problematic and most studies on State-building lack any kind of conceptual framework. Our understanding of Institutions is based on Marina Ottaway’s essay “Rebuilding State Institutions in Collapsed States” in which she departs from a dictionary definition of Institution (as “significant practice or organization in a society” or as “an established organization, especially of public character”) emphasizing the *significant* and *established* dimensions. In her view, the International Community understands institution (re)building as organizing government departments and public agencies to fulfil their functions both efficiently and democratically following models of Weberian states – e.g. electoral institutions; executive agencies (particularly dealing with finances); the parliament; the judiciary; the military; and the police. Accordingly, “what external agents do is set up organizations, not institutions” (2003: 248). These organizations will only become *significant* and *established* when the relevant actors believe they provide solutions to real problems, meaning they will only develop into institutions over time and through the resolution of problems affecting the local community.

8 “Washington Consensus” refers to the term initially coined in 1989 by John Williamson to describe a set of ten specific economic policy prescriptions that he considered should constitute the “standard” reform package promoted for crisis-wracked developing countries by Washington, DC-based institutions such as the International Monetary Fund (IMF), World Bank and the US Treasury Department and comprehend: 1) Fiscal discipline; 2) a redirection of public expenditure priorities toward fields offering both high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health care, primary education, and infrastructure; 3) tax reform (to lower marginal rates and broaden the tax base); 4) interest rate liberalization; 5) a competitive exchange rate; 6) trade liberalization; 7) liberalization of inflows of foreign direct investment; 8) privatization; 9) deregulation (to abolish barriers to entry and exit); and 10) secure property rights.

different dimensions of stateness, and to understand how they relate to economic development” (*Idem*: 20-21). In order to solve this predicament, Fukayama (*Idem*) recommends distinguishing between the *scope* (the different functions and goals taken on by Governments) and *strength* (the ability of states to plan and execute policies, and to enforce laws cleanly and transparently – what is now commonly referred to as state or institutional capacity) of state activity.

The claim that institutions (the *strength* dimension) are the critical variable in development has become conventional wisdom. The disappointment of many of the peacebuilding operations of the 1990s revealed the inadequacies of quick-fix solutions, such as rapid elections and disengaged schemes of economic privatization. As Paris and Sisk argue:

The International Community’s efforts to promote stability in war-torn states by encouraging democratization and marketization in the 1990s had created not a liberal peace but instead renewed competition and violence in part because peacebuilders had not made sufficient efforts to build basic institutional structures (including, most importantly, rule of law institutions) that both democracy and market economics required to function well. (2008: 10)

Subsequently, the International Community’s answer to the contemporary weak state challenge seems to be strengthening the State-building effort, by working to overcome its intrinsic tensions and contradictions. A departure from this tract “would be tantamount to abandoning tens of millions of people to lawlessness, predation, disease, and fear” (*Idem*: 14).

Reconstructing the *Postbellum* South

Despite the fact that the more recent studies on *postbellum* history and policy are much more sensitive to the complexities involved in the reconstruction process, it is still common to come across opinions similar to those of writer and diplomat Claude Bowers:

Never have American public men in responsible positions, directing the destiny of the Nation, been so brutal, hypocritical, and corrupt. The Constitution was treated as a door-mat on which politicians and army officers wiped their feet after wading in the muck. (...) Brutal men, inspired by personal ambition or party motives, assumed the pose of philanthropists and patriots, and thus deceived and misguided vast numbers of well-meaning people in the North. (1929: v-vi)

Oddly enough, Bowers' words echo many contemporary lamentations of America's latest State-building enterprise. However, it is only fair to glance on Southern reconstruction through the latest academic perspectives in order to try to comprehend how the various challenges encountered were dealt with. Until the 1950s most of the texts on Reconstruction had been about sordid motives and human depravity.⁹ Revisionist literature initiated in the 1960s has tended to expose some commendable achievements of Reconstruction, recognizing some aspects of social and political progress (Foner, 1997). Nevertheless, the legacy of the Civil War was a tragic death toll and a massive devastation of American society. After over four years of belligerence there finally came a time "to bind up the nation's wounds"¹⁰. The South was particularly devastated by the years of belligerence. But despite the misery and destruction, the South's reconstruction "involved more than rebuilding shattered farms and repairing broken bridges", for "an entire social order had been swept away, and on its ruin a new one had to be constructed" (Foner, 1989: 128).

The preparation for Reconstruction was being pondered, at least theoretically, from the onset of the War. For Abraham Lincoln the quintessential purpose of Reconstruction was restoring the old relationship between Southern States and the Union. In fact, President Lincoln did not envision any sweeping social revolution or "believe that Reconstruction entailed social and political changes beyond the abolition of slavery" (Foner, 1989: 36) Naturally he considered this a Presidential, not a Congressional, duty.¹¹ Congress, for its part, believed this to be its responsibility. A dilemma shortly ensued however because both the President and the Congress were both championing conflicting plans for Reconstruction (Stampp, 1970: 28).

Lincoln did not hesitate to act and, as soon as a considerable area of the South was under Federal occupation, he began devising and implementing a program of his own. Abraham Lincoln's Reconstruction program looked to facilitate the reintegration of the Southern states by recognizing state governments composed by a minority of voters who would take an oath of allegiance to the Union (Foner, 1989: 36). In opposition, Congress adopted the Wade-Davis Bill in July 1864, outlining a harsher

9 For an understanding of the traditional version of Reconstruction see Kenneth Stampp (1970: 7-8).

10 Quote from Abraham Lincoln's Second Inaugural Address. Available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25819>.

11 For Abraham Lincoln, as commander in chief of the armed forces, it was the Presidents Constitutional obligation to grant individual pardons or a general amnesty to Southerners. Consequently, it was his responsibility to impose the conditions of amnesty, to decide when loyal governments had been re-established in the South, and fix the temporal horizon of martial law.

program for Southern states, i.e. establishing a military governor to temporarily rule each Confederate state and requiring Southerners to take an “iron-clad oath” in order to be able to partake politically. The President vetoed the bill, clarifying he was reluctant to “be inflexibly committed to any single plan of restoration” (Lincoln *Apud* Stampp, 1970: 40). Lincoln followed his arrangement until his death, recognizing several Southern state governments composed by local minorities.

With regard to slavery and the race problem, Abraham Lincoln approached Reconstruction with three basic assumptions: “1) emancipation from slavery should be gradual; 2) colonization was the ideal solution to the race problem; and 3) colonization failing, the free Negro would have to accept an inferior status in American society” (Stampp, 1970: 35).

President Lincoln’s death in April 1865 set the stage for some Radical Republicans to redirect the Reconstruction¹². These men were, according to Kenneth Stampp (1970: 50) “determined not to lose the fruits of war through a soft peace”, meaning a reconciliation that “would enable the southern rebel leaders to regain the positions of political and economic power they had held before the war”.

The presidential ascent of Andrew Johnson was accompanied by a harsher rhetoric regarding Reconstruction. Straight away he asserted the need to bring key Confederates to trial, break the large southern estates, and abolish slavery completely. The Radical Republicans in Congress¹³ quickly rallied around Johnson and his sweeping agenda. However, as time would confirm, President Johnson and the Radicals had in fact very little in common¹⁴. Above all, Andrew Johnson was not elated in replacing the Southern landed aristocracy with a Northern moneyed aristocracy.¹⁵ Hastily, President Johnson took-up Abraham Lincoln’s plan, attempting to make Reconstruction a presidential endeavour of swift accomplishment¹⁶. After

12 Andrew Johnson referred to the policy as “Restoration”.

13 The Thirty-ninth Congress was initially defines around four political groups - i.e. Democratic minority, conservative Republicans, radical Republicans, and moderate Republicans. While initially holding the balance of power, the moderate Republicans soon allied themselves with the Radicals giving them control of Congress by the summer of 1866.

14 The common issues for both Andrew Johnson and the Radical Republicans were their mutual desire to preserve the Union by suppressing the Southern revolt, uphold the Thirteenth Amendment, and their desire to destroy southern planter aristocracy. Beyond these basic issues the Radicals had a much more drastic plan for southern reconstruction, entailing much broader changes in the South. See Kenneth Stampp (1970: 53-54).

15 Keeping with his modest roots, Andrew Johnson wanted a reconstruction project which would empower the yeoman class in the South.

16 Andrew Johnson did alter some of the terms of Abraham Lincoln’s plan, namely restricting the benefits of amnesty of Confederate civil and military officers and appointing provisional governments in the southern states until an electoral delegation could be assembled. He also demanded that Confederate states declare the illegality of their ordinance of secession, repudiate

having verified the transition of political power to the newly elected governors and legislatures during the summer, Johnson announced the reconstruction process was completed when Congress finally assembled in December of 1865.¹⁷

Congress rejected the President's policy, rebuffing the new governments in the South and devising a new plan for reconstruction. Contrary to Andrew Johnson who contended the Confederate states had never been out of the Union, the Radical Republicans considered the Southern states had in fact seceded from the Union and should be treated as conquered provinces and be "subject to all the liabilities of a vanquished foe" (Stampp, 1970: 86). Consequently, only Congress had the power to admit and rebuild the Southern states. The implications of such an outlook were that, according to George W. Julian, the secessionist states would be treated "as outside of their constitutional relations to the Union, and as incapable of restoring themselves to it except on conditions to be prescribed by Congress" (Julien *apud* Stampp, 1970: 87).¹⁸

The Republican victory in the 1866 Congressional elections literally put the Radicals in charge of Reconstruction. The question of slavery was of critical importance to Radical Reconstruction. Not only was there the conviction of the moral obligation to end slavery, but also the former slaves political support was vital to the Radical's new program. Aiding the emancipation of former slaves was a central feature of Radical Reconstruction or as Stampp (1970: 122) argues "to give full citizenship to southern Negroes - in effect, to revolutionize the relations of the two races - was the leap in the dark of the reconstruction era". Even so, for Radicals no true liberation could be accomplished without economic assistance.¹⁹ The confiscation of land and its redistribution to former slaves figured prominently on the Radical Agenda.²⁰ It embodied a plan to "to overrun the plantation system

all Confederate debts, as well as ratify the Thirteenth Amendment. Consequently, the process of political reconstruction would then be completed and martial law could be revoked by the President and federal troops removed.

17 No real political change was brought by the newly elected governments since the majority of elected representatives were planters and Confederate leaders and pursued policies very similar to their antebellum counterparts. Especially defeating to Andrew Johnson were the Black Codes promulgated in South, which denied coloured people many of their newly acquired rights by limiting many of their activities.

18 Equally important to the debate was the Negro question, for which Radicals only admitted a truly equal status for whites and blacks alike.

19 The over four million former slaves emerged in a condition of complete destitution, without work, land or legal claim to any belonging. The Radicals believed that this condition of economic helplessness threatened to become a purely nominal freedom.

20 Many of the plans proposed established the distribution of confiscated land to every adult freedman, selling the rest to pay for public debt, provide pension for disabled veterans and compensate loyal men for property damages during the war.

and provide former slaves with homesteads”, ultimately reshaping Southern society (Foner, 1989: 235). However, the land reform programs were defeated in Congress, for the moderate Republicans did not accept such sweeping initiatives. The land confiscation and redistribution proposal was a striking blow for Radicals and “probably made inevitable the ultimate failure of the whole radical program”²¹ (Stampp, 1970: 129).

Federal assistance on a less ambitious scale was accomplished through the creation of the Bureau of Refugees, Freedmen, and Abandoned Lands (commonly known as the Freedmen’s Bureau).²² The Bureau was intended to last for only one year after the war ended, but following the Congressional Committee on Reconstruction’s proposal, Congress extended the Freedmen’s Bureau indefinitely and increased its powers – e.g. supervision of labour contracts and creation of special courts for black people when they were unable to get justice in other courts – contributing to “the transformation of the Negro from slave to citizen” (Stampp, 1970: 133). However, in 1869 Congress terminated the Freedmen’s Bureau and vanquished its most valuable agency for protecting the civil and political rights of former slaves. In fact, the Civil Rights Act²³ of 1866 and the Fourteenth Amendment²⁴ were left without any formal Federal safeguards, allowing for the defiance of black people exercising their recently acquired political rights.

In contrast, Reconstruction policy dealing with white Southerners was surprisingly indulgent. It is commonly accepted that Confederates and their supporters were castigated and penalized for their actions. Yet the vast majority of Southerners who took up arms or backed the Confederate cause were usually only required to

21 One of the reasons identified by Kenneth Stampp (1970: 129) for not approving the land reform program was due to the fact that many moderate and radical Republicans did not understand the need of giving the freedman economic emancipation. Most believed that it would be enough to approve a series of constitutional amendments granting freedom, civil rights and voting capacity to former slaves. Also, most Republicans were averse to such Federal meddling in the economic realm, seeing it as an ignoble attack on property rights.

22 The Freedman’s Bureau provided white refugees and freedmen with food, clothing and medical care, allowing them to settle on abandoned or confiscated land for a limited period of time, namely the transition from slavery to freedom.

23 The Civil Rights Act was the first important action by Congress towards protecting the rights of Freedmen during Reconstruction. Passed on March 1866, as a counterattack against the Black Codes in the southern United States, it guaranteed the rights to make contracts, sue, bear witness in court and own private property.

24 The Fourteenth Amendment was adopted on July 9, 1868 as part of the Reconstruction Amendments. The amendment provides a broad definition of citizenship, overruling *Dred Scott v. Sandford* (1857) which had excluded slaves, and their descendants, from possessing Constitutional rights.

take an oath of allegiance in order to be pardoned and regain their basic political rights. Even the Confederate leaders suffered only minor sanctions. The sentences for Confederates were in fact quite lenient:

With few exceptions, even the property of Confederate leaders was untouched, save, of course, for the emancipation of their slaves. Indeed, the only penalty imposed on most Confederate leaders was a temporary political disability provided in the Fourteenth Amendment. But in 1872 Congress pardoned all but a handful of Southerners; and soon former Confederate leaders were serving as state governors, as members of Congress, and even as Cabinet advisers of Presidents. (Stampp, 1970: 10-11)

But there were significant differences in the perspective underlying the Radical's Reconstruction project. As stated previously, Radicals looked upon the Southern states as secessionists who had broken their connection to the Union and forfeited their political privileges. Therefore, from March 1867 onwards, several acts were passed in order to impose Radical Reconstruction. The first act declared "no legal State governments or adequate protection for life or property now exists in rebel States" (Stampp, 1970: 144). As a result, the Andrew Johnson approved governments were rejected and the ten unreconstructed Southern States were divided into five military districts.²⁵

Under the authority of the district commanders qualified voters were enrolled, state constitutional conventions were established, state legislators were elected, new state constitutions were framed, and Constitutional Amendments were ratified.²⁶ By 1868 six of the Southern states had completed this process and were readmitted into the Union, while the other four were readmitted in 1870, completing the political Reconstruction of the Southern states.

The Radical governments established in Southern states did not however impose radical reforms. In effect, the "delegates showed little interest in experimentation" (Stampp, 1970: 170). The newly written constitutions were quite orthodox and there was no penchant for novel executive or judicial systems. Even in the social

25 Of the original 11 secessionist States only Tennessee was considered reconstructed. The five military districts were: 1) South Carolina and North Carolina; 2) Virginia; 3) Georgia, Alabama and Florida; 4) Mississippi and Arkansas; 5) Louisiana and Texas.

26 The district commanders had powers "to protect all persons in their rights of person, to suppress insurrection, disorder and violence, and to punish ... all disturbers of the public peace", having the authority to remove civil officers, make arrests, try civilians in military courts, and use federal troops to preserve order (K. Stampp, 1970: 145).

and economic realms few radical experiments were approved. While proclaiming equality for all men and recognizing freedmen's political rights, few constitutions advanced any considerable innovation on the social relations between races, namely segregation. On the whole, they were conservative documents that simply accomplished some long overdue reforms.

Throughout this process the Radicals were also redefining the relationship of the legislative and executive branches by restricting presidential powers. In 1867 several Acts were passed by Congress allowing for greater leeway in the pursuit of Radical Reconstruction. These Acts served as a prelude to the impeachment process of President Johnson in early 1868. And although the Radicals lost this prosecution, Johnson's political élan was severely wounded.

But the Radicals could not rejoice too enthusiastically for Radical Reconstruction was being undermined in the South. After having control of all eleven states of the former Confederacy in the years between 1867 and 1877, white Democrats gradually returned to power.²⁷ Driving the white redemption of the South were various accusations against Radical Reconstruction, specifically that the governments set up by the Republicans "expelled from power the South's experienced statesmen and natural leaders and replaced them with untrained men who were almost uniformly incompetent and corrupt" (Stampp, 1970: 156). To be precise the main targets of these claims were the carpetbaggers,²⁸ scalawags²⁹ and former slaves, whom were held responsible for the disastrous economic situation and the ruining of the whole class of white property holders in Southern states. Despite broad condemnation, most carpetbaggers seemed to merge the aspiration of personal gain with a commitment in participating in an endeavour "to substitute the civilization of freedom for that of slavery" (Foner, 1989: 296). But The Radical Governments in the South did in fact contribute to this general censure. News of fraudulent bond issues, grafts in land sales and purchases, deception in contracts for public works and squandering of public and federal funds were commonplace. State debts soon swelled, burdening the public with higher tax rates. Stampp (1970: 183) insists that taxes, government

27 The first state to be "redeemed" was Tennessee in 1869. The redemption process was completed by 1877 with the Democrats rise to power in South Carolina, Florida and Louisiana.

28 Carpetbagger was the name southerners gave to northerners who moved to the South during the Reconstruction Era, and formed a coalition with freedmen and scalawags in the Republican Party to control former Confederate states. The main accusation against them was that they came to the South to loot and plunder merely for economic and political greed.

29 The term scallawags was used to characterize poor southern whites who supported Reconstruction and aided carpetbaggers and freedmen in governing Southern states after the war. They were accused of betraying their race and heritage for the spoils and opportunities offered by Reconstruction.

expenditure and public debts were bound to increase regardless of who was governing in the South, due to the pressing requirement of physical reconstruction. Therefore, the need for railroad systems, public services and school systems would have burdened any government in charge. Nevertheless, the downfall of the Radical Governments in the South halted the advancement of any further political reforms and allowed for the return of a more traditional political arrangement. After the controversial Presidential elections of 1876,³⁰ Rutherford Hayes withdrew the last federal troops from the South³¹ in April 1877. The Republicans gradual division and the retrenchment of its forward-looking agenda throughout the Reconstructions years were foretelling. Its Radical branch was overcome by the times, giving way to a new generation of stalwarts who sought “not reform, but the *status quo*” (*Idem*: 190). In conjunction with the weakening of the Republican Party, racial prejudice was consolidating in the South and North. The increasingly intolerant tone of the redeemed South was reinforced by physical violence. The ascension of organized terrorism³² was a form of fighting the Radicals and their policies and gaining control of local governments, namely by intimidating the participation of black voters. Economic coercion was also used effectively to triumph over the Radicals.

In the end, the lack of firm support for Radical Reconstruction was its undoing. In addition to questioning the moral integrity of Radical Reconstruction, many initial advocates and sponsors abandoned the project. Northern businessmen complained that existing conditions in the South discouraged any type of significant investment.³³ Freedmen were also disenchanted with the development of Radical policies, even though they recognized the pivotal role of the Republicans in their emancipation. Furthermore, Northerners in general were also growing weary of Reconstruction. The years of economic depression beginning in 1873 aggravated the situation:

As they became concerned about business stagnation, unemployment, collapsing farm prices, and the decay of public and private morals, Northerners not only

30 The 1867 Presidential elections was the first time a candidate who received the greater number of popular votes (Samuel Tilden) did not receive the majority of the votes in the Electoral College. President Rutherford Hayes was awarded the 20 delegates of Florida, Louisiana and South Carolina after charges of fraud and threats of violence were made against the Democrats, allowing him to win by 185 to 184 votes.

31 The last states to have the federal troops removed were South Carolina, Florida and Louisiana.

32 Some of the most prominent organizations were the Klu Klux Klan, Knights of the White Camelia, White Brotherhood, Pale Faces and the 76 Association.

33 According to Kenneth Stampp (1970: 207), by 1870 the *New York Commercial and Financial Chronicle*, *The New York Tribune*, and the *Nation* were all demanding the end of Radical Reconstruction due to its hampering of Southern business and investment.

lost interest in reconstruction but temporarily lost faith in the Republican party. (Stampp, 1970: 209)

The Republican defeat in the elections for the House of Representatives in 1874 guaranteed the beginning of end of federal protection for the Southern freedmen. The withdrawal of the last federal troops from the South in 1877 implied the end of Radical Reconstruction. Ultimately, the end of the Radicals meant also “that the idealism of the antislavery crusade finally died” (*Idem*: 211).

In this sense, a good deal of the political and social progress black people experienced after the war was less a result of Radical Reconstruction than of self-organization and mobilization. The former slaves organized themselves in the South around existing and newly created institutions:

Blacks withdrew almost entirely from white-controlled churches, establishing independent religious institutions of their own; and a diverse panoply of fraternal, benevolent, and mutual aid societies also sprang into existence. And though aided by northern reform societies and the federal government, the freedmen often took the initiative in establishing schools. Nor was black suffrage thrust upon an indifferent black population, for in 1865 and 1866 black conventions gathered throughout the South to demand civil equality and the right to vote. (Foner, 1997: 99)

A final assessment of the Reconstruction of the *postbellum* South is not straightforward. Progress was made in many segments of political and social life and the Southern States were soundly reintegrated into the Union. However, traditional as well revisionist accounts of Reconstruction have been all but flattering. It has developed into a general consensus that “whether measured by the dreams inspired by emancipation or the more limited goals of securing blacks’ rights as citizens and free laborers, and establishing an enduring Republican presence in the South, Reconstruction can only be judged as a failure” (Foner, 1989: 603).

This unenthusiastic account of the reconstruction of the *postbellum* South resonates closely with contemporary criticism of US involvement in other postwar scenarios. The recent US State-building endeavour in Iraq has also been subject to a wide array of disparagement. We proceed to explore the reconstruction process in Iraq in order to try to discern the existence of similar patterns and dynamics with the *postbellum* experience.

Pottery Barn on the Tigris: Breaking and rebuilding Iraq

The rules of the game were set from the go. Former Secretary of State, Colin Powell, warned that the war on Iraq had to observe the so-called Pottery Barn Rule - i.e. "If you break it, you own it" (Sicherman, 2007: 28).³⁴ Despite Powell's admonition, and contrary to the dominant perceptions in the Administration, the US invasion broke the already fragile Iraqi state. The overwhelming US military force quickly decapitated the regime, but also left a heavy footprint in its path. Rather than being hailed as liberators, the US forces promptly faced a power vacuum and recognized the difficulties ahead, namely the absence of an identifiable state structure capable of providing for the Iraqis. Since then, a great deal of censorship regarding the US-led military involvement in Iraq has been directed at the principle of the intervention itself. It is not our intention here to engage in this debate. We simply accept that the US did intervene militarily in Iraq, toppling its political regime, and subsequently undertaking conventional State-building efforts:

Once the Ba'athists were ousted from power, the vacuum of political authority had somehow to be filled, and order on the streets had to be re-established. The state as an institution had to be restructured and revived. Basic services had to be restored, infrastructure repaired, and jobs created. Fighting between disparate ethnic, regional, and religious groups - many of them with well armed militias - had to be prevented or preempted. The political culture of fear, distrust, brutal dominance, and blind submission had to be transformed. Political parties and civil society organizations working to represent citizen interests, rebuild communities, and educate for democracy had to be assisted, trained, and protected. A plan needed to be developed to produce a broadly representative and legitimate new government, and to write a new constitution for the future political order. And sooner or later, democratic elections would need to be held. (Diamond, 2005: 9-10)

Diamond eloquently summarized the challenges facing the US, but the prescriptions were not so easily achieved. The State-building debate of the 1990s in the US had already reflected on the numerous shortcomings of past interventions and put forth various recommendations for the future (Clarke and Herbst, 1996; Hamre and Sullivan, 2002; Ottaway, 2002; Powell, 1992; von Hippel, 2000). However,

³⁴ According to Naomi Klein (2005), The Pottery Barn chain stores do not actually have such a rule, but the expression has been attributed to Colin Powell by author Bob Woodward.

as events soon confirmed, the lessons of the past had not been incorporated into US pre-war planning.

It has become a cliché to assert that the US and its coalition partners did not prepare for postwar Iraq. However, there were an assortment of plans and planning processes developed in many agencies and organizations within the US Government before the war commenced (Bensahel *et al*, 2008; Rathmell, 2005; Sichertman, 2007). Although we can dispute their aptness and efficacy for dealing with the challenges faced after the military campaign, we cannot deny their existence. In fact, initial military planning commenced in late 2001. US Central Command commanding officer, General Tommy Franks, presented Secretary of Defense Donald Rumsfeld an initial four-phase operation plan (designated OPLAN 1003V) in December of that same year (Bensahel, 2006a; Rathmell, 2005). Through a counselling process between civilian and military leaders the war plan was gradually consolidated in the next several months, comprising “post hostility operations” in its Phase IV section – i.e. operations intended to produce a representative government in postwar Iraq.

While the principal military aspects were well established by mid-2002, civilian planning was still in its preliminary phase. During the summer of 2002 the National Security Council created an interagency Executive Steering Group³⁵ which was responsible for planning and developing policy recommendations, including for humanitarian relief and reconstruction (Bensahel, 2006a: 455). In the following months preparations continued and in February 2003 the general principles of humanitarian relief plans were being discussed.

However, reconstruction planning lagged and was “not nearly as robust as the humanitarian relief plans, despite the fact that they were both developed by the same interagency working group” (Bensahel, 2006a: 456). The reason for the deferred reconstruction plan was twofold: first Americans believed they would be hailed as liberators, not as occupiers; second, and most importantly, US officials assumed that after toppling the regime the governmental institutions would continue to function. To all intents and purposes, officials in Washington assumed that US forces would be acclaimed and “no large-scale reconstruction would therefore be necessary, since the new leadership of Iraq would inherit a functioning and capable governance structure” (Bensahel, 2006a: 458). The planning process mirrored the political buoyancy in Washington. The Bush Administration, especially the Secretary

35 The ESG included representatives from the State Department, Defense Department, CIA and the Office of the Vice President and was supported by a staff-level Iraq Political- Military Cell and several other working groups.

of Defense, promulgated a “light footprint” approach for State-building in Iraq³⁶ (Sicherman, 2007). These illusions quickly dissipated. After reaching Baghdad and deposing Saddam Hussein’s regime, the postwar situation was very different from the anticipated scenarios. The first “surprise” was the absence of a major humanitarian crisis.³⁷ Andrew Rathmell (2005: 1023) attributes this to the fact that the Saddam regime had distributed provisions to the population before his capitulation and the coalition forces had planned robustly for a humanitarian emergency. The second surprise was the collapse of government institutions, particularly law and order establishments. Actually, US military action largely contributed to the destruction of the Iraqi State:

The regime of Saddam Hussein diverted resources from the official institutions of the state to the flexible networks of patronage that kept it in power. Faced with widespread lawlessness that is common after violent regime change, the United States did not have the number of troops to control the situation. After three weeks of looting the state’s administrative capacity was destroyed. (...) Following the destruction of government infrastructure across the country, de-Baathification purged the civil service of its top layer of management, making between 20,000 and 120,000 people unemployed, removing its institutional memory. (Dodge, 2007: 88)

In fact, in Iraq “state structures had the form, but not the substance of a modern state” (Rathmell, 2005: 1018). Even the administrative, social and physical infrastructures were on the verge of imminent collapse. Iraqi “stateness” only received its form due to the continued exercise of authoritarian force (Rathmell, 2005). The collapse of the State led to third big surprise – the emergence of a violent insurgency. The security vacuum allowed for an assortment of groups to wreak havoc and destruction throughout Iraq.

The lack of a comprehensive reconstruction plan became manifest as State-building became the prime concern for US policy-makers. According to George Bush (2003) “Rebuilding Iraq will require a sustained commitment from many nations, including our own”. For the Bush Administration State-building and reconstruction went

36 Secretary Donald Rumsfeld explained the concept of “light footprint” in his February 14, 2003, speech, stating that the US could do more with less thanks to the benefits of the Revolution in Military Affairs and a revised notion of State-building acquired with the war in Afghanistan.

37 Initial planning expected a major humanitarian crisis. The US and UN estimated that the war would displace over two million people, in addition to the more than 800 000 already displaced. The plans also anticipated the disruption and possible destruction of key nodes in food distribution, electric and water supply, and health services (Bensahel, 2006).

hand-in-hand as the US strategy (National Security Council, 2005) looked to establish a democratic government while concurrently rebuilding the foundations for a sound economy and functional social order. State-building and reconstruction intermingled causally, becoming the centrepiece of the US postwar policy.

In effect, the postwar planning had initially been attributed to the Department of Defense, which in turn established the Office of Reconstruction and Humanitarian Affairs (ORHA) to coordinate planning for the administration of postwar Iraq. However, ORHA was deployed to Iraq only two months after its conception and was under-staffed, under-informed, and unprepared for the task at hand. Only a little after a month in Iraq, ORHA was replaced by the Coalition Provisional Authority (CPA) spearheaded by Paul Bremer III. The changeover revealed a drastic change in perspective, for “whereas ORHA had been designed as a temporary organization to assist a new Iraqi government during a short transition period of several months, CPA was an explicit occupying authority that possessed indefinite control of the Iraqi government” (Bensahel, 2006a: 462).

Just like the ORHA, the CPA was also ill equipped to deal with the postwar reality in Iraq. Besides being in constant reformulation of its mission, many of the CPA’s initiatives only helped to exacerbate the difficulties of rebuilding the Iraqi State. The CPA’s first official decree outlawed the Ba’ath Party, crippling any attempt to restore the Iraqi bureaucracy. A week later, the second decree dissolved the Iraqi army and other security organizations. This order stripped the US and its allies of the “forces necessary to stabilize the country and guard its borders in the absence of sufficient Coalition troops” (Sicherman, 2007: 31). More notably, the CPA failed to implement an effective disarmament, demobilization, and reintegration (DDR) effort. The disbandment of the Iraqi army left over 400,000 trained military personnel out of work and without any planned alternatives, contributing to the mounting insurgency (Bensahel, 2006b). Furthermore, despite the CPA’s efforts in early 2004 to negotiate a DDR agreement with the various local militias, the outbreak of the insurgencies of the Falluja-based Sunni resistance and the Shiite fighters under Muqtada al-Sadr in April 2004 seriously derailed the initiative (Diamond, 2004; 2006).

On the whole, the Iraqis were never truly brought into the reconstruction effort. From the outset the US had determined the interlocutors they would work with in rebuilding the Iraqi Government. The Bush Administration initially favoured and maintained a privileged relationship with the Iraqi National Congress (INC) and its exiled leader Ahmed Chalabi. However, the obvious lack of local support and personal capabilities soon determined an alteration in the relationship and the need to establish relations with other elites. The CPA proceeded to create the Iraqi Governing Council (IGC) in July 2003, along with numerous other local and

provincial organs of government. Widespread public participation was dispensed with, for according to the CPA “so long as someone from each group is represented, and so long as even select groups of citizens are included in the selection process, the process and the institutions are representative” (Manning, 2006: 729; see also Papagianni, 2007). This imposition of political participants and representatives disenfranchised the majority of Iraqis and furthered suspicion of US intentions and the political system it was implementing.

In the meantime, due to the lack of a credible civilian reconstruction effort, the military commanders began “undertaking a wide range of reconstruction activities out of necessity” (Bensahel, 2006a: 465). While several tasks carried out were ones in which military capabilities revealed themselves to be valuable, many were far beyond their usual responsibilities – e.g. establishing city councils, justice procedures, and local budgets and spending priorities (*Idem*). Furthermore, the CPA contributed to this lack of endogenous participation largely by rebuffing local elections in many communities, denying a variety of initiatives that could have promoted local development and simultaneously mitigated some of the major identity fissures growing in Iraq (Diamond, 2006). This policy led inevitably to disjointed initiatives and rebuilding efforts which complicated even more the reconstruction process.

The same is true for the economic reconstruction of Iraq. Contrary to other sectors of the State, “the design of the future economic order in Iraq was clear early on” (Lacher: 2007: 245). In fact, for US officials, the construction of a free Iraqi society meant first and foremost a free Iraqi economy. As Rajiv Chandrasekran (2007: 130) explains, those decision-makers in Washington “regarded wholesale economic change in Iraq as an integral part of the American mission to remake the country”. In June 2003 the CPA delineated a comprehensive liberalization of the Iraqi economy which comprised the privatization of socially-owned enterprises, the end of State subsidies, and radical trade liberalization. In the CPA’s Order Number 39³⁸ it was stated that “A foreign investor shall be entitled to make foreign investments in Iraq on terms no less favourable than those applicable to an Iraqi investor, unless otherwise provided herein”, allowing virtually unlimited and unrestricted foreign investment, while placing no limitations on the expatriation of profit. But growing resistance halted the privatization spree.

Foreign companies did nonetheless partake in reconstruction and profit considerably. US companies were the main beneficiaries of government contracts, relegating Iraqi companies and obstructing the building of local capacity for

38 http://www.cpa-iraq.org/regulations/20031220_CPAORD_39_Foreign_Investment_.pdf

economic recovery and combating insurgency (Le Billon, 2005). Yet, the liberalizing impetus was accompanied by an uncoordinated and weakly monitored process in which “dependence on inexperienced contractors without adequate auditing and controls led to significant corruption involving US and Iraqi officials as well as US contractors” (Ozlu, 2006: 25). Equally significant was the fact that the massive investments in infrastructure were also unable to produce the economic gains and local development initially predicted. As a matter of fact, many investments in infrastructure and diverse reconstruction projects have revealed enormous deficiencies and unsustainable operational costs (Looney, 2008). Consequently, many investments and reconstruction projects have further burdened the local economy and population.

Meanwhile, the deterioration of the political situation in Iraq impelled the Bush Administration to look for a swift exit strategy. Contrary to Bremer’s opposition, officials in Washington advocated a rapid transfer of sovereignty to the Governing Council,³⁹ along with the assignment of security responsibilities to newly created Iraqi forces (Sicherman, 2007). Accordingly, in November of 2003, President Bush determined that in early 2004 the new constitution should be ready, allowing for elections briefly afterwards. Nevertheless, local political squabbling between the Governing Council, as well as the augmentation of violence in early 2004 halted Washington’s quick departure.⁴⁰ The worsening of the situation on the ground, especially the intensification of the insurgency, pressed Washington to find a way out. Over-extended beyond their capabilities US forces could not face all the challenges. To fight-off the uprisings and try to maintain a minimally functioning security apparatus, reconstruction took a backseat. Numerous projects and programs to promote democracy were either put on hold or cancelled, demonstrating that “what was best for Iraq was no longer the standard. What was best for Washington was the new calculus” (Chandrasekran, 2007: 258).

The Administration pushed for a transfer of sovereignty as soon as possible. It took various rounds of negotiations with the various local leaders, especially the mediation of UN special envoy Lakhdar Brahimi with Ayatolla Sistani, to reach a compromise – i.e. an interim government would be nominated and take office

39 The Iraqi Governing Council (IGC) was a 25-member council that was appointed by the US in July 2003, resulting from concessions to local elites. It did not exercise any real power, but it did advise the American Viceroy and nominate Iraqi ministers, as well as proposing timetables and drafting and ratification formulas for the new constitution (Diamond, 2005).

40 Two rebellions grew in March 2004. The first occurred in Fallujah after four American security contractors were murdered and their bodies mutilated. The other occurred after Sadr’s Shi’a militia revolted against American troops.

in June 2004, preparing for election of a transitional government no later than 31 January 2005 (Diamond, 2005). Amid the disarray and violence, transition plans carried on and on January 30 the election for the transitional government took place. Subsequently, after drafting and ratifying a new constitution, elections for a new Iraqi National Assembly were held on December 15.⁴¹

In the meantime, the CPA had transferred sovereignty to the interim government on 28 June 2004, putting an end to formal occupation. When the CPA left many of its goals were still unfulfilled. The physical infrastructure remained deficient, the security apparatus dysfunctional, the political system fragile, and the daily violence persistent (Chandrasekran, 2007). The incapacity of the new Iraqi State to deal with the security situation hampered their efforts to assert control. The Coalition troops were still responsible for trying to maintain order, while Iraqi military and police forces were gradually assuming increasing responsibilities. Nonetheless, sabotage, terrorism, rebellion and organized crime have plagued Iraqi society ever since, complicating political and economic reconstruction.

Final Comments and Considerations

When we began this essay, any likelihood of uncovering a parallel between the policies and dynamics underlying the reconstruction of the *postbellum* South and Iraq was a question of serendipity. Nevertheless, while heuristically surveying both interventions we could not help but detect a significant amount of uncanny resemblances. Even as we recognize there is a danger in trying to extrapolate insights from such historical analogies we must speculate whether there are lessons to be garnered from the past and present US State-building operations that may be helpful for the future. This becomes even more significant due to the fact that when we look close at the both periods we come across more similarities than differences.

The first and most significant distinction between reconstruction in the *postbellum* South and Iraq is the fact that the former is the result of an intra-state conflict, while the latter was the outcome of an inter-state conflict initiated by the US. Contrary to the Civil War, the war in Iraq was a war of choice. As realists John Mearsheimer and Stephen Walt (2003: 59) acknowledged before the war began “even if such a

41 The electoral process led to the elections of Prime Minister Nouri al-Maliki, with Jalal Talabani as president, however the polarization of power between the ethno-sectarian parties delayed the agreement on a Cabinet for five months.

war goes well and has positive long-range consequences, it will still have been unnecessary”.

The geographical complexities underlying both interventions were also unique. Despite many opinions to the contrary the integration of North and South was favoured by a shared identity. Any division caused by the war could not erase the past relationships:

For all of their distinctiveness, the Old South and North were complementary elements in an American society that was everywhere primarily rural, capitalistic, materialistic, and socially stratified, racially, ethnically, and religiously heterogeneous, and stridently chauvinistic and expansionist. (Pessen, 1980:1149)

In Iraq the situation was much more complex, with greater cultural and political diversity complicating reconstruction. Personal loyalties were based on ethnic and clan affiliation. This cultural and political division was artificially bundled together under a century ago by foreign powers. Besides the lack of a democratic legacy and institutions the unity of the State could only be preserved by force. Despite its political discrimination and intolerance towards slaves, the South already had a democratic tradition as well as democratic institutions.

Equally distinguishable was the transition of political power. Although both interventions defeated the dominant political group there is a significant consequential distinction. In the South intervention tried to give power to a minority, whereas in Iraq the reassignment of political power was to the majority group.

But by and large, in our perspective, the two interventions have many more features in common. Both interventions were initiated due to national security concerns. While Lincoln fought to preserve the Union from dismemberment, Bush sought to curtail Saddam Hussein's access to weapons of mass destruction. The progression of both conflicts eventually developed into a program of emancipation, in which the liberation of an oppressed community became the acknowledged end result – i.e. the political liberation of slaves in the South and the oppressed and tyrannized Iraqi population. Despite original intentions, in each case the political discourse evolved into one in which “the US attempted to politically empower a previously disenfranchised people through democratic reform” (Leavey, 2006: 6-7).

In the South and in Iraq strong moral convictions pressed this spirit of liberation. Nevertheless, in both cases this approach backfired, as local populations did not recognize the legitimacy of the occupier. Andrea Talentino (2007: 153) has alerted to the fact that local perceptions may impede State-building initiatives because

“actors resist change, even when they might objectively agree that it is positive, if it seems forced upon them”. Consequently, in the *postbellum* South as well as in Iraq the end of military operations did not signify the end of violence. The insurgency in Iraq is equivalent to the political resistance and terrorist activities identified in the years of Reconstruction.⁴²

History seems to demonstrate that political leaders look for the swiftest route to solving their problems. Lincoln, Johnson and Bush all sought swift political solutions. But while the 19th century Presidents tried to include former adversaries in a compromising solution, Bush, just like the Radical Republicans before him, strived to proscribe opponents – i.e. Ba ath Party members. The quick-fix solution depicts one of the fundamental misgivings of Southern and Iraqi reconstruction projects – the political unwillingness or incapacity to truly commit to the transformational experiment. Neither the Radical Republicans nor the Bush Administration⁴³ were able or prepared to consign the resources required to enforce their political agendas.

At the same time as local governing bodies were imposed in the Southern States and Iraq, endogenous resentment augmented. If the imposition of local governments did not alienate local populations, the ineffectiveness of their actions surely did. The requirements for those responsible for local reconstruction were questionable at best. Deficient planning and lack of coordination amplified these shortcomings (Rathmell, 2007). We can exempt Radical Reconstruction for some of the inadequacies due to the lack of prior experience in reconstruction projects. Nevertheless, in the case of Iraq, the US has a long history of State-building endeavours from which to have learned some valuable lessons⁴⁴ (Dobbins *et al*, 2008; 2003). The key flaw though in the Bush Administration’s planning can almost certainly be attributed to an optimistic outlook preceding the initial military intervention. As Sicherman (2007: 35) points out “Hope was many things, but a policy it was not”.

In the *postbellum* South Congress and the President wrestled for control of the reconstruction process. The Bush Administration’s control of the State-building experiment in Iraq was never in question. Yet on the ground there was no power

42 In Iraq the insurgency can count on foreign assistance, while the violent groups in the South did not share this support.

43 The Obama Administration has already demonstrated that is too also looking to pull out of Iraq, concentrating their State-building efforts in Afghanistan.

44 The US officials responsible for reconstruction in Iraq made things even more difficult as they allowed bureaucratic disputes to prevent it from using the expertise in the State Department and other national and international institutions, such as the UN, to help them in their State-building endeavours (Rathmell, 2005).

overseeing the State-building enterprise. Military commanders and civilian officials reported to different hierarchies and there were few organizational linkages. Some orders countered other organizations orders and created a sometimes tense environment between military officers and civilian officials. In fact, in Iraq “there was no one in the theatre who was responsible for both” military and civilian operations (Bensahel, 2006a: 465).

The promise and hope of economic development was also hampered in both historical cases. State-building and Estate-building went hand in hand in the South and Iraq. Economic reconstruction was plagued by difficulties due to the continued violence and alleged corruption. Moreover, the local communities gained little from the existing economic development. Whereas after the Civil War Radical Reconstruction “shifted the terms of trade against agriculture in favor of industry and centralized control of credit in the hands of leading New York banks” (Foner, 1997: 95), so did Reconstruction contracts in Iraq favour large American corporations. In fact, active indigenous participation in the political and physical reconstruction was residual in both situations. Local representatives were designated by the occupying forces and lacked legitimacy, exacerbating the difficulties of restoring order and providing hope.

Another similarity between both projects of reconstruction was the reservation in relation to the newly liberated people’s ability to appreciate and benefit from their newly acquired political rights. When the difficulties pressed for a way out, US officials and intelligentsia considered whether the gift of freedom and democracy was appropriate. In the South it was questioned whether black people were ready and capable of receiving a formal education and political freedom. Similarly, doubts surged as to whether the Iraqis were prepared for democracy and political independence.

Equally analogous is the Americans continued trust in military solutions to State-building challenges. Many analysts and officials defend that without strong military involvement any State-building effort is destined to be defeated (Leavey, 2006; Ottaway, 2002). However, many times the emphasis on the military dimensions hampers the final political objectives. Rupert Smith (2008) has demonstrated the intertwined nature of contemporary conflicts and suggests we reflect on the utility of force. The historical record of US State-Building initiatives has cautioned us to the over reliance on military solutions to political objectives.

In the same way, popular support for the interventions withered in both instances. In the 19th century the North gradually lost its enthusiasm for the Radical program. In the case of Iraq, international support was absent almost from the start. Eventually, the mounting death toll of American troops and the souring costs on

public expenditure changed US public attitude towards the State-building adventure, mobilizing a large public demand for the return home of US troops.

Amitai Etzioni (2007: 27) states that reconstruction should be understood as a “restoration of the conditions of the assets and infrastructure of an occupied nation or territory” to the *status quo ante*. Nevertheless, the reconstruction projects undertaken by the US did not look to restore the previously existing political order. Quite on the contrary, the secular State-building experiments of the US have culminated in the institutionalization of “a new cartography in the struggle to remake the global map in very particular ways and in support of very specific class and locational interests” (Smith, 2004: 23). Both Radical Reconstruction and the War in Iraq can be best understood in the framework of the contemporary peacebuilding project, “which in itself has been subsumed within a liberal state-building enterprise” (Richmond, 2008: 105). In fact, both sought radical transformations of the existing political, social and economic orders.

Consequently, it seems that Kagan’s (2006) account that the US Civil War was America’s first experiment in State-building should not be dismissed nonchalantly. Given some intellectual leeway, the Civil War can be seen as initiating a “massive, interventionary, process of social, political and economic engineering” which we nowadays designate as “state-building and its association with the liberal peace” (Richmond, 2008: 114). In this sense, as the historical analogy presented reveals, the different US State-building endeavours can only be understood as a top-down initiative. Any attempt to concede the state-building project to the different indigenous actors may lead to an undesired attempt for emancipation from the intended grand liberal scheme.

For many decades *postbellum* Reconstruction in the South “represented the ultimate shame of the American people” (Stampp, 1970: 4). Similar remarks have been asserted in recent times in regard to the American State-building experiment in Iraq. International zeitgeist will not absolve the US intervention in Iraq any time soon. Even some of the more hawkish figures associated with American foreign policy have assailed the George W. Bush Administration’s course of action. Today’s political imperative is a quiet exit strategy out of Iraq. What kind of State is left behind seems to matter little. Disappointment and weariness have calmed the State-building debate for the time being.

But it is possible that the history of US intervention in Iraq will one day be examined in a different light. Will there be a revisionist history of the American State-building experiment in Iraq? Will it vindicate the intervention or further condemn it and those responsible? It should be remembered that the traditional interpretation of *postbellum* Reconstruction was radically altered. As Eric Foner

(1997: 98) reminds us, many a revisionists' verdict is "that if Reconstruction was a tragic era, it was so because change did not go far enough". In this outlook, reconstruction fell short of its potential by not pursuing enthusiastically enough in its transformational agenda.

Recent events have spurred many to re-evaluate the democratizing experiment in Iraq. The 12 June, 2009 Iranian elections and the ensuing uprisings have led many commentators and analysts to rejoice with a renewed sense of hope regarding the liberal peace project. Not all go as far as Daniel Finkelstein (2009) who states that "what we are seeing on the streets of Iran now is a vindication of [the] neoconservative ideas". But democratic enthusiasm has returned, although with some nuances.

Lessons from the past seem to have been learned as *New York Times* columnist David Brooks (2009) recognizes that there are no formulas for undermining frail regimes and "there are no circumstances in which the United States has been able to peacefully play a leading role in another nation's revolution". Nevertheless, the US does have many tools for supporting local democratic movements - e.g. media, technical advice, cultural and economic sanctions, presidential visits for key dissidents, embracing of democratic values, and condemnation of regimes barbarities. These, he insists, should all be used in order to promote the Iranian regimes collapse, for "hastening that day is now the central goal" (*Idem*).

Rathmell (2005: 1037) has concluded that Iraq is not the model for future operations for "the assumption of all government functions by occupying forces in the aftermath of a coercive regime change in such large and conflicted country will be a rare occurrence". This may be so, but the US will certainly pursue the global diffusion of its political project. In fact, if the historical analogy in this essay reveals anything, it is that there is a distinguishable historical pattern and dynamic of actively and forcefully imposing a specific political agenda in US postwar interventions.

References

- Barnett, Thomas (2004) *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*. New York: Berkley Books.
- Bensahel, Nora (2006a) "Mission Not Accomplished: What Went Wrong with Iraqi Reconstruction" *The Journal of Strategic Studies*. 29 (3), 453-473.
- Bensahel, Nora (2006b) "Preventing Insurgencies After Major Combat Operations" *Defense Studies*. 6 (3), 278-291.

- Bensahel, Nora; Oliker, Olga, Crane, Keith; Brennan Jr., Richard; Gregg, Heather; Sullivan, Thomas; Rathmell, Andrew (2008) *After Saddam: Prewar Planning and the Occupation of Iraq*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Berger, Mark (2006) "From Nation-Building to State-Building: the geopolitics of development, the nation-state system and the changing global order" *Third World Quarterly*. 27 (1), 5-25.
- Bowers, Claude (1929) *The Tragic Era: The Revolution after Lincoln*. Cambridge, Massachusetts: The Riverside Press.
- Brahimi, Lahkdar (2007) *Statebuilding in Crisis and Post-conflict Countries*. Vienna, Austria: Global Forum on Reinventing Government. Available at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026305.pdf> (May 2009).
- Brooks, David (2009) "Fragile at the Core" *The New York Times*. Available at http://www.nytimes.com/2009/06/19/opinion/19brooks.html?_r=1&ref=opinion (June 2009).
- Bush, George W. (2003) *President Discusses the Future of Iraq*. Available at <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html> (January 2008).
- Chandrasekaran, Rajiv (2007) *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone*. New York: Random House, Inc.
- Clarke, Walter; Herbst, Jeffrey (1996) "Somalia and the Future of Humanitarian Intervention" *Foreign Affairs*. 75 (2), 70-85.
- Cottey, Andrew (2008) "Beyond humanitarian intervention: the new politics of peacekeeping and intervention" *Contemporary Politics*. 14 (4), 429-446.
- Dahl, Robert (2005) "What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require?" *Political Science Quarterly*. 120 (2), 187-197.
- Diamond, Larry (2006) "Iraq and Democracy: The Lessons Learned" *Current History*. 105 (687), 34-39.
- Diamond, Larry (2005) "Lessons from Iraq" *Journal of Democracy*. 16 (1), 9-23.
- Diamond, Larry (2004) "What Went Wrong in Iraq?" *Foreign Affairs*. 83 (5), 35-56.
- Dobbins, James (2008) "Towards a More Professional Approach to Nation-building" *International Peacekeeping*. 15 (1), 67-83.

- Dobbins, James; Poole, Michele; Long, Austin; Runkle, Benjamin (2008) *After the War: Nation-Building from FDR to George W. Bush*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Dobbins, James; Jones, Seth; Crane, Keith; DeGrasse, Beth (2007) *The Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Dobbins, James; McGinn, John; Crane, Keith; Jones, Seth; Lal, Rollie; Rathmell, Andrew; Swanger, Rachel; Timilsina, Anga (2003) *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Dodge, Toby (2007) "The Causes of Failure in Iraq" *Survival*. 49 (1), 85-106.
- Etzioni, Amitai (2007) "Reconstruction: An Agenda" *Journal of Intervention and Statebuilding*. 1 (1), 27-45.
- Finkelstein, David (2009) "Fancy that. They want freedom. Just like us" *The Sunday Times*. Available at http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/daniel_finkelstein/article6514202.ece (June 2009).
- Foner, Eric (1997) "Slavery, the Civil War, and Reconstruction" in Foner, E. (Ed.) *The New American History*. Philadelphia: Temple University Press, 85-106.
- Foner, Eric (1989) *Reconstruction: America's Unfinished Revolution 1863-1877*. New York: Harper & Row Publishers.
- Foner, Eric (1975) "Andrew Johnson and Reconstruction: A British View" *The Journal of Southern History*. 41 (3), 381-390.
- Fukuyama, Francis (2005) "Stateness First" *Journal of Democracy*. 16 (1), 84-88.
- Fukuyama, Francis (2004a) "The Imperative of State-Building" *Journal of Democracy*. 15 (2), 17-31.
- Fukuyama, Francis (2004b) "Nation-Building 101" *Atlantic*. Available at <http://www.theatlantic.com/doc/200401/fukuyama> (April 2009)
- Gardner, Lloyd; Young, Marilyn (Eds.) (2005) *The New American Empire: A 21st Century Teach-in on US Foreign Policy*. New York: The New Press.
- Hamre, John; Sullivan, Gordon (2002) "Towards Postconflict Reconstruction" *The Washington Quarterly*. 25 (4), 85-96.
- Ignatius, David (2005) "Lessons for Iraq From Gettysburg" *The Washington Post*. Available at <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/03/AR2005050301280.html> (May 2009).

- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001) *The Responsibility to Protect*. Ottawa, Canada: International Development Research Centre.
- Jervis, Robert (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Kagan, Robert (2006) *Dangerous Nation: America's Foreign Policy from Its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*. New York: Vintage Books.
- Khong, Yuen Foong (1992) *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Klein, Naomi (2005) "You Break It, You Pay For It" *The Nation*. Available at <http://www.thenation.com/doc/20050110/klein> (May 2009).
- Lacher, Wolfram (2007) "Iraq: Exception to, or Epitome of Contemporary Post-conflict Reconstruction?" *International Peacekeeping*. 14 (2), 237-250.
- Le Billon, Philippe (2005) "Corruption, Reconstruction and Oil Governance in Iraq" *Third World Quarterly*. 26 (4 - 5), 685-703.
- Leavey, Christopher (2006) *Reconstructing Iraq: Lessons from the American Reconstruction Era*. Maxwell Air Force Base, Alabama: Air Command and Staff College, Air University. Available at <https://www.afresearch.org> (April 2009).
- Looney, Robert (2008) "Reconstruction and Peacebuilding Under Extreme Adversity: The Problem of Pervasive Corruption in Iraq" *International Peacekeeping*. 15 (3), 424-440.
- Manning, Carrie (2006) "Political Elites and Democratic State-building Efforts in Bosnia and Iraq" *Democratization*. 15 (3), 724-738-
- Mearsheimer, John; Walt, Stephen (2003) "An Unnecessary War" *Foreign Policy*. 134 (1), 50-59.
- National Security Council (2005) *National Security Strategy for Victory in Iraq*. Available at http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/iraq/iraq_national_strategy_20051130.pdf (May 2009).
- Organization for Economic Co-operation and Development (2008) *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*. Off-print of the *Journal on Development*. Available at <http://www.oecd.org/dac/fragilestates> (May 2009)
- Ottaway, Marina (2003) "Rebuilding State Institutions in Collapsed States" in Milliken, J. (Ed.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 245-266.

- Ottaway, Marina (2002) "Nation Building" *Foreign Policy*. 132, 16-24.
- Ozlu, Onur (2006) *Iraqi Economic Reconstruction and Development*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Papagianni, Katia (2007) "State Building and Transitional Politics in Iraq: The Perils of a Top-down Transition" *International Studies Perspectives*. 8 (3), 253-271.
- Paris, Roland; Sisk, Timothy (2008) *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. New York: Routledge.
- Pessen, Edward (1980) "How Different from Each Other Were the Antebellum North and South?" *American Historical Review*. 85, 1119-1149.
- Powell, Colin (1992) "U.S. Forces: Challenges Ahead" *Foreign Affairs*. 72 (5), 32-45.
- Rathmell, Andrew (2005) "Planning post-conflict reconstruction in Iraq: what can we learn?" *International Affairs*. 81 (5), 1013-1038.
- Richmond, Oliver (2008) *Peace in International Relations*. Oxon, UK: Routledge.
- Sicherman, Harvey (2007) "Adventures in State-Building: Bremer's Iraq and Cromer's Egypt" *The American Interest*. 2 (5), 28-41.
- Smith, Rupert (2008) *A Utilidade da Força: A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70, Lda.
- Smith, Neil (2004) *American Empire: Roosevelt's Geographer and the Prelude to Globalization*. Berkeley: University of California Press.
- Stampp, Kenneth (1970) *The Era of Reconstruction, 1865-1877*. New York: Alfred A Knopf.
- Suhrke, Astri (2007) "Reconstruction as Modernization: the post-conflict project in Afghanistan" *Third World Quarterly*. 28 (7), 1291-1308.
- Talentino, Andrea (2007) "Perceptions of Peacebuilding: The Dynamic of Imposer and Imposed Upon" *International Studies Perspective*. 8 (2), 152-171.
- Vertzberger, Yaacov (2002) *The World In Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Von Hippel, Karen (2000) "Democracy by Force: A Renewed Commitment to Nation Building" *The Washington Quarterly*. 23 (1), 95-112.

Pontes sobre o Cáspio: Papel Estratégico do Azerbaijão nas Relações UE-Ásia Central

Licínia Simão

Doutorada em Relações Internacionais. Especialista convidada, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra

Resumo

A região do Cáspio tem sido objecto de crescente atenção da União Europeia (UE), que desenvolveu diversos enquadramentos institucionais para o seu relacionamento com os países da região. O Azerbaijão tem frequentemente sido visto como um parceiro privilegiado na construção de pontes sobre o Cáspio, ligando a UE à Ásia Central, um potencial que este artigo analisa, quer do ponto de vista da UE, quer das autoridades em Baku, argumentando que eles são simultaneamente concorrentes e competitivos. Ambos os actores partilham um interesse em desenvolver os recursos energéticos do Cáspio e o gasoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan, partindo, contudo, de pontos distintos. O artigo argumenta que o nível de concorrência pode ser melhorado, se a UE assumir uma posição mais pragmática em questões regionais e domésticas, mas isso pode também significar que a UE limitará a sua capacidade para promover reformas internas e princípios económicos liberais ao entrar nos jogos estratégicos do Cáspio e da Ásia Central.

Abstract

Bridges over the Caspian: EU-Azerbaijan Relations with an Eye on Central Asia

The Caspian region has witnessed an increasing attention by the European Union (EU), which has developed several frameworks for relations with the countries of the Caspian region. In all these frameworks Azerbaijan is regarded as a privileged partner to build bridges across the Caspian, to Central Asia. This paper analyses this potential role of Azerbaijan, from both a EU and Azerbaijani perspective, arguing that they are simultaneously concurrent and competing. While both sides share an interest in developing energy resources around the Caspian and fulfilling the potential of the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline, they do so from different standpoints. The paper argues that the level of concurrence might be enhanced through a more pragmatic stance of the EU on regional and domestic matters, but that might also be the case where the EU dismisses its ability to induce democratic reforms and liberal economic principles as it enters the Central Asian and Caspian game.

Introdução

A transformação da União Europeia (UE) num actor político e de segurança internacional tem tido o seu maior impulso ao nível regional. Procurando responder a novos desafios de segurança emergentes num contexto de interdependência,¹ a União definiu a sua vizinhança como uma área de acção prioritária. Segundo a Comunicação da Comissão Europeia sobre a Política Europeia de Vizinhança (PEV) “[o]ver the coming decade and beyond, the Union’s capacity to provide security, stability and sustainable development to its citizens will no longer be distinguishable from its interest in close cooperation with the neighbours”.² Contudo, no Mediterrâneo, no Mar Negro ou na Ásia Central, a UE enfrenta o desafio de conjugar uma abordagem normativa nas suas relações externas com elementos de competição estratégica, exigindo profundas alterações internas que permitam responder de forma clara às expectativas e necessidades dos seus parceiros, bem como forjar alianças internacionais baseadas em princípios partilhados.

Neste contexto, as questões energéticas têm adquirido crescente centralidade nas políticas da UE para a vizinhança, especialmente na sua dimensão de leste. O objectivo de assegurar a sustentabilidade, segurança e diversificação de fontes energéticas passa pela diminuição da dependência de fornecimento de energia pela Federação Russa e pelo desenvolvimento de novos oleodutos e gasodutos, ligando os mercados europeus a reservas energéticas, principalmente na região do Cáspio. Apesar do aumento da presença diplomática, financeira e comercial da UE na região, questões legais relacionadas com o estatuto do Cáspio, degradação ambiental e conflitos activos no Cáucaso têm contribuído para uma elevada instabilidade na região, tornando o desenvolvimento energético uma actividade de alto risco.

No entanto, para o Azerbaijão, a possibilidade de reforçar a sua importância enquanto fornecedor energético da UE implica, em parte, que sejam criados laços com os seus vizinhos na margem direita do Cáspio. Bacu tem-se afirmado como um parceiro central da UE na região, assumindo funções de *hub* de transportes e energia no corredor Este-Oeste, e poderia tornar-se um interlocutor privilegiado com os líderes da Ásia Central, com vista à diversificação de fontes energéticas.

1 “Estratégia Europeia em matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, Bruxelas, 12 de Dezembro, 2003. “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”, Bruxelas, 11 de Dezembro, 2008.

2 Comunicação da Comissão Europeia “Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM(2003) 104 final, Bruxelas, 11 de Março, 2003, p. 3.

Contudo, as relações entre a UE e o Azerbaijão são complexas, oscilando entre a cooperação energética e em matéria de transportes, e distanciamento em questões de direitos humanos, democracia e resolução de conflitos. As autoridades em Bacu gostariam de aproveitar a inclusão do Azerbaijão na PEV para sensibilizar os líderes europeus para as suas reivindicações relativamente ao conflito de Nagorno Karabakh, em troca de um envolvimento mais activo e uma parceria estratégica que vise levar a energia do Cáspio aos consumidores europeus.

Neste contexto, como irá a UE desenvolver os seus objectivos estratégicos na região do Cáspio? De que forma poderá a Estratégia Europeia para a Ásia Central beneficiar de um envolvimento efectivo com o Azerbaijão? Por outro lado, de que forma poderá o envolvimento da UE afectar as relações regionais em torno do Cáspio? Este artigo analisa o envolvimento da UE nesta região, centrando-se nas relações UE-Azerbaijão enquanto uma possível ponte entre a Europa e a Ásia Central. O artigo identifica áreas de potencial cooperação e obstáculos ao aprofundamento de relações, ligando estes processos ao desenvolvimento de uma identidade internacional da UE.

UE como actor global: objectivos estratégicos e prescrições normativas

O debate sobre as relações externas da UE conduz com frequência a uma reflexão mais alargada sobre a sua presença internacional e a sua capacidade de agir como um actor global.³ Alguns autores defendem mesmo que os métodos e instrumentos de acção externa da UE estão no cerne da sua identidade internacional e definem em grande medida a finalidade última da União.⁴ Quer olhando para o impacto que os seus enquadramentos regulativos têm tido em contextos internacionais,⁵

3 David Allen e Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena" in *Review of International Studies* 16(1), 1990: 19-37; Ben Soetendorp, "The evolution of the EC/EU as a Single Foreign Policy Actor", in Walter Carlsnaes e Steve Smith, (eds.), 1994, *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres, Sage, 61-83; Roy Ginsberg, "Conceptualising the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap", *Journal of Common Market Studies* 37(3), 1999: 429-54; Charlotte Bretherton e John Vogler, (1999), *The European Union as a Global Actor*, Londres: Routledge.

4 Ver por exemplo, Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, or conceptualising Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), 1993, pp. 305-28; Elsa Tulmets, "Can the discourse on 'soft power' help the EU to bridge its capability-expectations gap?", *European Political Economy Review*, (7, Verão), 2007, pp. 195-226.

5 Sandra Lavenex, "EU External Governance in 'Wider Europe'", *Journal of European Public Policy*, 11 (4, Agosto), 2004, 680-700; Mary Farrell, "EU External Relations: Exporting the EU Model of Governance", *European Foreign Affairs Review*, 10, 2005, pp. 451-62.

quer analisando o carácter securitário do projecto europeu,⁶ podemos hoje afirmar que a União se posiciona como um actor regulador da ordem internacional, de forte base regional.

Segundo Bretherton e Vogler “it is through its relations with candidates and neighbours, more than in any other area of its external activity, that the collective identity of the EU will be constructed. (...) Thus, the conduct of regional relations (...) will have profound implications for the fundamental character of the Union, its physical borders and its reputation as an actor”.⁷ Reforçando esta ideia de que as relações com a “Europa alargada” são um desafio central às suas capacidades, a União tem concentrado atenção e recursos na estabilização da sua periferia através da PEV. Desenhada durante os preparativos para o alargamento de 2004, a PEV, segundo a perspectiva da UE, visa abolir divisões na Europa, estabelecendo um enquadramento legal para a cooperação entre a UE e os seus vizinhos directos, baseado na partilha de valores comuns e objectivos partilhados de desenvolvimento, paz e estabilidade. A PEV representa, pois, um teste às capacidades e objectivos estratégicos da UE, bem como às suas fundações normativas.

A dimensão normativa explícita nesta abordagem – colocando os valores e princípios fundamentais da UE no centro das relações externas da União – definem-na como um actor fundamentalmente diferente no sistema internacional. O carácter funcionalista do processo de integração institucional que se desenvolveu na Europa Ocidental está profundamente enraizado num conjunto de prescrições normativas e num contexto histórico-político onde a democracia liberal, o estado de direito, os direitos humanos e das minorias e a economia de mercado se afirmam como aspectos fundamentais da identidade internacional da UE. Manners e Whitman argumentam que “the notion of international identity is an attempt to think about how the EU is constituted, constructed, and represented internationally. The relationship between the EU and the rest of the world is therefore crucially determined by the nature of this international identity”.⁸ A acção externa da UE procura, pois, um equilíbrio entre objectivos estratégicos e meios normativos, que se torna mais difícil de alcançar em contextos estratégicos.

6 Frédéric Charillon, “The EU as a Security Regime”, *European Foreign Affairs Review*, 10, 2005, pp. 517-33.

7 Charlotte Bretherton e John Vogler, (1999), *The European Union as a Global Actor*, Londres: Routledge, p. 137.

8 Ian Manners e Richard G. Whitman, “The ‘Difference Engine’: Constructing and Representing the International Identity of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 10 (3, Junho), 2004, p. 383.

Tendo emergido como um projecto de segurança desde a sua concepção, hoje a UE é um actor de segurança relevante na Europa e procura melhorar a sua visibilidade, coerência e eficiência a nível global, tal como as profundas reformas do Tratado de Lisboa ilustram. Para além do alargamento, a UE tem procurado ser um pólo de estabilidade e paz no espaço da “Europa alargada”, em parte recorrendo a uma integração de geometria variável com os vizinhos,⁹ criando um sistema político de fronteiras difusas,¹⁰ onde a integração é movida por um racional funcionalista. A sua governação multi-nível torna-a, em princípio, mais apta para lidar com diferentes actores, em diferentes arenas e níveis de interacção. Contudo, gerir uma crescente interdependência e complexidade nas questões internacionais exige maior eficiência, coerência e coordenação, quer interna, quer externamente.

As concepções de segurança da UE, de carácter compreensivo, cooperativo e centradas no indivíduo parecem estar crescentemente sobre pressão. Quer devido à sua expansão geográfica, quer ao nível de competição em torno de questões energéticas e de mercados, a UE vê-se perante o dilema de garantir segurança aos seus cidadãos e simultaneamente manter políticas externas solidárias e responsáveis. A forma como a UE se propõe alcançar os seus objectivos estratégicos em contextos autoritários, de abusos de direitos humanos e de rivalidade geopolítica é reveladora da sua capacidade de alcançar capacidades coerentes no apoio à paz, estabilidade e prosperidade para lá das suas fronteiras, e com isso ser vista como um actor de segurança relevante.

Abordagens da UE no Cáspio

O contexto geral

O mar (lago) Cáspio¹¹ é a maior massa de água sem ligação a um oceano, contendo grandes reservas energéticas, quer de petróleo, quer de gás, e rodeada por cinco estados litorais: a Rússia a norte, o Cazaquistão e o Turquemenistão a leste, o Irão a sul e o Azerbaijão a ocidente. Para além da sua importância energética, questões como a degradação ambiental, a crescente militarização da região e os conflitos

9 Fabricio Tassinari, “Variable Geometries: Mapping Ideas, Institutions and Power in the Wider Europe”, *CEPS Working Document*, 254, Novembro, 2006,

10 Thomas Christiansen *et al.* “Fuzzy Politics around Fuzzy Borders: The European Union's ‘Near Abroad’”, *Cooperation and Conflict*, 35 (4), 2000, pp. 389-415.

11 Discussões sobre o estatuto do Cáspio (mar ou lago) têm contribuído para agravar o problema da sua divisão, devido à aplicação da lei marítima internacional aos mares, mas não aos lagos.

circundantes contribuem para uma pressão crescente. A divisão do Cáspio tem sido uma fonte latente de tensão regional, que pode levar a confrontação directa à medida que os preços energéticos sobem e a competição por acesso às reservas energéticas aumenta. A única divisão válida do Cáspio remonta ao início do século XX, tendo por base dois tratados internacionais celebrados entre a Rússia e a Pérsia. Estes têm, contudo, sido insuficientes para responder às disputas que emergiram com o aparecimento de três novos estados independentes, com o fim da União Soviética. Questões como o volume de água alocada a cada estado, as linhas de divisão e os métodos de exploração dos recursos são aspectos contestados por todos os estados da região.¹² A zona norte do Cáspio foi informalmente dividida entre a Rússia, o Azerbaijão e o Cazaquistão e cada estado desenvolve os seus recursos energéticos individualmente. A divisão na parte sul tem sido problemática, com o Azerbaijão, o Turquemenistão e o Irão a discordarem sobre as percentagens que cada um tem direito a explorar.¹³ Independentemente da falta de acordo, projectos internacionais como o oleoduto Bacu-Tbilisi-Ceyhan (BTC) e o gasoduto Bacu-Tbilisi-Erzurum (BTE) avançaram e fornecem hoje energia do Cáspio aos mercados europeus e mundiais. Um potencial incentivo para alcançar uma divisão final do Cáspio pode vir da manutenção dos preços da energia elevados e o desenvolvimento de novos projectos para a região, tais como o gasoduto Trans-Cáspio que se prevê que possa aumentar a capacidade de exportação através do BTC ou do projecto Nabucco com a inclusão de gás natural do Turquemenistão e do Cazaquistão.¹⁴

A crescente competição por acesso às reservas energéticas do Cáspio elevou o nível de competição entre as potências internacionais nesta região.¹⁵ A Rússia mantém uma posição privilegiada para projectar poder no Cáspio, recorrendo a instrumentos de influência política, económica, militar e cultural, herdados do período Soviético. Embora o envolvimento das potências ocidentais no Cáucaso e na Ásia Central tenha aumentado desde o fim da guerra fria, permanece contudo

12 Para mais pormenores ver, por exemplo Stephen Blank, "Tehran Conference Fails Again to Demarcate the Caspian Sea", 29 Junho, 2007, disponível em www.eurasianet.org [01-12-2009]. Ver também Martin Pratt e Clive Schofield, "International Boundaries, Resources and Environmental Security in the Caspian Sea" in Gerald Blake, et al. (eds.) (1997), *International Boundaries and Environmental Security: Frameworks for Regional Cooperation*, Londres: Kluwer Law International, pp. 81-104.

13 Michael Lelyveld, "Caspian: Tempers Flare In Iran-Azerbaijan Border Incident", *RFE/RL*, 25 Julho, 2001.

14 Roy Allison e Lena Jonson, (eds.), (2001), *Central Asian Security. The New International Context*, Londres: Royal Institute of International Affairs, p. 258.

15 Ver entre outros, Luís Tomé, "O Grande Jogo Geopolítico nos Espaços do "Espaço Pós-Soviético", *Geopolítica*, Setembro, 2007, pp. 187-240.

limitado. A presença dos Estados Unidos (EUA) na região desenvolveu-se na década de 1990, impulsionada pelos esforços do Presidente Bill Clinton para construir um oleoduto que ligasse o Cáspio ao Mediterrâneo,¹⁶ e aumentou depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 e com a guerra no Afeganistão. Preparações para uma possível ofensiva contra o Irão, no contexto do desenvolvimento do seu programa nuclear, reforçaram o interesse norte-americano no Cáspio. A União Europeia mudou também o seu perfil ao incluir a Arménia, o Azerbaijão e a Geórgia na Política de Vizinhança, a partir de 2004¹⁷ e ao definir uma Estratégia para a Ásia Central em 2007.¹⁸ Os interesses da UE são amplos, mas mantêm um foco central na segurança energética, que tem justificado um envolvimento crescente e esforços diplomáticos que garantam reservas energéticas para a Europa, perante competição crescente.¹⁹ A China é a mais recente potência na região e a forte competição das companhias chinesas no sector energético alargou o leque de possibilidades para os líderes políticos da região avançarem os seus interesses.

O Irão e a Turquia aumentaram também a sua presença no Cáucaso e na Ásia Central depois do desmembramento da União Soviética e permanecem actores importantes na região do Cáspio, recorrendo a laços culturais, religiosos e económicos com profundo impacto na segurança regional. A presença inicial do Ocidente na Eurásia recorreu em grande medida à presença turca (um aliado e parceiro na NATO) para avançar os seus interesses na região. A Turquia tornou-se um investidor privilegiado, apostando no treino de diplomatas e oficiais dos aparelhos estatais, e acima de tudo oferecendo um modelo secular e moderno de desenvolvimento para os estados da Ásia Central.²⁰ Apesar dos resultados limitados desta aproxima-

16 Annie Jafalian, "L'oléoduc Bakou-Ceyhan: Paradoxes et cohérence de la stratégie américaine des pipelines", *Politique Étrangère* (1, Primavera), 2004, pp. 151-63.

17 Comunicação da Comissão Europeia "On the European Neighbourhood Policy Strategy Paper", Bruxelas, 12 de Maio, 2004.

18 "EU and Central Asia: Strategy for a new partnership", Bruxelas, Outubro, 2007.

19 Em finais de 2007, o Representante Especial da UE para o Cáucaso do Sul, Peter Semneby, visitou Bacu e discutiu nessa altura o possível papel que o Azerbaijão poderia desempenhar para assegurar o apoio dos estados da Ásia Central para o projecto da UE, o oleoduto Trans-Cáspio (ver *RFE/RL Newline*, 19 de Outubro, 2007). O Alto Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum, Javier Solana, viajou para o Cazaquistão e o Turquemenistão para discutir as relações bilaterais com a UE, incluindo o seu apoio ao oleoduto Trans-Cáspio (ver *RFE/RL Newline*, 10 de Outubro, 2007 e 11 de Outubro, 2007). Em Abril de 2008, uma troika da UE visitou Ashgabat para garantir o envolvimento do Turquemenistão no fornecimento de energia à Europa, evitando rotas por território russo e iraniano (ver Bruce Pannier, "Turkmenistan: Confusion reigns about Ashgabat's commitment to Nabucco", *RFE/RL*, 12 de Abril, 2008).

20 Ahmed Rashid, (1994), *The Resurgence of Central Asia: Islam or Nationalism?*, Londres, Zed Books, pp. 210-212.

ção, a Turquia permanece um actor central na Eurásia e durante a última década aumentou a sua presença no Cáucaso, procurando assegurar uma posição de *pivot* nos sistemas energéticos que se desenvolvem, bem como procurando avançar a presença da NATO na Geórgia, no Azerbaijão e outros países abrangidos pela Parceria para a Paz.²¹

Os esforços iranianos para se afirmar na Eurásia foram limitados pelas sanções norte-americanas e pelos receios dos países da Ásia Central relativamente à proliferação do Islão radical, deixando Teerão numa posição marginal. Apesar do apoio de Moscovo a uma maior presença iraniana na Eurásia, vista como uma forma de limitar a penetração turca na região,²² a inclusão do Irão nos projectos energéticos em torno do Cáspio é muito limitada. Contudo, podemos assinalar alguns sucessos da diplomacia iraniana. Em 1985, o Irão, o Paquistão e a Turquia estabeleceram a Organização para a Cooperação Económica (ECO, da sigla em inglês), com o objectivo de promover a cooperação económica, técnica e cultural. Em 1992, numa cimeira em Teerão, a ECO alargou-se para passar a incluir as seis nações muçulmanas da antiga União Soviética e o Afeganistão. Esta expansão foi crucial para a importância das actividades da ECO na Eurásia e, apesar de os resultados práticos serem pouco visíveis, a organização providenciou “a forum for discussion of regional disputes and for peaceful cooperation among the original members and the newly independent countries”, promovendo segurança regional através da cooperação económica.²³

Abordagens bilaterais e regionais da UE: sobreposição ou mais-valia?

A presença europeia no Cáspio, apesar de limitada, tem aumentado. Esta presença inicial foi liderada pela comunidade empresarial, nomeadamente as companhias petrolíferas a operar no Cáspio ainda durante a União Soviética.²⁴ Contudo, devido à tendência dos países europeus de ver a região pela perspectiva de Moscovo,

21 Gareth M. Winrow, “Turkey and Central Asia”, in Roy Allison e Lena Jonson, (eds.), (2001), *Central Asian security: The new international context*, Londres, Royal Institute of International Affairs, pp. 213-16.

22 Ahmed Rashid, (1994), *The Resurgence of Central Asia: Islam or Nationalism?*, Londres, Zed Books, pp. 212-13.

23 Edmund Herzig, “Iran and Central Asia”, in Roy Allison e Lena Jonson, (eds.), (2001), *Central Asian security: The new international context*, Londres, Royal Institute of International Affairs, p. 182.

24 Alexander Rahr, “Europe in Central Asia” in Sherman W. Garnett, et al. (eds.), (2000), *The New Central Asia: In Search of Stability*, Paris, The Trilateral Commission, pp. 51-2.

poucos se envolveram em relações diplomáticas directas com os novos estados independentes do Cáucaso e da Ásia Central. Com a chegada da independência, todos os estados da Comunidade de Estados Independentes (CEI) foram incluídos na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), cuja ampla filiação e abordagem inclusiva nos processos de desenvolvimento e estabilização foram essenciais na consolidação de uma ligação permanente entre estes estados e as instituições e princípios ocidentais. Foi apenas em 1999 que a UE estendeu os Acordos de Parceria e Cooperação (APC) aos países da Ásia Central, mantendo-se pendente a ratificação dos acordos UE-Turquemenistão e UE-Tajiquistão. Assistência técnica distribuída através do programa TACIS tornou-se o mais importante instrumento de assistência da UE, ao passo que estados membros como a Alemanha, o Reino Unido, a França, a Itália e os Países Baixos desenvolveram laços bilaterais com a região, através das suas companhias petrolíferas e a distribuição de ajuda ao desenvolvimento. Com a inclusão da Arménia, do Azerbaijão e da Geórgia na PEV, a UE passou a contar com um novo enquadramento através do qual as suas relações com o Cáspio se podem desenvolver, embora a sua capacidade de projectar poder para a margem leste seja ainda muito limitada.

A UE tem desenvolvido um conjunto de relações bilaterais e multilaterais com o Cáspio. Recorrendo a diálogos bilaterais desenvolvidos no contexto dos APC e mais recentemente da PEV, a UE tem procurado encontrar formas de garantir vantagem competitiva na região e simultaneamente fomentar a sua participação em processos de estabilização regional, incluindo reformas institucionais e resolução de conflitos. A par destes avanços normativos liderados pela PEV, a dimensão estratégica tem também sido avançada através de iniciativas diplomáticas e comerciais, com vista ao desenvolvimento de projectos energéticos, de transportes e de cooperação regional. A Organização para a Cooperação Económica no Mar Negro (BSECO da sigla em inglês) é um interlocutor central para a UE, tal como sugerido pela Comunicação da Comissão “Wider Black Sea Synergy”, de 2007.²⁵ Depois do alargamento de 2007, a UE tornou-se uma potência no Mar Negro e procurou consolidar um papel que suporte o desenvolvimento de relações pacíficas nesta região a leste das suas fronteiras. Um dos aspectos centrais que esta comunicação da Comissão visava resolver prendia-se com a sobreposição de instrumentos da UE na região, procurando torná-los mais eficientes. Por outro lado, esta iniciativa sublinhou a importância de desenvolver um enquadramento institucional compreensivo que juntasse todos os actores centrais da região e que promovesse cooperação intra-regional, com claros objectivos de estabilização.

25 Comunicação da Comissão Europeia “Black Sea Synergy - A new regional cooperation initiative”, COM (2007) 160 final, Bruxelas, 11 de Abril de 2007.

No entanto, ao estabelecer a Parceria de Leste, em 2009,²⁶ a UE procurou reforçar a sua posição estratégica como um pólo de atracção para a sua periferia de leste, nomeadamente reforçando a dimensão bilateral da iniciativa e separando-a da periferia sul. Embora esta decisão se justifique, nomeadamente após a breve guerra na Geórgia, em 2008, poderá ter um impacto negativo no papel aglutinador e pró-activo da BSECO em questões de transportes e energia. É pois, importante sublinhar que as duas iniciativas apresentam dimensões complementares importantes. De acordo com a Comissão Europeia “the BSS [Black Sea Synergy] aims to solve problems which require region-wide efforts and attention and thus has the Black Sea as its centre of gravity, whereas the Eastern Partnership will pursue alignment of partner countries with the EU and thus have Brussels as the centre of gravity”.²⁷ Outros enquadramentos para a cooperação multilateral, com apoio da UE, incluem o INOGATE e a Iniciativa de Bacu,²⁸ que beneficiaram do redesenho dos mecanismos de distribuição de assistência da UE, aumentando a presença do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco Europeu de Investimento a par da Comissão Europeia, o que tornou estas iniciativas mais eficazes.

Com a Presidência alemã da UE, em 2007, a Estratégia para uma Nova Parceria entre a UE e a Ásia Central foi lançada. As áreas prioritárias para a UE incluíram os direitos humanos, o estado de direito, a boa governação e democratização; energia e transportes; ambiente e gestão de recursos hídricos; gestão de fronteiras, crime organizado e migrações; e diálogo intercultural com vista ao desenvolvimento da sociedade civil e pluralismo cultural e religioso.²⁹ Esta combinação de reformas graduais, diálogo político em matérias de grande sensibilidade e assistência política para projectos estratégicos em matérias energéticas e de transportes, tem permitido à UE apresentar-se como um actor coerente com a sua abordagem normativa das relações externas. Com isso tem-se distanciado de outras abordagens mais competitivas na região e simultaneamente apresentar uma oferta atractiva aos seus parceiros na Ásia Central para que se envolvam com Bruxelas.

Esta matriz de iniciativas sobrepostas confere à UE uma posição privilegiada para fazer avançar as suas perspectivas sobre o futuro da região. Contudo, é necessária uma perspectiva regional transversal para o corredor energético Cáspio-Mar Negro-UE que aborde problemas regionais. O maior obstáculo a uma maior

26 Comunicação da Comissão Europeia “Eastern Partnership”, COM(2008) 823 final, Bruxelas, 3 de Dezembro de 2008. Esta comunicação foi aprovada pelo Conselho Europeu de Maio de 2009.

27 Yannis Tsantoulis, “Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals?”, *ICBSS Policy Brief*, 12, Fevereiro, 2009, p. 5.

28 Ver a secção final para mais detalhes sobre estes dois enquadramentos institucionais.

29 “EU and Central Asia: Strategy for a new partnership”, Bruxelas, Outubro, 2007.

coerência e eficácia tem sido a compartimentação em espaços regionais na sua periferia. A UE mantém uma estratégia para o Mar Negro, outra para a Ásia Central, uma parceria estratégica com a Rússia, processo de adesão com a Turquia, a Política de Vizinhança para o Cáucaso do Sul e relações bilaterais clássicas com o Irão, altamente restringidas pelas sanções norte-americanas sobre o regime de Teerão. O Cáspio mantém-se portanto dividido por estas categorias formais, que apresentam diferentes prioridades e interesses. A UE estaria melhor preparada para apresentar uma abordagem activa e comprometida com os seus parceiros de leste, se fosse capaz de desenvolver uma perspectiva holística e abrangente das regiões em torno do Cáspio.

Energia e transportes

O novo impulso para se envolver com os parceiros do Cáucaso e da Ásia Central tem-se desenvolvido após o alargamento da UE em 2004/07. Por um lado, o activismo dos novos estados membros da Europa Central e de Leste tem influenciado a agenda das relações externas da União, levando-a a prestar mais atenção à interdependência com a Rússia em questões energéticas.³⁰ Por outro lado, a assertividade crescente da Rússia no seu “estrangeiro próximo” tem feito da energia um instrumento de pressão,³¹ tornando a necessidade de diversificação de fontes energéticas por parte da UE ainda mais visível. Duas preocupações centrais têm sido avançadas: a dependência da UE em importações energéticas; e o número limitado de fornecedores. Esta situação torna ainda mais urgente o desenvolvimento de infra-estruturas que canalizem a energia do Cáspio e da Ásia Central para os mercados europeus, evitando território russo. Esta preocupação vai ao encontro dos desejos dos parceiros do Cáspio de diversificar os seus mercados e de integrar a região na economia global.³²

As políticas relativas à construção de oleodutos e gasodutos têm uma marcada dimensão geopolítica, que a UE deve desenvolver de forma coordenada. O apoio dos EUA, durante a década de 1990, para a construção do BTC foi crucial para a segurança energética da Europa e para assegurar uma cooperação mais próxima

30 Kristi Raik, Teemu Palosaari, “It’s the Taking Part That Counts. The New Member States Adapt to EU Foreign and Security Policy”, *The Finnish Institute of International Affairs Report*, 10, 2004.

31 Bertyl Nygren, “Putin’s Use of Natural Gas to Reintegrate the CIS Region”, *Problems of Post-Communism*, 55 (4, July-August), 2008, pp. 3-15.

32 Elmar Mammadyrov, “A New Way for the Caspian Region: Cooperation and Integration”, *Turkish Policy Quarterly*, 6 (3, Outono), 2007, p. 40.

com os estados da Eurásia. Contudo, a UE foi afectada pela sua falta de pensamento estratégico em questões de segurança energética quando, em 2006, 2007 e 2008 o fornecimento de energia foi afectado por cortes energéticos resultantes das disputas entre a Rússia e a Ucrânia.³³ Com vista a alterar esta posição de fragilidade da UE, seria pois importante aprofundar o envolvimento com a Geórgia, o Azerbaijão e a Turquia (mas também a Arménia) e promover a estratégia para a Ásia Central como uma forma de garantir que os esforços diplomáticos da UE no Turquemenistão e no Cazaquistão sejam traduzidos num compromisso destes estados com o gasoduto Trans-Cáspio. Contudo, tem sido difícil apoiar os estudos preliminares da UE com um compromisso por parte dos investidores privados nesta região instável,³⁴ bem como garantir que os actuais compromissos de Ashgabat com os mercados chineses e as companhias russas não interfiram nos níveis de gás disponíveis para negociar com Bruxelas.³⁵

A segurança das rotas de trânsito é aqui uma questão central. O Cáspio é um mar sem acesso ao oceano e todas as infra-estruturas energéticas atravessam zonas vulneráveis em conflito. O BTC ilustra este problema passando perto de Nagorno Karabakh, mas também das zonas secessionistas da Abkhazia e da Ossétia do Sul na Geórgia e o Curdistão turco.³⁶ Devido a estes conflitos o Cáucaso permanece uma região de fronteiras fechadas, dificultando a definição de rotas de transporte e a normalização de relações regionais. Instabilidade nas regiões circundantes do Médio Oriente afecta também a segurança do BTC. Os esforços para resolver os conflitos e controlar a instabilidade em torno do Cáspio são centrais para a estratégia da UE de integração e desenvolvimento sustentado da região e para a sua estabilidade.

Em matéria de transportes a UE tem-se tornado mais activa, nomeadamente através da Comunicação da Comissão Europeia *Guidelines for Transport in Europe and*

33 Miriam Elder, "Behind the Russia-Ukraine Gas Conflict", *Der Spiegel*, 5 de Janeiro de 2009; Rupert W. Murray, "Comment: Europe gas crisis is a timely warning", *EUobserver*, 12 de Janeiro, de 2009.

34 Entrevista com o ex-Comissário Europeu da energia Andris Piebalgs em Ahto Lobjakas, "EU: Brussels Targeting Central Asia's Energy", *RFE/RL*, 17 de Junho, 2006. Disponível em www.rferl.org [01.12.2009].

35 "The Turkmenistan-China gas pipeline changes the energy balance", *Caucasus Update, Caucasian Review of International Affairs*, 58, 21 de Dezembro de 2009; Vladmir Socor, "Strategic Implications of the Central Asia-China Gas Pipeline", *Eurasia Daily Monitor*, 6 (233), 18 de Dezembro de 2009.

36 Khazar Ibrahim, "Energy Security: A New Buzzword for Europe", *Turkish Policy Quarterly*, 6 (3, Fall), 2007, pp. 93-8; Nihat Ali Ozcan, "Energy Security and the PKK Threat to the Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline", *Terrorism Monitor Volume*. 6 (18), 12 de Setembro, 2008.

Neighbouring Regions.³⁷ A BSECO propôs já diversas iniciativas nesta área em que o apoio da UE é crucial. É também importante referir que nesta área existem projectos que os países da região podem implementar autonomamente. Um desses exemplos é o caminho de ferro Bacu-Tbilisi-Ahalkhalaki-Kars, acordado entre o Azerbaijão, a Geórgia e a Turquia.³⁸ Este é o terceiro projecto avançado por estes países, a par do BTC e BTE. A Comissão Europeia considerou este projecto relevante mas não prevendo uma abordagem “inclusiva e de carácter regional”,³⁹ uma vez que evita território arménio, indo portanto contra os trajectos definidos no contexto do programa TRACECA. A Comissão não fez qualquer investimento no projecto e o Azerbaijão acabou por financiar o ramal Georgiano em conjunto com a Turquia. A maior implicação para a UE é o desafio claro à sua abordagem regional ao Cáspio, fundada na necessidade de normalizar relações regionais. À medida que os actores regionais desenvolvem capacidade financeira autónoma, a condicionalidade da UE torna-se menos relevante e projectos alternativos de cooperação regional avançam sem a sua participação.

Relações UE-Azerbaijão: interesses na Ásia Central

As relações da UE com o Azerbaijão desenvolveram-se no contexto do Acordo de Parceria e Cooperação, assinado em 1999 no Luxemburgo, que visou assistir as autoridades azeris nos processos de transição política e económica. Ao criar um enquadramento legal para as suas relações externas, a UE não conseguiu contudo, perfilar-se como um actor estratégico no Cáspio. As principais questões nesta relação bilateral passaram pela economia e comércio, bem como transportes e energia, tal como os subcomités do APC ilustram.⁴⁰ Em 1993, foi estabelecido o programa TRACECA, cujo principal objectivo passava por garantir o apoio da Comissão Europeia à criação de uma “rota da seda moderna”, ligando a Europa à Ásia por transportes rodoviários, de caminho de ferro, marítimos e aéreos. Este programa

37 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/119&format=HTML&aged=0&language=EN>

38 Tarel Gusep, “Baku-Tbilisi-Kars, a very ‘political’ railway line”, *Caucas Europeanews*, 21 de Dezembro, 2005. Disponível em www.caucas.com [01.12.2009].

39 Ex-Comissária Europeia para as Relações Externas e a Política de Vizinhança, Benita Ferrero-Waldner, em entrevista ao *Today.az*, 4 de Fevereiro, 2008. Disponível em www.today.az [01.12.2009].

40 Actualmente existem dois subcomités: de Comércio e Assuntos Económicos e Legais, e outro dedicado à Energia, Transportes e Ambiente.

visava também o desenvolvimento de uma regulamentação comum que facilitasse o desenvolvimento integrado destas regiões,⁴¹ tendo o secretariado permanente sido estabelecido em Bacu, desde 2001. Em 1997, o Interstate Oil and Gas Transport to Europe (INOGATE) foi criado, visando integrar os sistemas de trânsito de energia da Eurásia e ligá-los aos mercados europeus, bem como fixar investimento privado para a construção de novos oleodutos e gasodutos. Em 2004, a Iniciativa de Bacu foi estabelecida, melhorando o diálogo político entre a UE e os estados da bacia do Mar Negro e do Cáspio. O principal objectivo desta iniciativa é a harmonização de padrões técnicos e legais, visando a criação de um mercado energético integrado, de acordo com padrões europeus e internacionais. No seu conjunto, estas iniciativas permitiram não só uma maior interacção entre a UE e os estados da Eurásia, como criaram possibilidades de diálogo regional, voltado para a integração com infra-estruturas e mercados europeus.

O Azerbaijão é um parceiro central no projecto de diversificação energética da UE, bem como no controlo de rotas de tráfico ilegal destinadas à UE, vindas do Oriente. Contudo, o Azerbaijão tem-se mostrado um parceiro relutante na Política de Vizinhança. A sua entrada na PEV foi vista, quer em Bruxelas, quer em Bacu como o início de uma parceria urgente e necessária, embora difícil. Para a UE, o Azerbaijão é um elemento central na nova estratégia de segurança energética, quer como fornecedor de energia, quer como país de trânsito para a energia centro-asiática. Para o Azerbaijão, o envolvimento europeu foi visto como um passo importante para pôr fim a algum isolamento diplomático bem como uma fonte de modernização. O maior problema nesta relação tem sido a resistência de Bacu à condicionalidade de Bruxelas e a insistência da UE em manter critérios democráticos no centro deste relacionamento. Vozes críticas da sociedade civil, contudo, têm chamado atenção para a falta de apoio europeu à sociedade azeri e um aparente divórcio entre a persecução de objectivos estratégicos e a defesa de princípios normativos na política externa da UE.⁴² Em particular, a falta de pressão sobre as autoridades azeris para que incluíssem a sociedade civil no processo de redacção de Plano de Acção da PEV, tornou-se uma crítica comum.⁴³

Durante as negociações dos Planos de Acção para os três estados do Cáucaso do Sul, a UE manteve uma abordagem regional que visava promover a cooperação

41 Mais informação em <http://www.traceca-org.org>.

42 Christopher Walker, "Mixed Signal on Azerbaijan Could Jeopardize Long-term Democratization", *Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines*, 7: 215, 2003; ICG, "Azerbaijan: Turning Over a New Leaf?", *Europe Report*, 156, Bacu/Bruxelas, 13 de Maio, 2004.

43 Entrevista da autora com organizações da sociedade civil, Bacu, Maio de 2007.

na região, como condição necessária ao desenvolvimento económico e à paz e estabilidade. O Azerbaijão (tal como a Arménia e a Geórgia) encarou esta abordagem como sendo artificial, uma vez que não existem formatos de cooperação regional onde os três estados participem, devido ao conflito armado de Nagorno Karabakh.⁴⁴ Ciente da sua importância estratégica como um fornecedor de energia e país de trânsito, o Azerbaijão procurou avançar as suas perspectivas sobre o conflito junto da Comissão Europeia e dos estados membros. Efectivamente, desde a ocupação arménia do Nagorno Karabakh e outras regiões azeris adjacentes, na guerra de 1992-1994, o Azerbaijão foi incapaz de garantir um serviço diplomático eficiente. Assim, sem apoio internacional, o Azerbaijão sofreu sanções dos EUA, ao passo que a UE tem-se mostrado relutante em apoiar o princípio da integridade territorial do Azerbaijão. Esta situação provoca um sentimento de injustiça nas autoridades de Baku, que diminui a capacidade de líderes pro-ocidentais justificarem uma integração mais rápida no espaço euro-atlântico. A UE é normalmente vista como sendo demasiado pro-arménia e relutante em avançar sem apoio dos EUA na persecução dos seus interesses energéticos.

Contudo, o contexto regional do Azerbaijão também impõe alguns limites à sua política externa. O Azerbaijão faz fronteira com a Rússia a norte e no Cáspio, com a Geórgia a noroeste e a Arménia a sudoeste, cuja fronteira comum permanece a linha da frente na guerra do Nagorno Karabakh e por fim, a sul, faz fronteira com o Irão, onde vive uma grande minoria azeri, que olha para o Azerbaijão como um modelo de desenvolvimento preferível à autocracia religiosa do Irão. O receio de que a minoria azeri seja instigada a criar instabilidade levou a que Teerão limitasse os seus direitos e a que só recentemente as relações bilaterais entre os dois países melhorassem.⁴⁵ Para além disso, a divisão do Cáspio com o Irão tem sido problemática, tendo criado momentos de grande tensão em 2001, quando navios de guerra iranianos dispararam sobre uma embarcação exploratória da *British Petroleum* ao largo da costa azeri.⁴⁶ Por seu lado, o Azerbaijão tem conseguido gerir este difícil equilíbrio regional, nomeadamente mantendo alguma ambiguidade no nível de profundidade das suas relações com as estruturas euro-atlânticas.

Contudo, o interesse da UE no Azerbaijão tem sido descrito como indo para lá da energia. Nas palavras do ex-Alto Representante da UE para a PESC, o Azer-

44 Entrevista da autora com oficiais azeris, Bruxelas, Março de 2007.

45 Arif Yunus, "Azerbaijan - Between America and Iran", *Russia in Global Affairs*, 4 (3, Julho-Setembro), 2006, pp. 112-126.

46 Michael Lelyveld, "Caspian: Tempers Flare in Iran-Azerbaijan Border Incident", *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 25 de Julho, 2001.

baijão é “um país importante numa região importante”.⁴⁷ Os interesses da UE e de Bacu coincidem quanto à perspectiva de reforçar a exportação energética para os mercados europeus, aprofundando a exploração de recursos no Cáspio. Nesse sentido, as autoridades azeris têm procurado avançar os interesses europeus, quer no Cazaquistão, quer no Turquemenistão, com importantes resultados. Astana concordou em exportar parte da sua produção petrolífera através do BTC⁴⁸ e têm sido dados passos importantes para a normalização de relações entre Bacu e Ashgabat, um aspecto fundamental no envolvimento da UE com as autoridades turquemenas.⁴⁹ Para além disso, a relativa independência do Azerbaijão relativamente a Moscovo é bem vista no ocidente. A retirada das tropas russas de território azeri, no seguimento da guerra do Nagorno Karabakh e a abertura do sector energético a fontes de investimento ocidental são dois aspectos centrais desta dinâmica.

Bacu e Moscovo acordaram em abrir negociações sobre um possível aumento do gás azeri a ser exportado pelos gasodutos controlados pela Gazprom. No entanto, a linguagem deste acordo, bem como as declarações do Ministro azeri para a Energia ilustram a preferência do Azerbaijão por rotas alternativas.⁵⁰ Neste sentido, as negociações entre Bacu e Ancara quanto às tarifas de trânsito, que se arrastam já desde 2008, podem vir a representar um problema no futuro, que uma clarificação dos interesses europeus poderia ajudar a prevenir. O apoio da Administração Obama pode ser crucial para resolver o diferendo, mas as decisões turcas relativas a uma aproximação ou não à Rússia, poderão ter um efeito central no futuro da segurança energética europeia.⁵¹

A UE tem pois aprofundado a sua cooperação com o Azerbaijão, em grande medida devido à sua localização estratégica. No contexto do Cáucaso do Sul, a

47 Ahto Lobjakas, “Azerbaijan: EU Taking Note of Baku's Strength” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 7 de Novembro, 2006.

48 “Kazakhstan Joins BTC Pipeline Project”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 16 de Junho, 2006.

49 Ver “Caspian: Turkmen, Azerbaijani Deal Could Raise Energy Hopes” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 6 de Março, 2008. Ver também Bruce Pannier, “Caspian: Azerbaijani-Turkmen Summit Marks Potentially Lucrative Thaw in Relations” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 21 de Maio, 2008.

50 “Russia-Azerbaijan gas deal would boost energy security – Medvedev”, *RIANovosti*, 17 de Abril, 2009. Disponível em <http://en.rian.ru/russia/20090417/121182922.html>. Ver também “The clock is ticking for southern gas corridor, says Azeri minister”, entrevista com Natig Aliyev, Ministro para a Indústria e Energia do Azerbaijão, 23 de Fevereiro, 2009. *New Europe*, Disponível em <http://www.neurope.eu/articles/93000.php>

51 “Turkey, Azerbaijan Look to Deal to Reduce Dependence on Russian Gas” *Asbarez*, 1 de Março, 2010. Disponível em <http://www.asbarez.com/77944/turkey-azerbaijan-look-to-deal-to-reduce-dependence-on-russian-gas/>. Vladimir Socor, “Turkey's Stalling on Nabucco Hurts Europe, Azerbaijan, and Itself: Part One”, *Eurasia Daily Monitor*, 4 de Março, 2009. Disponível em [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=34657](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=34657)

Geórgia tem estado na frente do processo de reformas, e no centro das atenções da UE. Quer o regime azeri, quer o arménio são mais conservadores e de cariz autoritário e portanto exigindo um envolvimento mais cuidado por parte da UE, tendo em conta a condicionalidade normativa da União. Apesar de a UE levantar questões de direitos humanos, transparência e reformas democráticas no diálogo com Bacu, de acordo com os compromissos assumidos pelas autoridades azeris no âmbito da sua inclusão no Concelho da Europa e na PEV, o progresso tem sido muito lento e com revezes na democratização da sociedade e espaço político azeri. Podemos até dizer que hoje verifica-se uma tendência para a consolidação de um regime autoritário, à medida que as questões energéticas ganham centralidade no sistema internacional e perante a permanência do conflito de Nagorno Karabakh. A família Aliyev, no poder, tem justificado um controlo apertado dos processos políticos, com o desejo de evitar instabilidade e uma eventual fragmentação do território azeri, à semelhança do que aconteceu após o colapso da União Soviética. Esta é, aliás, uma situação que, quer a população, quer os parceiros internacionais procuram evitar, tendo em conta os amplos investimentos no país. Portanto, mesmo tendo em conta que a PEV deve ser vista como uma política de longo prazo rumo à integração com a UE e com o ocidente, as dinâmicas de curto prazo, tais como a consolidação autoritária e a deslegitimação da condicionalidade da UE, parecem minar as tentativas actuais de promover diálogo regional e transformação social.

Do ponto de vista de Bacu, as expectativas em relação à UE são moldadas por duas dinâmicas importantes: por um lado, e tal como expresso pelo Presidente Aliyev, a integralidade territorial do Azerbaijão deve ser restaurada com o apoio da UE; e por outro lado o desenvolvimento energético do país passa por criar ligações aos mercados europeus.⁵² Este *quid pro quo* implícito entre energia e segurança foi já visível durante as negociações do Plano de Acção da PEV. Na impossibilidade de conseguir encontrar uma linguagem que fosse aceite por todas as partes no Cáucaso, a UE optou por apoiar o direito à auto-determinação no Plano de Acção arménio e o princípio da integridade territorial no Plano de Acção azeri. Este compromisso tornou possível o avanço do processo, mas minou as tentativas de democratização da UE no Cáucaso, ao apoiar implicitamente o *status quo* no conflito de Nagorno Karabakh. A UE tem evitado envolver-se directamente neste conflito: não providencia assistência à reabilitação da região de Nagorno Karabakh; o actual Representante Especial para o Cáucaso do Sul, o embaixador Peter Semneby, não visitou as áreas afectadas pelo conflito, como fez na Abkhazia e na Ossétia do Sul;

52 Leila Alieva, *The EU and the South Caucasus*, Bertelsmann Group for Policy Research, CAP Discussion Paper, Dezembro, 2006, p. 7.

e a UE tem-se mostrado relutante em se envolver com a GUAM, onde o Azerbaijão partilha preocupações de segurança com a Moldova e a Geórgia.

Assim, o que foi inicialmente um envolvimento relutante é hoje uma parceria pragmática. Para o Azerbaijão, as relações com a UE têm permitido reforçar a sua posição no Cáspio e manter uma política externa equilibrada entre o ocidente e a Rússia. Por seu lado, a UE, apesar de denunciar as características não democráticas da actual liderança, mantém capacidade limitada para influenciar processos internos e tem-se mostrado incapaz de ultrapassar a falta de eficiência da sua assistência financeira, num país rico em “petro-euros” ao mesmo tempo que limita o seu envolvimento com a sociedade civil.⁵³ Podemos pois dizer que o Azerbaijão pode desempenhar um papel importante na construção de ligações com a Ásia Central, mas isso não significa que assuma os valores e princípios da União e que os promova. Contudo, podemos esperar algum nível de harmonização legislativa e uma melhoria das condições para o investimento estrangeiro, fruto da cooperação entre Bacu e os seus vizinhos centro-asiáticos.

Conclusão

A UE desenvolveu um conjunto de instrumentos e políticas com vista à sua consolidação como um actor global e que levaram a União a envolver-se com novos actores fora das suas fronteiras, quer a nível bilateral, quer multilateral. A PEV, criada em 2003, engloba a maioria dos países nas fronteiras da União e representa um enquadramento compreensivo para promover reformas e parcerias com vista à estabilização dos seus vizinhos, promovendo segurança na Europa e em torno dela. Embora a sua capacidade de ser bem sucedida tenha sido contestada, devido à falta de perspectivas de adesão da PEV e devido à falta de instrumentos de política externa para serem implementados em contextos estratégicos, a posição da UE na vizinhança tenderá a reforçar-se no longo prazo.

A dimensão de leste representa um conjunto de desafios na gestão das relações da UE com estados mais pequenos e menos poderosos, mas também com estados maiores e igualmente poderosos, como a Rússia e a Turquia. Nesse sentido, representa também um desafio à capacidade da UE de implementar um multilateralismo efectivo que conjugue organizações internacionais, estados e agentes privados num objectivo comum de estabilidade e desenvolvimento. Apesar da Ásia Central não

53 Leila Alieva, *The EU and the South Caucasus*, Bertelsmann Group for Policy Research, CAP Discussion Paper, Dezembro, 2006, p. 10-11.

ter sido incluída na PEV, o Cáspio é uma parte integrante dos seus objectivos. O Azerbaijão é por isso um parceiro privilegiado, cujas ligações culturais, linguísticas e religiosas com a região podem ser úteis para a UE. Os estados europeus têm estado ausentes da Ásia Central e, no Cáspio, a sua presença tem sido liderada mais por companhias petrolíferas multinacionais do que por relações diplomáticas. Por isso, parece natural que a UE recorra ao Azerbaijão para criar laços com os países produtores de energia na Ásia Central e no Cáspio.

As relações da UE com o Cazaquistão têm dinâmicas muito próprias, mas Bacu tem interesses próprios em desenvolver relações com Astana, procurando melhorar a capacidade de exportação do BTC. Relativamente ao Turquemenistão, a melhoria nas relações com o Azerbaijão depois da morte do Presidente turquemeniano Nursultan Niyazov, abriu caminho para uma divisão final do Cáspio e para a inclusão das reservas energéticas turquemenas nos projectos europeus, embora a entrada da China na corrida às reservas energéticas da região possa alterar os cálculos europeus. A imagem de um Azerbaijão moderno, desenvolvido, forte e independente pode ser atractiva para alguns líderes na Ásia central, mas sem incentivos visíveis, tais como infra-estruturas e investimento, será pouco provável que Bacu seja capaz de os fazer aderir a projectos como o Nabucco. Para além disso, a UE terá de lidar com forte competição russa e chinesa pelas reservas energéticas do Cáspio. As abordagens destes países são menos normativas e mais pragmáticas.

Estratégia, Guerra e Terrorismo: a Inexistência de um Vínculo Topológico*

António Horta Fernandes

Professor do Departamento de Estudos Políticos da FCSH da Universidade Nova de Lisboa

Resumo

O presente artigo pretende pôr em causa as propagadas relações do terrorismo com a guerra e com a estratégia, mostrando, nomeadamente, o sem sentido da noção de “guerra anti-terrorista”. Para isso, procura-se repensar o conceito de terrorismo, mostrando que na actividade terrorista não cabe qualquer lógica política de raiz, mas apenas a violência pela violência, contrariamente àquilo que caracteriza a guerra e a estratégia: a primeira expressando a dimensão violenta da política, por excelência, que também existe; a segunda, reflectindo a contenção prudencial dessa mesma violência política.

Abstract

Strategy, War and Terrorism: the Absence of a Topological Bond

The present article aims at questioning the common assumptions concerning the relationship between war, terrorism and strategy, showing, namely, the meaningless of the “war on terror” notion. Thus, we rethink the terrorism concept, demonstrating that in the terrorist activity and at its root there is no political logic, but only violence for the sake of it. This is a clear contradiction to what characterizes war and strategy, being the former by excellence, a violent expression of politics, and the latter, a prudential contention of such political violence.

* O presente artigo tem por base uma conferência proferida no âmbito dos *Encontros de Outono*, organizados pelo Museu Bernardino Machado, em Vila Nova de Famalicão, em Novembro de 2008, subordinados ao tema, *Guerra e Paz entre as Nações*.

Este artigo pretende ser um esforço de sobremaneira interrogativo acerca das hipotéticas relações entre a estratégia, a guerra e o terrorismo, visando uma significativa desinstalação crítica de hábitos de reflexão às vezes acriticamente herdados e que permanecem como impensados, até porque somos constantemente bombardeados, não apenas na comunicação social, mas também nalguma literatura da especialidade, com expressões como “guerra ao terrorismo”, “a estratégia terrorista”, “a estratégia de combate ao terrorismo”, entre outras. É precisamente a bondade teórica dos argumentos que escoram essas expressões, ou melhor, as representações mentais de que essas expressões são a montra, que se colocam aqui em instância de juízo.

1. Da Estratégia

Desde logo importa precisar o conceito de estratégia e a noção de racionalidade social estratégica que o enforma. Assim, pensamos que a melhor definição canónica para a estratégia, aquela que melhor ilustra o seu conceito é a formulada pelo primeiro Abel Cabral Couto, uma vez que a mesma é inclusivamente compatível com a ideia de estratégia como ética do conflito, como prudência para além de toda a prudência, que já defendemos noutros lugares. Abel Cabral Couto define a estratégia como “A ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”.¹

Como está bom de ver, e deixando agora de lado o modo de produção do saber estratégico, importa sublinhar em primeiro lugar o superior enquadramento político da estratégia, uma vez que os sujeitos da estratégia são as próprias comunidades

1 Cfr. Abel Cabral Couto, “Posfácio” in Francisco Abreu e António Horta Fernandes, *Pensar a Estratégia. Do político-militar ao empresarial*, Lisboa, Sílabo, p.215. Esta primeira formulação da definição de estratégia por parte de Abel Cabral Couto, célebre na escola estratégica portuguesa, era já o ponto focal da não menos célebre obra do estrategista português, *Elementos de Estratégia*. Em contraste com esta definição, que o próprio data de 1968, Abel Cabral Couto, na mesma obra citada apresenta a seguinte definição, que desenvolve ao longo do texto: “Ciência e a arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico)”; definição que levanta não poucas aporias (embora não seja este o lugar para as identificar) e que nos levou a falar em primeiro e segundo Cabral Couto. Sobre a estratégia como ética do conflito e acerca das aporias referidas, *vide* os nossos textos na obra referenciada. No prelo está outra obra onde se pretende trabalhar a ética do conflito de forma mais sistemática.

políticas no seu todo, através dos seus aplicadores privilegiados, isto é, as altas entidades políticas que funcional e institucionalmente representam, nomeadamente através do Estado, esse corpo político. Em segundo lugar, dizer que o objecto da estratégia é o da conflitualidade hostil de raiz política, na máxima extensão daquilo que é a conflitualidade hostil de raiz política, mas não mais.

A estratégia é então uma disciplina do saber mas também uma praxis face ao conflito hostil, no limite, face à guerra. As próprias especificidades desse mesmo conflito dão ao exercício estratégico finalidades próprias que retroagem sobre a política, embora essas finalidades sejam sempre provisórias, incompletas, a integrar na síntese política superior, no respeito prudencial que a estratégia tem pelo seu próprio lugar intermédio, uma vez que nem todos os objectivos políticos são passíveis de serem interpretados hostilmente.

Em boa verdade, o que acabámos de dizer remete para o sentido finalista último da estratégia, para o seu exercício ético enquanto prudencial, em suma, para uma determinada racionalidade estratégica que mais não é que uma socialidade em face do conflito (no sentido forte de hostilidade e animoadversidade), que gera fins próprios de raiz prudencial, escorada numa unidade fundada num reconhecimento ideológico de base, o qual não garante mais do que um equilíbrio instável, por força da dialéctica de convergência/divergência de interesses dos diferentes membros dessa socialidade. Quanto mais recuarmos no tempo, mais unitária se apresenta uma dada racionalidade social estratégica. Pelo contrário, quanto mais nos aproximamos do nosso tempo mais essa unidade é minimal e muito aberta.

No fundo, o que esta racionalidade social estratégica vai fazer é, percebendo poderosamente a especificidade do conflito que sofre na carne, procurar evitar a delapidação desbragada de recursos materiais e humanos, muitas vezes contra os próprios desígnios políticos, encontrando através da sua acção racionalizadora, propriamente estratégica, as exigências técnicas da proporcionalidade remuneradora, mas também, por via dessa proporcionalidade, encontrando no real as exigências da virtude; o que desde logo faz da estratégia uma *phronesis*, uma arte da prudência para além de toda a prudência.

2. Da Guerra

É neste quadro há muito identificado pelos estrategistas, referimo-nos ao enquadramento político da estratégia, ao seu domínio objectual de largo espectro e não à ética do conflito, posição por nós defendida, que o sentido do ciclo bélico tem a sua melhor explicação.

A estratégia emerge da guerra, como condução da mesma e durante um longo período quase se reduzirá à estratégia militar. Não obstante isso já não acontecer no presente, a estratégia mantém uma forte relação de proximidade com a guerra. Todavia, é necessário saber o que distingue e o que aproxima a estratégia da guerra. Por um lado, sendo ambas relativas à mesma área de poder bruto, de poder nu, a estratégia acolhe fenomenologicamente um conjunto de acções que ainda que sejam hostis não são de guerra (por exemplo, a pressão sobre terceiros ou mesmo aliados), na medida em que à estratégia cabe tratar de todas as manifestações de hostilidade possível, num horizonte temporal que faz dela uma função em contínuo, também aqui distintamente da guerra. Por outro lado, e mais importante, podemos pensar que os seus pontos focais últimos, os seus eixos de utilidade marginal, diferem, porquanto a paz seria o foco da estratégia e a guerra quente, ou mais ainda, o momento cinético total que caracteriza o exercício da violência, a guerra absoluta, nas palavras de Clausewitz, seria o foco da guerra no seu conjunto. Indicando-nos esta acertada reflexão clausewitziana que a guerra, nas suas mais fundas e nucleares vísceras, parece ser ultimamente irreduzível à estratégia.

Porém, estas destrinças pressupõem uma determinada definição sistemática da guerra enquanto acção de raiz política, o que não quer dizer enquanto sistema, pois a guerra é o momento anti-sistémico por excelência, no qual se dá, da pior forma, a radical percepção de que o outro nos é irreduzível e por isso nos faz frente, reage, não havendo forma de conciliá-lo com a totalidade do sistema de que propomos uma determinada assunção.

Tal como para a definição de estratégia, também agora invocamos uma vez mais a obra de Abel Cabral Couto. Baseados na sua definição, dizemos ser a guerra “violência organizada entre grupos políticos (ou grupos com objectivos de outra natureza), em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim político (ou de outra natureza), dirigida contra as fontes do poder adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e acasos”.²

Findo este passo, importaria diferenciar as várias formas de guerra, nomeadamente a guerra fria (aquela em que a coacção armada é extremamente pontual, ou inexistente) da guerra quente (onde predomina a luta armada), relacionar a guerra com a noção (intra-bélica) de crise, e perceber até que ponto algumas novas ope-

2 A definição apresentada apenas difere da definição de Abel Cabral Couto pela inclusão dos parêntesis, em ordem a abrir, tão só formal e conceptualmente, o conceito de guerra a outros objectivos que não só os políticos. Cfr. Abel Cabral Couto, *Elementos de Estratégia*, vol.1, Lisboa, IAEM, [1988], p.148.

rações no âmbito das operações de apoio à paz não são ainda operações bélicas, a despeito da terminologia. Não é esse agora o nosso propósito, mas fica à guisa de informação crítica, ainda que sincopada, para questionar muita da confusão terminológica e conceptual acerca destas questões que hoje nos assoberba. O que é mais, fica também como prevenção para que, adiantando já, não nos possamos esquecer que nem o terrorismo configura alguma vez qualquer modalidade de guerra nem que é lícito falar de guerra como forma de combate ao terrorismo, seja qual for a modalidade bélica. No fundo, estamos a dizer que não nos esqueçamos de evocar essas modalidades “brandas” de guerra, mas que não vale a pena escalpelizá-las mais do ponto de vista do terrorismo porquanto para nenhuma delas a associação entre guerra e terrorismo é menos falaciosa.

3. Do Terrorismo

Traçado o enquadramento definitório da estratégia e da guerra, importa desde já registar, provavelmente porque a associação era e é de base espúria, que não tem havido um acompanhamento sistemático por parte dos estrategistas sobre as eventuais relações da estratégia com o terrorismo. A questão do tema não se ter colocado com acuidade senão do 11 de Setembro para cá é talvez uma outra razão adicional, sem que saibamos ponderar qual das duas evocadas teve mais peso. Sendo assim, o esforço por nós levado a cabo, também ele em fase de penetração hermenêutica, tem forçosamente de ser o de expor simplesmente alguns raciocínios críticos à atenção geral, pondo em causa a aceitação mais ou menos mecânica de fórmulas estereotipadas.

Naquilo que é então um ponto exploratório mas decisivo acerca da natureza do fenómeno terrorista, procura-se perceber, se o terrorismo, ainda que em última análise, agindo no terreno político (daí que não possa ser englobado exclusivamente no âmbito da criminalidade organizada), independentemente da sua inspiração, é ou não é verdadeiramente acção política.

Não será antes o terrorismo, o conjunto de actos sistemáticos, selectivos ou indiscriminados, de inspiração diversa, que tem como objectivo a violência pela violência, através da qual se procura ir ao encontro de determinados móveis no campo político (ou que a violência possa eventualmente convergir com eles num ponto cego – que será talvez a melhor formulação, como no fim se verá)? Falando-se em móveis e não em objectivos para salientar o seu carácter secundário e nebuloso relativamente à realização da violência, na medida em que os meios parecem ser aqui os fins. Esclarecendo que esta nebulosidade não se refere à falta de visibilidade

de um programa terrorista, que pode muito bem ser afirmado de forma franca e directa, antes à suposta clareza das propostas, que reteorizam todas as questões possíveis, todas as problemáticas em aberto como meramente retóricas e as desqualificam sob um manto aparentemente diáfano.

À densidade problematizadora dos objectivos políticos, os terroristas opõem os slogans redondos, a impossibilidade e a inaceitabilidade de discussão dos mesmos, escondendo com isso a firmeza afinal frágil das suas convicções e das desculpas para os seus actos e o verdadeiramente real e efectivo que é a densidade problemática dos objectivos políticos, pelo que se podem reproduzir como nebulosos e, por conseguinte, aquém do “real” os seus móbeis. Móbeis esses que, por essa razão e como acima já defendêramos, não passam da máscara para a violência, uma vez que verdadeiramente redonda e indiscutível é acção violenta *per si*, com o seu carácter quase gratuito (quase, porque a verdadeira gratuidade é uma coisa completamente outra e aqui usamos o termo no sentido trivial para poder abranger a sem-razão sem mais).

Logo a rotundidade das propostas apenas é consonante com a rotundidade da violência, pelo que os objectivos são concernentes à violência e tudo o resto são cristas nebulosas que escondem o essencial e que levantam uma magna questão: se por acaso os terroristas têm a fortuna de no campo político transformarem de tal modo a situação que acabem sem saber como, do lado dos vencedores, que farão, eles que parecem morrer pela política e, espantosamente, quando abandonam o terrorismo quase nenhum se lhe dedica na sua nova vida; eles que lutam contra o materialismo, seja lá o que isso for, contra os cruzados, que já não existem, ou contra a pretensa ocupação do País Basco, sempre pelo “País Basco face a” e nunca somente por um suposto País Basco libertado, que farão da política que é a arte do projecto, de um sentido para as comunidades humanas, se não parecem ter nenhum?

É que o terrorismo é distinto mesmo da política totalitária, aquela que mais se lhe aproxima, porquanto, sendo a política uma arte construtiva da gestão das alternativas, suprimidas estas totalmente no caso do totalitarismo, já o terrorismo se apresenta *ab initio* como uma dogmática (pré-política) de violência, em que o “projecto” é na sua concepção sempre uma hostilização de alguém. Não se trataria então de uma política reduzida à sua dimensão possível de violência (a política escrava da estratégia ou até da guerra), mas de algo substancialmente diferente: a política, ela mesma, subordinada a uma *visée* violenta enquanto dimensão fontal. Daí que ao poder pensar-se determinado acto como terrorista, mas não como assimilável ao terrorismo, enquanto actividade sistemática de actos levados a cabo em ordem a objectivos violentos, não é aceitável, sendo até mesmo um contra-senso, falar em terrorismo de Estado. Por mais que possamos duvidar da legitimidade

última, mormente enquanto legitimidade soberana, da figura do Estado (e é o nosso caso), este visa sempre outra coisa que os desígnios terroristas, a não ser que a sua quotidianidade se transforme em permanente estado de excepção e mesmo assim sendo preciso que o projecto totalitário subjacente se apague de todo na orgia sanguinária, na excepção pela excepção, coisa raríssima.

Em suma, e para aquietar eventualmente algumas consciências, a enormidade quicá desde sempre muito maior e verdadeiramente inaceitável dos projectos totalitários, mesmo que eles não se esvaziem na inanidade ainda maior da mais gratuita violência, a constatação dolorosa que tais projectos são sempre muito piores que os não-projectos terrorista, não nos deve levar a confundir conceptualmente percursos distintos, nem a amalgamar perigosamente, por via dessa expressão preguiçosa que é a de *terrorismo de Estado*, actores da cena internacional com pseudo-actores que influenciam essa cena certamente, mas não querem participar construtivamente por nenhuma das vias na construção, manutenção, reforma ou revolução dessa mesma cena. O estar simplesmente face a, pronto a cair sobre x, não perfaz qualquer definição possível de actor enquanto criador de sentido. Ora também aqui se pode observar uma última diferença entre o terrorismo e a política totalitária. Como muito bem mostrou Hannah Arendt, o totalitarismo destrói o espaço comum entre os homens, os plexos de sentido, a necessidade da compreensão, por outras palavras, é um projecto que anula a própria ideia de projecto.³ Já o terrorismo nem projecto chega a ser; talvez por isso o seu carácter reactivo o torne histórica e facticamente menos destrutivo em termos de balanço material. O que nem por isso obviamente o legitima minimamente, como menos mau.

Numa reflexão notável acerca das desculpas apresentadas pelos terroristas para justificarem as suas acções e o seu programa, que parece estar, pelo menos em parte, na mesma linha daquela que atrás produzimos, Michael Walzer compendia essas justificações, cá está, nebulosas, de que o terrorismo seria o último recurso, fracassadas todas as demais acções, na prática nunca intentadas, porque nunca se quis praticar a arte da política, ou porque nem vale pena tentar tal seria o diferencial de poder, quando na realidade o que está em causa é o nulo respaldo no seio da população, ou então de que só o terrorismo funcionaria, de que toda a política é terrorista, de que a luta contra a opressão justificaria os meios, como se pudéssemos fazer tábua rasa de tudo, ou a própria eleição do terrorismo não minasse a confiança dessa suposta luta contra a opressão. De resto, a inanidade da lógica terrorista é tão grande que, como muito bem sublinha o próprio Walzer, no

3 Cfr. Hannah Arendt, *De la Historia a la Acción*, Barcelona, Paidós, 1995, p.39. Trata-se de uma edição crítica de um conjunto de textos dispersos da filósofa.

único momento em que o terrorismo poderia tentar tornar, na prática, viáveis as suas desculpas, tal seria o desespero das pessoas, referimo-nos à resistência contra um Estado totalitário no zénite da repressão, o terror imposto pela pressão estatal abafa e prevalece sobre quaisquer outros actos de terror, mesmo aqueles pensados para ser tais de cabo a rabo.⁴

Como exemplifica Walzer com uma rebelião de escravos, que importa que seja posto cobro à mais feroz dominação política para sustentar outra ainda pior, aquela em que os escravos seriam depois senhores dos filhos dos seus amos entretanto aniquilados? Concluindo mais à frente o filósofo norte-americano, que a razão pela qual nenhum programa terrorista, por indecente que seja em si mesmo, não pode ser instrumento de nenhum fim político digno desse nome é que todo o fim político minimamente decente deve acolher de alguma forma as pessoas contra as quais se dirige o terrorismo e o que o terrorismo expressa é exactamente a recusa de que alguma vez essas pessoas, contra as quais se luta em nome de um pretensão grande ideal, possam vir sequer a existir no espaço a implantar desse suposto ideal.⁵

É o outro que é desvalorizado radicalmente e onde não há outro não há comunidade possível, não há nenhum horizonte de sentido, na medida em que o homem é um ser-com-os-outros. Em síntese, não há política, que muito levinisianamente poderíamos dizer que é a arte de saber lidar com o terceiro, de saber calibrar o desvelo para com outrem, de saber gerir as alternativas porquanto somos finitos e limitados e não podemos “morrer” simplesmente de responsabilidade para com um único eleito que nos elegeu, uma vez que todos somos para todos eleitos e elegidos e não temos o dom da ubiquidade para ser tudo em todos. Ora, se nem sequer começa por haver outro, como é que poderíamos alguma vez designar os terroristas como actores políticos?

As consequências políticas seriam enormes e desastrosas: negociar politicamente com os terroristas e, sobretudo, eventualmente amnistiar os terroristas sobre a carne das vítimas olvidadas, em nome de um futuro *ex novo*. Se já é moralmente iníquo e inaceitável refazer uma sociedade política desrespeitando a memória das vítimas, sob pena de perpetuarmos a injustiça e de reproduzirmos os seus mecanismos, entretanto cada vez mais imunizados, aqui é ainda mais grave, porquanto passar por cima das vítimas do terrorismo com os terroristas, muito mais que branquear os verdugos, é dar um sinal de que política na sua essência se pode também fundamentar na violência, ser erigida sob a dogmática pré-política da pura violência,

4 Cfr. Michael Walzer, “Una Crítica a las Excusas del Terrorismo” in [...], *Reflexiones sobre la Guerra*, Barcelona, Paidós, 2004, pp.71-84.

5 Cfr. Michael Walzer, *op.cit.*, pp.77-78 e 82 respectivamente.

do seu encasulamento expresso na recusa como que *a priori* do outro. O que bem vistas as coisas é, pelo menos ao nível da fundamentação, bem pior que muita da fundamentação política moderna, assente no acto discricionário e violento do soberano que proclama o estado de excepção.⁶

Estamos em crer que as palavras do jornalista e doutrinador radical republicano alemão Karl Heinzen, escritas em 1848, ano de todas as convulsões na Europa, no seu ensaio sugestivamente intitulado *O Assassínio (Der Mord)*, sintetizam bem aquilo que caracteriza o fulcro do terrorismo e que talvez dispense mais palavras. Não certamente porque essas palavras não possam ser discutidas, já que não há nada que não mereça aclaração e aquilo que mais nos indigna mais excita a compreensão, tanto como quanto mais compreendemos mais nos indignamos pela sem-razão que temos à frente, mas tão-somente porque as palavras que citaremos de seguida são um bom fecho de abóbada para dizer de todo o terrorismo, porque por uma vez é o próprio terrorismo que na ingenuidade das suas primícias parece falar por si e por todos, justificando os críticos e deslegitimando numa penada o terror que anuncia despidoradamente como tal terror, apesar da retórica, ou sobretudo pela retórica, que aqui singularmente apresenta e ao mesmo tempo decifra os seus mecanismos – raro efeito dos discursos quando são peregrinos e não podem ter a pretensão de ser já suficientemente cínicos ou ironicamente gongóricos, sob pena de não serem ouvidos por gastos, ou pela incredulidade típica que deixam em nós os insinceros que conhecemos de sempre, e aqueles que depressa lhes associamos, no seu espanto. Rezam então assim as palavras de Heinzen, extremoso no querer apressar a chegada da República: “Se tiverem que fazer explodir metade de um continente e espalhar um banho de sangue para destruir a facção dos bárbaros, não tenham nenhum escrúpulo de consciência. Aquele que não sacrifique com satisfação a sua vida para ter o prazer de exterminar um milhão de bárbaros não é um verdadeiro republicano”.⁷

6 Acerca dos perigos de uma política de reconciliação feita à custa da memória das vítimas do terrorismo, atendendo ao caso basco, cfr. Reyes Mate, *Justicia de las Víctimas: Terrorismo, memoria reconciliación*, Barcelona, Anthropos, 2008. Todavia, Reyes Mate não defende *a priori* que o terrorismo não seja formal e em termos definitórios uma actividade política, embora naturalmente acabe por pensar que uma tal “política violenta” não é uma verdadeira política. Objectar-se-á que, nesse caso estará já a evocar racionais éticos, ou a partir de pré-conceitos éticos, mas, na realidade, o conjunto das obras do filósofo espanhol mostra expressamente que a política não é nem pode ser independente de uma particular *visée* ética de fundo. De resto, outra não é a nossa posição, aliás, manifesta neste trabalho. Curiosamente, a nossa *visée* ética de fundo é também influenciada pelas ideias de Reyes Mate.

7 Citado por Luís Tomé em *Novo Recorte Geopolítico Mundial*, Lisboa, UAL, 2004, p.175.

4. Relações que não o são

Se tudo o que atrás dissemos estiver estruturalmente correcto, se assim for, sendo a guerra um acto político subordinado, não se poderá falar verdadeiramente nem de guerra ao terrorismo, nem de actos terroristas como actos de guerra. E isto vale igualmente para a ideia de guerra subversiva, uma vez que esta não passa de uma modalidade de guerra em que o principal está em ganhar o coração das populações para um determinado projecto e onde se mesclam actos de sedução e de resolução efectiva de problemas com actos de constrangimento estratégico sobre essas populações, conjuntamente com actos de guerra sobre o oponente que faz frente ao projecto. Em qualquer dos casos e por mais violenta que se venha a tornar, e historicamente assim sucedeu, na guerra subversiva combatem-se oponentes para realizar objectivos políticos, sendo esses enfrentamentos hipoteticamente tão construtivos quanto outros actos de guerra, pois que cessando a resistência cessam as hostilidades, ao mesmo tempo que quando as mesmas ainda duravam os actos de serviço às populações eram essenciais para derrotar o oponente; nem podendo ser de outra forma já que a guerra subversiva é um levantamento da população ou de parte dela contra a autoridade de facto ou de direito. A diferença entre os movimentos subversivos e os grupos terrorista é, pois, conceptualmente muito simples: os movimentos subversivos têm um projecto que enfrenta oposição armada; os grupos terroristas estão desde logo em “oposição a”, num simples e absoluto frente ao outro que, porque naturalmente não são estúpidos, alguma ganga ideológica tem de cobrir.

No fim, parece permanecer de fora a guerra absoluta, esse abismo negro. Mas existe, no entanto, uma diferença crucial entre esta e o terrorismo, pois uma coisa é a violência irredutível que toda a acção bélica carrega e outra a procura intencional *ab ovo* dessa mesma violência.⁸

8 Numa próxima publicação, no prelo, estudamos traços de um potencial amável no seio da guerra fratricida, atendendo à estratégia como ética do conflito, mas mesmo por essa via nunca conseguimos encontrar qualquer vislumbre de humanidade, muito menos de estratégia, no terrorismo. A possível excepção vem uma vez mais da literatura e encontrámo-la num enigmático conto de Cláudia Clemente, invocando o 11 de Setembro, intitulado *Amarna* e incluído em *O Caderno Negro*, Lisboa, Tinta Permanente, 2003, pp.85-96. Como no referido conto a acção se reparte entre *New York* de 2001 e *Amarna* da revolução de *Akhenaton* e como se sugere uma enigmática ligação entre *Amarna*, do mesmo nome da cidade, a mais bela filha do Faraó promotor de um novo culto intransigente, logo vilipendiado e abandonado, e o que parece ser a evocação de um dos terroristas do 11 de Setembro, então poder-nos-íamos socorrer de uma irónica analogia: é que também ao cosmoteísmo de *Amarna*, ao “monoteísmo” segundo o qual “não há deus para além de *Aton* e *Akhenaton* é o seu profeta”, faltava dimensão ética. Cfr. José Nunes Carreira,

Existe, contudo uma outra porta por onde se poderia julgar entrever alguma similitude, que nesse caso existe efectivamente, mas de forma leve, entre o terrorismo e a guerra. É que no domínio das consequências e tendo em conta que são fenómenos a-sistémicos, não-lineares, fulgurantes para quem os sente, pode considerar-se, se os efeitos forem pulverizadores, que lavam a negro a alma do mundo e eventualmente fazem emergir algumas positivities, que parecem sempre surgir desses revolvimentos, de forma inesperada.

Pois bem, é importante ter presente, aquilo que referimos em nota de rodapé sobre a possibilidade de colher plexos de sentido adentro da guerra, mesmo a partir do seu núcleo mais violento (que não do e por esse mesmo núcleo), para já não mencionar a guerra como acto político, para percebermos do que é que estamos falar quando dizemos que o puro evento na sua eventualidade não traz sempre boas notícias. Muitas das vezes o evento manifesta-se na forma de falha. Nesse caso, o inesperado revolve a nossa auto-suficiência, sem por isso nos transformar em verdugos, tomando os agentes que sobre nós assestam um golpe inesperado o papel de vítimas vingadas. Essa é a perigosa litania de todo o terrorismo. O que o inesperado aí provoca é a nossa desinstalação face a um outro que se anuncia pelas piores razões. Mas na realidade não se trata de um inesperado em toda a sua magnitude, de um verdadeiro *plus*, pois obtura caminhos possíveis, tem medo da contingência.

Porém, e isso é igualmente verdade, face a terríveis acontecimentos e sem que nada o faça prever pode surgir alguma luz, abrindo, e não fechando, caminhos. Na prática, se bem que ambos os percursos aqui se toquem, o da guerra absoluta e o do terrorismo, face a essa luz pristina mas ainda pintada com as cores do vazio (como as dos dias que não querem nascer), continua a valer preventivamente aquilo que acima dissemos acerca da diferença entre o vórtice de violência inescapável que toda acção bélica transporta consigo, como risco, mesmo a “mais bem comportada” e o pontificar sem mais na e por essa mesma violência irredenta.

Face ao que acabámos de expor, por maioria de razão, *maxime* para uma estratégia como ética do conflito, também não se poderá falar de estratégia contra o terrorismo, ou de uma estratégia terrorista. A estratégia enquanto práxis é um exercício político e pode mesmo dizer-se que hoje em dia o estratega, ao nível da estratégia integral, é o alto dirigente político e o seu estado-maior informador, no exacto momento em que o político dá directrizes e despacha em função da hostilidade que determinados objectivos políticos suscitam.

O Egipto e as Origens do Monoteísmo, Cadmo, Revista do Instituto Oriental da Universidade de Lisboa, n.º10, [Lisboa], 2000, pp.29-34.

Por outro lado, a estratégia, mediante a figura de uma dada racionalidade social estratégica, é um instrumento de racionalização prudencial de todo o conflito hostil, da sua contenção, mesmo que à primeira vista, e sem que essa percepção seja errónea, pareça que o seu único fito é a aquisição de vantagem. Como se pode facilmente depreender, o terrorismo é o oposto do que acabámos de referir. Até um eminente estrategista da escola estratégica portuguesa, Francisco Abreu, para quem a racionalidade estratégica não é antes de mais uma racionalidade morigeradora do conflito, se é que o é de todo, admite que existem decisões e programas, a ver casuisticamente, que pelo puro absurdo que encerram não servem nenhum interesse ou objectivo e, por conseguinte, estão para além de qualquer racionalidade estratégica.⁹

Tomando como bom (em termos erísticos) este último critério de Francisco Abreu, nitidamente mais lasso, e se estiverem certos os argumentos que apresentámos para caracterizar o terrorismo no seu todo e não obviamente de forma sincopada, ou operação a operação, é absolutamente evidente que este (o terrorismo) nem assim preenche os mínimos para ser compreendido no âmbito da racionalidade estratégica.

Aparentemente, e numa última tentativa para salvar a face de tanto desacerto conceptual, poder-se-ia considerar a legitimidade semântica das expressões *estratégia terrorista* e *estratégia anti-terrorista* como fruto da osmose da noção de estratégia com essoutra de planeamento. Mas nesse caso estamos diante da ideia de estratégia como mera pirâmide de objectivos, da qual se evacuou, nesta situação muito irónica e paradoxalmente, o agónico. Ora uma tal concepção de estratégia, a que corresponde uma inflação semântica descontrolada, não é hoje aceite por nenhum estrategista.¹⁰ Estaremos antes a falar de planeamento e de plano de combate ao terrorismo, ou do terrorismo, e se por comodidade queremos tomar o plano em si mesmo por estratégia e vice-versa, como ninguém é dono das palavras e a vulgarização completamente imprecisa do vocábulo *estratégia* é hoje em dia uma realidade, nada nos impede de o fazer. Mas então que fique claro que estamos já a tratar de outra problemática, a que diz exclusivamente respeito ao *modus operandi* de uma determinada acção, às habilitações e ferramentas necessárias para a executar.

9 Cfr. Francisco Abreu, "Ainda e Sempre, a Favor da Estratégia Empresarial" in [...] e António Horta Fernandes, op.cit., pp.99-101.

10 Para uma análise crítica da inflação teórica desregrada do conceito de estratégia no nosso tempo, cfr. António Horta Fernandes, *O Homo Strategicus ou a Ilusão de uma Razão Estratégica*, Lisboa, Cosmos-IDN, 1998, pp.129-137.

Para ensaiar um vocábulo mais remunerador que aqueles de *guerra* ou *estratégia*, mas ainda assim apenas tentativamente, parece-nos, numa primeira aproximação, sem a necessária maturação que o rigor técnico exige, que o vocábulo *combate* seria de aplicação mais correcta, porquanto identifica bem a intercepção da criminalidade com a expressão da violência que assoberba o mundo político; essa terra inóspita e de ninguém porque inabitável, tão cara ao terrorismo; esse indecível, sobre o qual, não obstante, temos de decidir.

Muito sinteticamente, temos de dizer que mesmo que sejam outras as respostas às questões levantadas ao longo deste excurso, conscientes que existe uma miríade de definições de terrorismo, não parece, contudo, ser fácil encontrar um *topos* para o terrorismo no âmbito da estratégia e da relação desta com a guerra.

Todavia, e para concluir, não nos parece que a presente hipótese, mesmo que as conclusões difiram substantivamente, possa ser facilmente ignorada, quanto mais não seja porque ela tem como pano de fundo uma matriz objectivamente inescapável: a interrogação radical pelo sentido, ou pela ausência dele; a interrogação pelas ultimidades e pelas quase-ultimidades, sem a qual nunca teríamos chegado a ser o que somos, nem, claro está, a produzir terrorismo.¹¹

Terrorismo como acção não política mas que se executa no terreno político e por isso mesmo terrorismo como acção para além do criminal, sem deixar de o ser, bem entendido, uma vez que a inexistência de um verdadeiro *topos* político não exime o terrorismo, ou não o exime totalmente, como este o pretenderia, de uma dinâmica criminal pura e simples. Não quererá isto dizer que talvez o seu ancoradouro configure um lugar específico? Só que de modo algum isso seria uma forma

11 Não nos podemos esquecer que o terrorismo é um fenómeno moderno. O terrorismo como acção radicalmente reactiva é algo que, não lhe sendo de modo algum imputável, apenas faz sentido depois de inaugurado o cepticismo crítico epistemológico e ontológico integral, de que Descartes seja talvez o exemplo paradigmático do primeiro caminhante. Ou, caso queiramos ver num passado mais longínquo ilustres pioneiros desse cepticismo, poderia dizer-se que Descartes seria então o primeiro dos caminhantes sistemáticos por essas sendas, colhendo o maná de que se nutre, não exclusivamente, é certo, a modernidade. Sobre isto, cfr. Richard Rorty, *A Filosofia e o Espelho da Natureza*, Lisboa, Dom Quixote, 1988, caps. I e III. Em termos propriamente políticos pode dizer-se que apenas na modernidade paz e guerra, justiça e violência passam a fazer parte do mesmo continente ontológico, e começam a ser tratadas como “política normal”, gerada doravante, em termos seminais, também em função dos interesses, equilíbrio de poder e percepção soberana e estadual da salvação pública. Apenas neste contexto poderiam os terroristas querer justificar a sua acção como política, ou simplesmente a mesma ser abordada politicamente porque condiciona o espaço político. Para que alguém se lembre sequer de que pareça óbvio ser integral e radicalmente reactivo, essa reactividade se resumir à violência e ainda assim sugerir que tal estado de coisas é político, ou, como mais propriedade, que converge com a política num qualquer ponto cego, a modernidade não tem culpa nenhuma, mas sem o seu contexto não seria possível nem provavelmente imaginável.

última de legitimação residual, porquanto esse lugar específico não seria o de uma qualquer “ontologia regional”, antes, como mostram as hesitações topológicas, o seu lugar próprio adviria de ser uma das concretas figuras do Mal nos nossos tempos, e como tal inane, sem substância ontológica (logo detendo apenas um *lugar* entre aspas, por facilidade de expressão – um lugar na *des-cartografia* do Mal).

Assim talvez se compreenda melhor, mas é algo a necessitar de ulterior investimento hermenêutico, por que razão parecendo o terrorismo habitar um *no man's land*, pode ter um lugar específico, sem que isso o torne habitável (político), ou o acabe por legitimar, pelo contrário. É que se o terrorismo pertencer integralmente à economia do Mal não pode deixar de configurar-se obviamente como um problema muito sério, com traçado específico e a tratar ontologicamente. Contudo não esqueçamos que o Mal tem registo próprio, concretude operativa, deixa rasto, vestígios na carta, mas não habita, não tem *êthos*, não constrói, simplesmente desagrega. Ora as nossas cartas são-no de moradas, mesmo que o outro que as habita exceda sempre essa morada. São, portanto cartas que conhecem o sentido, mas também abrem para os excedentes ou suplementos de sentido. Não admira, portanto, que tenhamos dificuldade em situar o puro *des-sentido*, o parasitismo sem mais, deficitário de ser.

No fundo, e sejam quais forem as conclusões que se venham a tirar, muito provavelmente apenas uma reflexão onto-metafísica será capaz de desbravar o caminho onde seguidamente se inscreverão as análises concretas sobre o terrorismo. Nada teria de espantoso, pois este tem sido uma e outra vez o percurso inescapável, acima aludido, de quase todos os êxitos do mundo abraâmico (para nos ficarmos por este espaço civilizacional).

Trends of Secession and Retrocession in International Politics: the Case of Taiwan and Kosovo

Carmen Amado Mendes

University of Coimbra. carmen.mendes@fe.uc.pt

Teresa Cierco

University of Beira Interior, Covilhã. tcierco@ubi.pt

Resumo

Tendências de Secessão e Retrocessão na Política Internacional: o Caso de Taiwan e do Kosovo

Após a 2.ª Guerra Mundial a tendência da política internacional tem sido as secessões: vários países nasceram em resultado da implosão de grandes Estados. No entanto, em casos específicos, a tendência foi exactamente a oposta: retrocessão, através da qual pequenas unidades integraram outros Estados bem maiores. A China permanece como uma excepção neste contexto de casos de retrocessão. Entre as décadas de 1920 e 1930, as concessões estrangeiras (com excepção de Taiwan, Hong Kong e Macau) foram-lhe devolvidas, após um longo período de controlo externo. Mais tarde, respectivamente em 1997 e 1999, Hong Kong e Macau foram inseridas na China encaixando no modelo de retrocessão. Este artigo foca-se em Taiwan, que pode tornar-se, pela segunda vez, um exemplo primário de retrocessão, concretizando a política chinesa de reunificação; ou pode transformar-se num caso de secessão, para satisfação de muitos taiwaneses. Ter-se-á em consideração o potencial efeito de dominó resultante da proclamação unilateral de independência por parte do Kosovo, o exemplo mais recente de secessão, o qual foi, ainda que durante um curto período tempo, seguido de manifestações pró-independência no Tibete. Através da análise das similaridades e diferenças entre os dois casos, este artigo defende que a declaração de independência do Kosovo abriu uma nova frente na antiga e extensa batalha diplomática entre a China e Taiwan. Os líderes chineses têm sido dos maiores críticos da independência do Kosovo, receando que tal precedente possa ser um perigoso catalizador para movimentos secessionistas em termos globais, mas mais especificamente para aqueles localizados em Taiwan, no Tibete e em Xinjiang.

Abstract

After the Second World War, the trend in international politics has been secession: several new countries were born as larger units broke down to give rise to independent states. However, in some unusual cases the trend was exactly the opposite: retrocession, through which small units joined bigger ones. China remains an exception in experiencing several cases of what is now termed retrocession. Through the 1920's and 1930's, China's foreign concessions (excepting Taiwan, Hong Kong and Macau) were returned to her, after a long period of foreign control. Later, respectively in 1997 and 1999, Hong Kong and Macau were absorbed into a larger country, fitting the retrocession pattern. This paper will focus on Taiwan that can become, for the second time, a primary example of retrocession, accomplishing China's policy of reunification; or can turn into a case of secession, to the content of many Taiwanese. It will take into account the potential domino effects of the Kosovo unilateral proclamation of independence, the most recent example of the secession trend, which was shortly followed by pro-independence demonstrations in Tibet. Analysing similarities and differences between the two cases, this paper will argue that Kosovo's declaration of independence has opened up a new front in the long-running diplomatic battle between China and Taiwan. The Chinese leaders have been among the biggest critics of Kosovo's independence, fearing it could set a dangerous precedent for separatist movements world-wide, but especially in Taiwan, Tibet and Xinjiang.

Introduction

Kosovo's declaration of independence has opened up a new front in the long-running diplomatic battle between the People's Republic of China (PRC) and the Republic of China (ROC) in Taiwan. It also underscores how Taiwan's key problem is one of recognition, not whether it should formalize its de facto independence. Beijing opposes Kosovo's independence, fearing it could set a dangerous precedent for separatist movements world-wide, but especially in Taiwan, Tibet and Xinjiang. That left Taipei with a potential new diplomatic ally in the heart of Europe – Kosovo. For decades the two sides of the Taiwan Strait have engaged in a global diplomatic game of attracted allies to their side with generous aid. Taiwan has only 23 left, poor countries – down from 30 allies in 2000.

This paper compares the situation of Kosovo and Taiwan, as both territories behave as sovereign and independent states. Taipei must have stopped short of a Kosovo-style formal declaration ratified by its legislature. But it is already formally independent of the People's Republic of China in the sense that the island is governed under its own Republic of China Constitution. For some politicians there is no need to declare independence, because Taiwan is already independent. Anyway, China will never tolerate such a declaration whereas Serbia is not a power that can exert that kind of pressure.

The key difference between the two territories is recognition. In Kosovo, the world is more evenly divided over recognizing the self-declared state, with the United States (US) and some major European powers supporting it, and with Russia, China and others opposing it. But Taiwan lacks recognition from any major powers. Taiwan's isolation is born of that lack of global political support – not from a failure to formalize its independence. A formal Taiwanese declaration of independence would be unlikely to win it more recognition, though it could spark a war with China.

The confusion is compounded by the way Taiwanese themselves talk about independence. Actually, what most Taiwanese mean by independence is the creation of a new "Republic of Taiwan", complete with a new Constitution, that would replace the current system imported from mainland China in the late 1940s. This is a dream for some, but has little public support.

There has been much debate among politicians and diplomats whether the recognition of the unilateral declaration of Kosovo independence is "unique" or should it be looked as a "precedent" in considering other conflicts and situations like Taiwan. While a direct line can be drawn between the Kosovo declaration of independence and its recognition by a large number of Western states, this paper

argues that in the case of Taiwan this is not possible due to the different context and interests involved: the US supported Kosovo independence and opposes Taiwanese independence.

This paper is divided into three main parts. In the first one, the concern was to clarify the concepts of secession and retrocession regarding Taiwan and Kosovo situations. If in the case of Taiwan both processes may occur, in the case of Kosovo, only secession applies at this time – if the US weakens and Russia emerges strengthened, the Kosovo situation could be reversed, although this seems unlikely in our lifetimes. In the second part, the main differences of the historical and political backgrounds of the two territories are traced. We will argue that the differences are decisive to separate Kosovo from any other similar situation in the world including Taiwan. In this regard, we defend that Kosovo cannot be considered a precedent to Taiwan. Kosovo fulfills all the basic conditions that are necessary to be considered an actor of full right in the international system, and Taiwan does not.

Analyzing the process of negotiations and the impossibility to reach any consensus between the parties involved, the third part of the paper will focus the motivations and interests that are behind the reaction of the international community, in what concerns both cases.

Secession *vs.* Retrocession

After the Second War World, several new countries were born as larger units broke down to give rise to independent states. The trend in international politics was devolution and secession. Devolution implies the consent of the former sovereign while the absent of this consent leads to secession, revolutionary creations of new states.¹ Kosovo is the latest example of this secession trend, although it was not a previous colony occupied by an external country.

In February 2008, the Republic of Kosovo, declared independence from the Republic of Serbia. This act has been very divisive among nations all over the world, as the governments of various countries are unsure whether or not to recognize Kosovo as a new country. The uncertainty stems from the question of whether a people inhabiting a territory can declare independence from the government ruling that area due to ethnic, linguistic, historical or political differences.

The case for Kosovo's independence has been polemic in the fact that it directly challenges the principles of the 1975 Helsinki Accords of 'territorial integrity' versus

1 Crawford, 1979: 215 and 247 n. 1.

the 'self-determination of people'; two principles also echoed in the Charter of the United Nations.

Kosovo has been under UN jurisdiction since 1999. The Security Council Resolution 1244 sought to establish provisional institutions of local self-government and to determine the final status of the territory. Resolution 1244 stated a mutual agreement of all parties to resolve the dispute, while reaffirming the territorial integrity of Serbia, thus implying the eventual independence of Kosovo. It is evident that the final two points could not be met.² If seen from the Serbian point of view, Kosovo has always been an integral part of Serbia. Serbs argue that the UN Security Council's Resolution 1244 did not allow for the succession of Kosovo, and therefore, cannot declare independence under international law. Serbia stipulates that Resolution 1244 affirmed the territorial integrity of their sovereign territory, and object and warn that recognition of this state will set a precedent for what they deem as other "separatist movements."

However, under the 'right of self-determination of peoples', the title of a separatist movement is not applicable to the Kosovo case. Kosovo actions can in fact be designated as *sui generis* 21st century independence. As a result of the ethnic cleansing carried out by the Serbs, international law stipulates that "people whose right to internal self-determination has been thoroughly violated by a Government that does not represent the people" essentially have the inherent right to self-government.

Serbia and Russia argued that Resolution 1244 does not allow the secession of Kosovo without the agreement of Serbia. In particular, they refer to the resolution's preamble: "reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia."

The EU has taken the position that Resolution 1244 is not a bar to Kosovo's independence. In a memorandum written prior to approving the EU monitoring institution (EULEX legal assistance mission to Kosovo), it found that "acting to implement the final status outcome in such a situation is more compatible with the intentions of 1244 than continuing to work to block any outcome in a situation where everyone agrees that the status quo is unsustainable. Moreover, the EU contends that 1244 did not predetermine the outcome of final status talks.

2 The operative paragraphs of Resolution 1244, which the Security Council had enacted as a framework for resolving the status of Kosovo, focus on the cessation of military and paramilitary activities by all parties and the commencement of demilitarization of armed groups (paragraphs 3 and 15), the establishment of an international civilian presence under UN auspices to assist in interim administration (paragraphs 5 through 11), the commencement of international financial assistance to Kosovo, and setting out ongoing reporting requirements.

On balance, it appears that Resolution 1244 neither promotes nor prevents Kosovo's secession. Although operative paragraph 1 of Resolution 1244 states that a political solution shall be based on the principles of Annexes 1 and 2, those annexes are silent as to the governmental form of the final status.³ The annexes only state that an "interim political framework" shall afford substantial self-governance for Kosovo and take into account the territorial integrity of Federal Republic of Yugoslavia. Paragraph 11(a), states that the international civil presence will promote "the establishment, *pending a final settlement*, of substantial autonomy and self-government in Kosovo..."⁴ The document is therefore silent as to what form the final status of Kosovo takes.⁵

While international law does not foreclose on the possibility of secession, it does provide a framework within which certain secessions are favored or disfavored, depending on the facts. The key is to assess whether or not Kosovo meets the criteria for the legal privilege of secession.

The legal concept of self-determination is comprised of two distinct subsidiary parts. The default rule is "internal self-determination," which is essentially the protection of minority rights within a state. As long as a state provides a minority group the ability to speak their language, practice their culture in a meaningful way, and effectively participate in the political community, then that group is said to have internal self-determination. Secession, or "external self-determination," is generally disfavored.⁶

Any attempt to claim legal secession must *at least* show that: "[1] the secessionists are a people (in the ethnographic sense); [2] the state from which they are seceding seriously violates their human rights; and [3] there are no other effective remedies under either domestic law or international law".⁷ Here, there is a credible argument that favors Kosovo independence, which cannot be applied to Taiwan: it is impossible for Taiwan to show PRC has violated the local people's human rights as it was not under Chinese administration. In that sense the case is closer to Hong Kong and Macau although Taiwan was not directly under US Administration, which helps Taiwan's case.

3 Annex 1 to the resolution lists "general principles on the political solution to the Kosovo crisis" adopted by the G-8 foreign ministers in May 1999, and Annex 2 lists general principles on which there should be agreement in order "to move towards a resolution of the Kosovo crisis."

4 Borgen, 2008: 2.

5 *Idem*: 2-3.

6 *Ibidem*.

7 See Special Committee on European Affairs, *Thawing a Frozen Conflict: Legal Aspects of the Separatist Crisis in Moldova*. Available at http://www.abcnyc.org/Publications/record/vol_61_2.pdf

Thus, there are two main hypotheses for the future status of this island: it can be for the second time an example of retrocession, if China's policy of reunification succeeds; or it can finally reach full independence (secession) if Beijing agrees, which is very unlikely. We must not forget that one of the most important strategic aims of the Chinese Communist Party (CCP) is the reunification of Taiwan for nationalist reasons: on the one hand, China's population seems to bind around this cause; on the other hand, the independence of the island would set a dangerous precedent to the secession of Tibet and Xinjiang: in contrast to Taiwan, Tibet and Xinjiang are under Chinese Administration and thus human rights violations are easy to find. As for the Republic of China on Taiwan, the aim is beyond physical separation from the People's Republic of China, as it is the case of those two regions with separatist movements. Taiwan is already *de facto* independent; but rather *de jure* recognition by Beijing and the rest of the world. Besides, there is a significant minority in Taiwan opposing independence and a smaller minority that actually wants to unity under a more tolerant China; as there were those in Kosovo who were non-Serbs and also did not want independence.

The two sides have opposite approaches to the "one China" principle, although acceptance of this principle has maintained peace in the Taiwan Strait for decades. On the one hand, the Chinese policy of "peaceful reunification: one country two systems", as defined by Deng Xiaoping, states that "there is only one China and Taiwan is an inalienable part of China". On the other hand, for Taiwan "one China" does not mean its annexation by the PRC, but rather the Republic of China, established in 1912 and with sovereignty in all China. This position, of course, has evolved, following the Taiwanese loss of the battle for international recognition.

Differences and Similarities

Taiwan and Kosovo are *de facto* states (not *de jure*). They fulfill all the requirements that are considered necessary to become states, except one: international recognition. In international relations this distinction is important to assess their real sovereignty, capacity and prerogatives as full actors. Both territories declared independence, but do not have international recognition. China and Serbia, as sovereign states, contest these independences based on the United Nations principle of territorial integrity. So, is the situation of Taiwan and Kosovo legal regarding international law? Legal or not, many states have already recognized Kosovo as a sovereign state. On the contrary, Taiwan largely has failed in this diplomatic struggle. The interests of the

international community, especially those of major powers, in both processes are quite different, resulting in different outcomes.

The stability of Balkans in general and of Kosovo in particular, geographically in the backyard of Europe, is a strategic objective of the European Union, which suffers direct consequences of any conflict in the region. On the contrary, Taiwan does not represent any threat to Europe. On the one hand, it is an island in the Pacific with a good relationship with western powers. On the other hand, no one desires to upset China due to its economic and military power. Moreover, the fact that China is in the United Nations Security Council favors neither Taiwan nor Kosovo. Thus, there are not any expectations for the future of the territories regarding for example United Nations membership, symbol of recognition of sovereignty of a state in the international system. As members of the Security Council, China and Russia delay any solution to Taiwan and to Kosovo, as nothing can be decided without their agreement. Although Serbia does not have the same status as China, because it's a minor power in Europe compared to that of China in Asia, the Russian support is an important factor.

Historical Context

One main difference between Taiwan and Kosovo is the historical and political contexts that led to their independence. In the Taiwan question, international relations during the Cold War influenced the evolution of the process through the years. In the Kosovo's case, considered by many as "unique", its independence was possible due to the UN special situation of international administration, a novelty of the nineties.

Taiwan's history has been shaped by its geography. Separated from the People's Republic of China by a strait, the island is located between Japan and the Philippines. The Chinese Empire ceded it to Japan in 1895, obtaining the promise of non-occupation of Beijing by the Japanese army, and only recovered its sovereignty in 1945, with the surrender of Japan in the Second World War.⁸ In 1949, with the proclamation of the People's Republic of China in Beijing, the island, occupied by the nationalist troops of General Chiang Kai-Shek in 1945, moved their seat of government to Taiwan and maintained the name of the Republic of China, which was established by Sun Yat-sen in mainland China in 1912.⁹

⁸ See Mendes, 2004.

⁹ Bureau of East Asian and Pacific Affairs, "Background Note: Taiwan". U.S. Department of State, 2008, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35855.htm>.

In 1954, the United States, that had supported the Nationalist Party during the Chinese civil war, signed a Mutual Defense Treaty with Taiwan, aimed at maintaining peace in the Strait and to avoiding China's invasion of the island.¹⁰ In 1971, the PRC replaced Taiwan as the official representative of China in the UN and most UN members gradually switched diplomatic allegiance from Taipei to Beijing. In 1979, the Mutual Defense Treaty was replaced by the Taiwan Relations Act, also aimed at defending Taiwan.¹¹

In the 1980's, under Chiang Ching-Kuo (Chiang Kai-Shek's son) and his successor, Lee Teng-hui, the Taiwanese regime gradually liberalized.¹² President Lee stated that the economic development of the Island was not compatible with a totalitarian regime. In 1991, after 43 years of hostilities between Nationalists and Communists, Taiwan accepted that mainland authorities were a legitimate political entity and the Council for National Unification (created in 1990) defined the Guidelines for National Unification:

- 1) The existence of the Republic of China is a reality that cannot be denied; 2) One China" means China as an historical, geographic, racial and cultural entity; 3) China is divided in two governments by Taiwan Strait, which is a temporary situation, and the combination of efforts will put inevitably China in the path of the unification. Both parts must thus eradicate the mutual hostility and resign to the force as a way to reach the unification; 4) Unification should be achieved through negotiation.¹³

At the same time, in the People's Republic of China Deng Xiaoping defined the policy of "one country, two systems". China never refused the use of force but replaced the strategy of military confrontation (called "force liberation" and then "peaceful liberation" by Mao Zedong) by a negotiation process. This process would define the modalities of the unification, giving a high level of autonomy to Taiwan. This politics of "pacific reunification: one country, two systems" can be summarized in 4 points:

10 Taiwan Documents Project (s.d) "Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China". Taiwan Documents Project, <http://www.taiwandocuments.org/mutual01.htm>.

11 Republic of China (Taiwan), Portal of Diplomatic Missions, 25 July 2007, <http://www.taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=456&CtNode=2243&mp=1&xp1=>.

12 The Martial law was abolished in July 1987; contacts with mainland were authorized; the Progressive Democratic Party, recently created, was legalized (the majority of its members where favorable to Taiwan independence).

13 "Relations across the Taiwan Straits", Mainland Affairs Council, Taiwan, July 1994, p.12.

- 1) There is only one China and Taiwan is an inalienable part of China; 2) There are two systems (the socialist of the mainland and the capitalist of Taiwan), that will coexist until they start to develop together; 3) Big autonomy: Taiwan will be an administrative region with an administrative, legislative and judicial independent power; 4) The reunification will be a pacific process.¹⁴

These eight points represents two different approaches to the same subject. The PRC defends the "one China" principle, as does Taiwan. However, for Taiwan "one China" does not mean that PRC annexes Taiwan but means the Republic of China established in 1912 and with sovereignty in all China. These opposite points of view avoid both countries adopting official negotiations¹⁵, and led them to non-governmental talks.

The background of Kosovo is significantly different from Taiwan's. Being a region of Southeast Europe, Kosovo is in the center of the European Union. Throughout its history, this region represented the main crossroad between East and West. The 1974 constitution of former Yugoslavia made Kosovo an Autonomous province and considered it an equal constitutional element of the Federation as one of eight federal units. Although not yet a republic, its authority within the Federation was now equal to that of Serbia. In 1989, amid rising breakaway movements throughout Yugoslavia, President Slobodan Milosevic revoked Kosovo's autonomy, through a series of constitutional changes,¹⁶ a step that deepened Serbian-Kosovar differences.

In 1998, the Serb government initiated police and military actions in the province, which resulted in widespread atrocities. After failed political negotiations to resolve the status of Kosovo and the rights of the Kosovar Albanians, NATO launched an air campaign to force the Serb government to withdraw the police and the military. In the aftermath of NATO's intervention, the UN Security Council passed Resolution 1244 (1999),¹⁷ which authorized the UN's administration of Kosovo and set out a

14 "The Taiwan Question and Reunification of China", Taiwan Affairs Office & Information Office State Council of the People's Republic of China, Beijing, August 1993: 17-19.

15 In 1990 Lee Teng-hui established an official organization, the National Unification Council (NUC), to co-ordinate the official strategy for the negotiations between the two sides of the Strait of Taiwan. In 1991, the Mainland Affairs Task Force (created by the Kuomintang in 1988) changed its name to Mainland Affairs Council (MAC) in order to define the global politics through the mainland. However, these state organizations could not negotiate directly with the PRC. See: Hughes, 1997: 76-77.

16 Through the constitutional reform, Serb authorities wanted to restore unity of the Serbia Republic eliminating the autonomy of Kosovo and Vojvodina provinces. Available at www.monde-diplomatique.fr/cahier/Kosovo/eclatement

17 This Resolution (UNSCR 1244) announced the Security Council's decision to deploy international civil and security presences in Kosovo, under United Nations auspices. Acting under Chapter

general framework for resolving the final political and legal status of Kosovo. For the next nine years, the UN participated in the administration of Kosovo, while political negotiations over the final status of the territory were largely inconclusive.

Since its inception in 1999, the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) has taken a number of fundamental steps to establish under its authority the Kosovo's Provisional Institutions of Self-Government (PISG) in a context of substantial autonomy. Although Kosovo was still an integral part of Serbia territory, this helped substantially to prepare and reach the independence.

The Process of Negotiations

Taiwan and Kosovo have different negotiation processes with China and Serbia, and suffer different interference from major powers. The antagonist positions and interests involved did not allow reaching any consensus in both situations. Moreover, the intervention of major powers and their behavior regarding the independence of both territories was significantly different and decisive in all the process. This can be accessed during the negotiations period through the decades, in Taiwan's case, or during the last months, in Kosovo's case.

In February 1991, Taipei created a Non-Governmental Organization (NGO), the Strait Exchange Foundation (SEF), corresponding to the Association for Relations Across the Taiwan Strait (ARATS) in the mainland. Bilateral contacts, especially business ones, were developed through these two institutions. The Koo-Wang conversations (Koo Chen-fu was the president of the SEF and Wang Daohan the president of the ARATS) took place in Singapore, in April 1993¹⁸. However, the results were worse than expected, due to different points of view and the lack of flexibility of both parts.

VII of the UN Charter, the Security Council also decided that the political solution to the crisis would be based, among others, on the following principles: an immediate and verifiable end to violence and repression in Kosovo; the withdrawal of the military, police and paramilitary forces of the Federal Republic; deployment of effective international and security presences, with substantial NATO participation; establishment on an interim administration; the safe and free return of all refugees; a political process providing for substantial self-government, as well as the demilitarization of the Kosovo Liberation Army; and a comprehensive approach to the economic development of the crisis region. UN Security Council Resolution 1244, 10 June 1999. About the UN in Kosovo see Yannis, 2004: 67-81.

18 Koo Chen-fu and Wang Daohan signed two technical agreements; a protocol about the meeting; and a document foreseeing regular talks between the two NGO.

In August 1993, the PRC published the White Book¹⁹, developing the position, the principles and the policies of the Chinese government, regarding Taiwan: "All Sovereign State has the right to keep the national unit and the territorial integrity". In January 1995, President Jiang Zemin updated the Chinese position, talking about: "one China, one Nation, two sides". His speech, known as the "eight points" of Jiang Zemin, brought something new. For the first time a Chinese leader tried to "sell" (and not to impose) the idea of unification to the Taiwanese.²⁰ He changed the image that Mao and Deng had created about the Chinese leaders, referring to "the respect for the differences of the way of life, for the legitimate rights and for the interests of the compatriots in Taiwan"²¹.

The Taiwanese President formally rejected this proposal. During a meeting of the Council for National Unification, Lee Teng-hui presented six points arguing that Taiwan and China were two separate identities and that negotiation could only take place Beijing refused using the force:

1. Only by respecting the fact that Taiwan and mainland China have been governed as two political sovereign entities since 1949 can the unification problem be solved.
2. Chinese culture has been the pride of all Chinese people. Both sides should therefore cherish this brotherhood and enhance bilateral exchange.
3. Bilateral trade and communication should be expanded. Taiwan's economy should regard the mainland as a market and a place which provides raw materials and labor, while the mainland economy can look to Taiwan as an example. Taiwan is willing to offer technology and experience to help the mainland's agriculture and improve its economy and living standards. Bilateral trade can be discussed when both sides are ready.
4. Both sides should participate in international organizations, and Taiwan does not rule out the possibility that leaders from both sides can meet at international *fora*, such as APEC meetings.
5. The mainland should demonstrate its goodwill by announcing a willingness to forgo a military solution. This is the basis for bilateral peace talks to end hostility between the two sides. To use "foreign interference" and "Taiwan independence" as an excuse to maintain a military option is to ignore and distort the ROC's nation-building spirit.

19 "The Taiwan Question and Reunification of China", Taiwan Affairs Office & Information Office State Council of the People's Republic of China, Beijing, August 1993.

20 See "Jiang Zemin's 'Eight Point Plan'" in <http://www.taiwandc.org/twcom/65-no2.htm>.

21 *Ibidem*.

6. The two sides should jointly ensure democracy and prosperity in Hong Kong and Macau.²²

Another way of rejecting the “eight points” speech was Lee’s decision of visiting the United States in 1995, despite the protests of the Chinese diplomacy. After this visit, Sino-Taiwanese relations remained tense and the CCP modified its strategy towards Taiwan. Unable to convince the government of Taiwan about the Chinese proposal for pacific unification, China decided to use intimidation. During the Taiwanese legislative elections in the end of 1995 and the presidential elections in March 1996, the PRC adopted three different methods: criticizing Lee Teng-hui; organizing military exercises near Taiwan; and interpreting in a pejorative way what Americans said in the press of Hong Kong.

The highest tension took place before the presidential elections of 1996. The People’s Liberation Army started military exercises, sending missiles to the waters of the biggest Taiwanese ports (Keelung and Kaohsiung), firing artillery and using the Air Force. If we consider that China involved very low levels of military technology in the exercises, we can conclude that the aim was mainly to remember the Taiwanese leaders that the RPC would not accept Taiwan independence.²³ The PRC aimed at: intimidating the Taiwanese people to make them vote against Lee Teng-hui; pushing the president of Taiwan to set up a date for reunification with mainland China; forcing Taipei to abandon efforts to enter in the United Nations and in the World Trade Organization and to be recognized by individual States. However, this strategy failed. Not only the Chinese missiles did not influence the result of the elections, but also made China less popular among in many countries.

The relations between the two sides of the Strait continued tenses until the Congresses of their own parties. During the 15th Kuomintang Congress, in August 1997, the CCP sent a telegram to Taipei suggesting the end of the hostilities between both parts. The telegram stated the Chinese principle of “one China” in order to achieve peaceful reunification, and denied the principle of “two Chinas” and Taiwan independence. This message was different from the others, not in its content, but in a formal aspect: it was signed by the Chinese President, Jiang Zemin. The aim was to avoid a personal relationship with Lee Teng-hui, maintaining the door open for better relations. Since then, even the Kuomintang members recognized that relations between the two sides improved.²⁴

22 “Lee Teng-hui responds to Jiang Zemin”, *Taiwan Communiqué*, No. 66, June 1995, in <http://www.taiwandc.org/twcom/66-no4.htm>.

23 Hu, 1997: 375.

24 Baum, 1997: 24.

In the 15th Congress of the CCP, in September 1997, Jiang Zemin took much more time to speak about Taiwan than in the previous Congress²⁵. He tried to be more careful than his predecessors, saying that the concept "one country, two systems", under which the reunification of Hong Kong with the mainland had been made, was primarily formulated for Taiwan. In December 1997, Beijing accepted (not officially) that a reunified China could have a new name (that not PRC) and even a new flag, but Taiwan rejected this proposal.

Beijing stated its position in Article 8 of the Anti-Secession Law, adopted in 2005, declaring the possibility of military action in case of Taiwanese declaration of independence:²⁶

Article 8: In the event that the "Taiwan independence" secessionist forces should act under any name or by any means to cause the fact of Taiwan's secession from China (...) the state shall employ non-peaceful means and other necessary measures to protect China's sovereignty and territorial integrity.

Beijing never specified under which circumstances would use the force. A military intervention is expected in the following cases: Taiwan declares the independence *de jure*; other countries help Taiwan to become independent; a big rebellion dominates Taiwan; Taiwan postpones indefinitely talks about unification. For the moment, the best short-term solution for the conflict in the Strait is the maintenance of the *status quo*. In the actual circumstances, it is highly unlikely that the PRC adopts military action to settle the conflict in the Taiwan Strait, due to its economic and military consequences. Yet, if China wants the reunification with Taiwan, diplomacy is not strong enough to be used as the only weapon. Therefore, the PRC conjugates periods of military tension and psychological pressure with periods of political initiative, in order to isolate Taiwan.

At the same time, Beijing tries to catch as much Taiwanese investment as possible, making some enterprises sectors of the island dependent on the Chinese market. Despite the low levels of political integration, there is a strong economic connection between the two sides of the Strait, as the ROC and the PRC are major trade partners. This is part of the Chinese strategy, as it allows Beijing to achieve convergence without military action. The Chinese authorities believe that the forthcoming years may be positive to China, allowing it to attain military superiority.

25 Cheng, 1998: 59.

26 "Anti-Secession Law", National People's Congress, People's Republic of China, 13-14 March 2005, Article 8.

In the future, the United States and Japan may even hold a less assertive approach towards the Taiwan question.²⁷

The Government of Taiwan continues to improve its capacity of defence according to the military development of the PRC, even refusing the use of force as a mean to reach unification. At the economic level, Taipei limits cooperation with the PRC, in order to assure its political autonomy. At the social level, the Taiwanese people developed a strong conscience of their identity; they feel independent from the mainland and the majority prefers the maintenance of the *status quo*. The new Taiwanese President, Ma Ying-jeou, is willing to hold negotiations with China about issues related to Taiwan's sovereignty. Elected in 2008, Ma brought a new approach to the conflict, holding a more flexible and pragmatic attitude towards the mainland, bringing a lot of expectations on the settlement of the issue.

For the contrary, there are not any expectations of consensus in Kosovo case. The developments in this region, confirm that the process of further settlement between Kosovo and Serbia authorities regarding the independence will be extremely difficult. Under the circumstances, the coordinated efforts of the international community and the joint search for mutually acceptable solutions regarding the status and the stability of the region it will be difficult if not impossible to reach.

After mediating negotiations between the parties for fifteen months, UN Special Envoy Martti Ahtisaari submitted in March 2007 the *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement* - "the Ahtisaari Plan". The Plan envisioned Kosovo becoming independent after a period of international supervision. Serbia rejected it while the Kosovar Albanian leadership endorsed it. The United States supported this proposal but Russia categorically rejected it. As the Troika (European Union, Russia and the United States) reported on December 2007, "the parties were unable to reach an agreement on the final status of Kosovo. Neither party was willing to cede its position on the fundamental question of sovereignty over Kosovo".²⁸

In the aftermath of the Troika's announcement of the collapse of negotiations, several countries grappling with some type of secessionist issue in their own domestic politics, argued that Kosovo's secession and/or its recognition would be a breach of international law.²⁹

27 Mendes, 2008: 109.

28 Report of the EU/ U.S./ Russia Troika on Kosovo, para. 1 (Dec 4, 2007). Available at <http://www.ico-kos.org/pdf/Report%20of%20the%20EU-US-Russia%20Troika%20on%20Kosovo.pdf>

29 These state where: Serbia, Russia, Romania, Moldova, Cyprus, Greece, Slovakia, Spain and China.

International Community

The international community is in general reluctant when it comes to the question of recognizing new states. The principle of self-determination is usually seen as subordinate to that of territorial integrity. In this context, the independence of Kosovo for some countries is perceived as constituting a dangerous precedent that would destabilize other countries in the region (especially those who have ethnic Albanian minorities), or even out of Europe.

State and sovereignty are mutually constitutive concepts. As F. H. Hinsley reminds, “[i]n a word, the origin and history of the concept of sovereignty are closely linked with the nature, the origin and the history of the state.”³⁰ States define the meaning of sovereignty through their engagement in practices of mutual recognition, practices that define both themselves and each other. At the same time, the mutual recognition of claims of sovereignty is an important element in the definition of the state itself (although there is a school of thought within international law that maintains that states can exist without formal recognition by other states).³¹

Sovereignty entails the external recognition (by states) of claims of final authority made by other states. Differentiating internal and external dimensions of sovereignty, it is considered that the domestic dimension generally refers to the consolidation of the territory under a single authority and the recognition of that authority as legitimate by the population, while the external recognition generally refers to recognition by other states. Both Taiwan and Kosovo have already internal recognition: the population elected a government and the institutions are considered legitimate. Nevertheless, to maintain territorial control and fulfill international obligations is not enough. The external recognition, that determines who is allowed to be the main agents in international affairs, is still missing on both cases.

The Chinese strategy to isolate Taiwan has only allowed it to take part in a reduced number of international organizations, such as APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) and the Asian Development Bank. Taiwan requested to enter the World Trade Organization (WTO) in 1990 (Taiwan abandoned GATT in 1950). As China created problems for it to join WTO as a separate state, Taiwan gained entry as a “Separate Customs Territory” in 2002. In the United Nations (UN), the ROC was one of the founding members in 1945 but was replaced by the PRC in 1971. The Taiwanese leaders consider the island as an active participant in the maintenance of the international order, in the proportion of its economic cooperation and

30 Hinsley, 1986: 2.

31 Shaw, 1997: 146-7.

humanitarian aid.³² In China, Taiwan's participation in any UN body is a highly sensitive issue, so the Taiwanese bid for joining World Health Organization (WHO) and Taiwan's ultimate goal of gaining UN membership are still being blocked by Beijing. This difficulty in joining international organizations, namely getting UN membership, is related with the concept of sovereignty. Thus, although domestically the Taiwanese government is considered sovereign, it is only recognized by 23 countries, which is not enough to give Taiwan international sovereignty.

On the contrary, a large number of states have already recognized Kosovo's independence rejected by Serbia. Even if the Report of the UN Secretary General on the situation in Kosovo that followed Kosovo's declaration of independence clearly states that resolution 1244 is still in force until the Security Council decides otherwise and that UNMIK will continue to operate under its mandate, 69 countries (out of 192 members of the United Nations) have formally recognized Kosovo. Moreover, the perplexity of the situation is evident in the framework of the European Union (21 out of 27 member states of the European Union have already recognized Kosovo's independence) not to mention the Security Council itself where three out of five permanent members have proceeded to formal recognition, while Russia and China, together with India, released a joint statement in May 2008 where they called for new negotiations between the authorities of Belgrade and Pristina.

Kosovo's independence and its recognition put forward the territorial legitimacy once again, rather than the national one. The international organizations that have recognized Kosovo have rejected any discussion of a compromise with Belgrade that envisages a partition of Kosovo as a compromise solution, whereby regions with predominant ethnic Serb population would be left under the authority of Belgrade, in return of its recognition of the sovereignty of Albanian inhabited regions.

One of the motives for the EU to support Kosovo's independence was (and still is) its fear of growing Albanian nationalism which could once again destabilize the delicate balance of the political map of Southeast Europe. In Kosovo, the EU has been arguing that ethnic repression (Serb repression of Kosovo Albanians under Milosevic) justify the legitimacy of a territorial entity, and not ethnic separatism or national self-determination. Two main consequences of the Kosovo independence are: "the devaluation of the idea of autonomy as a compromise solution. Belgrade's proposal (of more than autonomy, less than independence) was rejected by Kosovo Albanians, backed by EU countries and the US. To avoid a Russian veto at the

32 "The case for participating of the Republic of China in the United Nations", Ministry of Foreign Affairs, Republic of China, July 1994:1-7.

UN Security Council on Ahtisaari Plan, in favor of “supervised independence” for Kosovo, the US and the EU preferred unilateral recognition.

For the actors of the international community, namely EU and NATO, independence was the solution against instability in the case of Kosovo, yet the threat to stability elsewhere. European politicians who were in favor of Kosovo’s independence, and who insisted on its “unique” case, feared that it could lead to further destabilization outside the Balkans. More specifically, they feared it would be taken as a “precedent” in other regions of the world. In announcing the recognition of Kosovo by the United States, Secretary of State Rice explained:

The unusual combination of factors found in the Kosovo situation – including the context of Yugoslavia's breakup, the history of ethnic cleansing and crimes against civilians in Kosovo, and the extended period of UN administration – are not found elsewhere and therefore make Kosovo a special case. Kosovo cannot be seen as precedent for any other situation in the world today.³³

By contrast, the Russian Duma issued a statement that read, in part: “The right of nations to self-determination cannot justify recognition of Kosovo's independence along with the simultaneous refusal to discuss similar acts by other self-proclaimed states, which have obtained de facto independence exclusively by themselves”.³⁴

It can be argued that Kosovo is different from other secessionist claims because the territory has been under international administration as the international community considered the situation so volatile. Reintegrating such a territory is different from assessing a claim by a separatist group that, on its own, is seeking to overturn the authority of the pre-existing state and unilaterally secede. While secessions are primarily an issue of domestic law, Resolution 1244 internationalized the problem. It also moved Kosovo from being solely under Serbian sovereignty into the grey zone of international administration.

It may be possible to argue that Kosovo is both unique and a source of precedent at the same time. Two reasons are cited for Kosovo's uniqueness:

33 U.S. Recognizes Kosovo as Independent State, statement of Secretary of State Condoleezza Rice, Washington DC (Feb, 18 2008). Available at <http://www.state.gov/secretary/rm/2008/02/100973.htm>. Moreover, In a statement to the UN Security Council following Kosovo's declaration, British Ambassador John Sawers said that “the unique circumstances of the violent break-up of the former Yugoslavia and the unprecedented UN administration of Kosovo make this a sui generis case, which creates no wider precedent, as all EU member States today agreed”.

34 Kulish; Chivers, 2008.

- (1) Kosovo has been under international administration since 1999;
- (2) the Kosovar Albanians are an ethnically homogenous enclave, physically separate and ethnically different from the Serbs.

Conclusion

This paper analyzed the concepts of secession and retrocession in international politics, taking Taiwan and Kosovo as case studies. Those apparently conflicting trends may be framed within the general re-thinking of the Westphalian model: on the one hand, new forms of regional integration emerge; on the other hand, some states vindicate sovereignty and some regions fight for autonomy. For the Chinese government, the respect for sovereignty and territorial integrity is a unnegotiable principle. However, the People's Republic of China is arguably evolving from a traditional Westphalian state into a new pattern of regional integration, in order to keep ambiguous parts of its territory: Tibet, Macau and Hong Kong are some examples and Taiwan may become one as well. Although we can consider Hong Kong and Macau very different from Taiwan, this does not stop China from framing the island under the "one country, two systems" formula. From a legal point of view, Taiwan could be framed within a retrocession process, as in the past it retroceded from Japan to mainland China: it was a *de facto* US colony from the early 1950s.

As for Kosovo, if the "one country, two systems" formula had been applied, it would have avoided the split: there was only one country (Serbia) with two systems, the Serb and the Kosovo system, and this territory would be ruled by its own people with a high degree of autonomy, like the Special Administrative Regions of Hong Kong and Macau. However, holding the support of much of Western Europe, the Kosovo's retrocession to Serbia is very unlikely; it may rather integrate into the European Union, along with the rest of the Balkans. Thus, in Kosovo's case, where both secession and retrocession are a source of conflict, this third category - union - may be the solution.

As should be clear from this analysis, the basic framework provided by international law permits arguments for and against secession. In the interest of systemic stability, international law, set up by established powers, has a bias against secession. However, if we take as a given that secession is not absolutely prohibited by international law, then the case of Kosovo presents a set of facts that may be persuasive: an ethnic group (though perhaps not a "nation"), within a region with historically defined boundaries (Kosovo as a province), after an international intervention to prevent a humanitarian disaster being caused by the predecessor state,

and after negotiations with the predecessor state leading to a complete deadlock, that seeks independence via a declaration that is coordinated with, and supported by, a significant segment of the international community.

It thus stands in contrast to other claims of a "right" to secede, such as those of Taiwan, which due to different material facts would fail under the same legal analysis. The Taiwanese are now considering themselves to be another polity and, perhaps for many, another people. However, while Kosovo Serbs were a minority, the so-called Mainlanders in Taiwan see themselves as largely Han-Chinese ethnically, only with minor cultural differences. Kosovars see themselves as Albanian and definitely not Serb. That is a big difference and one of the problems that politicians have had at establishing a Taiwanese identity, although not an impossible one.

Kosovo was somewhat artificially 'helped along' by NATO that has always been hostile to Serbia, which it sees as culturally and perhaps politically as part of the Russian sphere. Kosovo had no history of separation from Serbia, as Taiwan has regarding China. Kosovo's independence was thus in part a US/NATO-induced successful split of Serbia, a creation of power politics taking advantage of a large Albanian-ethnic population.

During the mediation efforts to determine the status of Kosovo, major powers in charge of the Kosovo negotiations came to think that there was an urgency to find a political solution before the situation in Kosovo would go out of control. Basically, the West dictated the political framework in which Serbia and Kosovo Albanians could negotiate the question of Kosovo status: accept Kosovo independence and negotiate the details. A number of factors led to this conclusion, but the basic reason was the European desire to stabilize the situation as soon as possible. The UN administration, as well as some European leaders, increasingly felt that it was impossible to keep the status quo in Kosovo, that a major explosion could happen in case the political status was not addressed, and a political solution was needed to address the social and economic problems of the province.

Obviously Kosovo does not represent a new wave of self-determination of nations and oppressed minorities, as it happened after the First World War or anti-colonial revolts, but an act to stabilize the Balkans and put the last piece of "puzzle" over the European map. However, although Kosovo declaration of independence and its recognition should not be seen as "precedence" to other conflicts and encourage the breaking down of the nation-state models elsewhere, it is difficult to contain the impact of this example.

The Kosovo conflict is still far from over. The underlying cause of the dispute – the contest between Serbia's sovereignty and Kosovo's independence – has not yet been settled, and neither local nor international consensus exists on how to resolve

it. The international administration looks set to stay in Kosovo. In the short run, it will most likely have to continue struggling to preserve the peace. In doing so, it will have to reconcile Kosovo Albanian declaration of independence with the protection of the Serbs living in there. During the last nine years, the UN led an ambitious institution building effort which has created a unique status quo for the area: it dispatched the territory's public sector from the Serbian state apparatus without making any progress in the domain of political compromise for the final status.

As it was stated in this paper, Kosovo fulfils basic conditions to be a full actor in the international system. It has a particular ethnicity, with its own language, culture and history, perceived as such by its members as well as by the Serbs and the rest of the world. Also they form a big majority in a clearly defined territory, which is under their *de facto* control. They exercise local government and have basic institutions such as schools and universities. Kosovo was even recognized as an autonomous region within Serbia during former Yugoslavia, which just strengthens its case. Moreover, the political situation prior to the declaration of independence did not appear to offer any realistic alternatives to secession. These basic conditions do not apply to Taiwan. China has merely been forced to at least temporarily accept the divide, although not agreeing with it.

References

- "Anti-Secession Law", National People's Congress, People's Republic of China (PRC), 13-14 March 2005.
- BAUM, Julian, "In the party mood", *Far Eastern Economic Review*, September 1997, p. 24.
- BORGEN, Christopher, *Kosovo's Declaration of Independence: Self-Determination, Secession and Recognition*, ASIL Insights, Vol. 12 (2) 2008.
- Bureau of East Asian and Pacific Affairs, "Background Note: Taiwan". U.S. Department of State, 2008, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35855.htm>.
- CASSESE, Antoni, "Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?", *European Journal of International Law*, Vol. 10 (1) 1999.
- CHENG, Tun-jen; LIAO, Yi-shing, "Taiwan in 1997: An Embattled Government in Search of New Opportunities", *Asia Survey*, Vol. XXXVIII, (1), 1998, p.59.
- CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1979.

- FOX, James R., *Dictionary of International and Comparative Law*, Oceana, New York, 1992.
- HARGREAVES, John, *Decolonization in Africa*, 2nd ed., Longman, London, 1996.
- HINSLEY, F.H., *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- HU, Weixing, "China's Taiwan Policy and East Asian Security", *Journal of Contemporary Asia*, Vol.27, n.3, 1997.
- HUGHES, Christopher, *Taiwan and Chinese nationalism – National identity and status in international society*, London, Routledge, 1997.
- JANSEN, Richard (2008) *Albanians and Serbs in Kosovo: An Abbreviated History An Opening for the The Islamic Jihad in Europe*. Colorado State University, Fort Collins CO.
- KULISH, Nicholas; CHIVERS, C.J., "Kosovo Is Recognized but Rebuked by Others", *New York Times* (Feb 19, 2008). Available at <http://www.nytimes.com/2008/02/19/world/europe/19kosovo.html?pagewanted=2&hp>
- LARA, António de Sousa, *Colonização Moderna e Descolonização*, ISCSP, Lisboa, 2000.
- LANG, Peter, Kosovo: Lessons learned for International Cooperative Security, *Studies in Contemporary History and Security Policy*, Vol. 5, 2000.
- MALANCZUK, Peter, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th ed., Routledge, London, 1997.
- MENDES, Carmen A., "National Motives, Approaches and Goals of China's Foreign Policy", in Tomé, Luís, ed., *East Asia Today*, EDIUAL, Prefácio, Lisbon, 2008, pp. 107-118.
- MENDES, Carmen A., "O Conflito sobre o Estreito de Taiwan: Uma China, Uma Nação, Dois Lados?", in Gonçalves, Arnaldo, *O Diálogo Europa – China – Ásia – Pacífico: Desafios e Turbulências no Século XXI*, Magno Edições, Leiria, 2004, pp. 175-197.
- OISÍN, Tansey, "Democratization without a State: Democratic Regime-Building in Kosovo". *Democratization*. Vol. 14 (1), 2007, pp. 129-150.
- Report of the EU/ U.S./ Russia Troika on Kosovo, para. 1 (Dec 4, 2007). Available at <http://www.ico-kos.org/pdf/Report%20of%20the%20EU-US-Russia%20Troika%20on%20Kosovo.pdf>
- Republic of China (Taiwan), Portal of Diplomatic Missions, 25 July 2007, <http://www.taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=456&CtNode=2243&mp=1&xp1=>
-

- RFE/RL Balkan Report (13 November 2004). Available at http://search.rferl.org/SearchResults_en_new.asp?page=2
- RIGO, Sureda, A., *The Evolution of The Right of Self-Determination*, Sijthoff, Leiden, 1973.
- SHAW, Malcolm, *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- SIMMA, Bruno, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *European Journal of International Law*, Vol. 10 (1) 1999.
- Special Committee on European Affairs, *Thawing a Frozen Conflict: Legal Aspects of the Separatist Crisis in Moldova*, 61 REC. OF THE ASS'N OF THE BAR OF THE CITY OF NEW YORK, 2006. Available at http://www.abcny.org/Publications/record/vol_61_2.pdf
- Taiwan Documents Project (s.d) "Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China". Taiwan Documents Project, <http://www.taiwandocuments.org/mutual01.htm>
- "The case for participating of the Republic of China in the United Nations", Ministry of Foreign Affairs, Republic of China, July 1994, pp.1-7.
- U.S. Recognizes Kosovo as Independent State, statement of Secretary of State Condoleeza Rice, Washington DC (Feb, 18 2008). Available at <http://www.state.gov/secretary/rm/2008/02/100973.htm>.
- YANNIS, Alexandros, "The UN as a Government in Kosovo". *Global Governance*. Issue 10, 2004, pp. 67-81.

A Futura Política de Defesa Nacional e a Transformação da Força Militar

Agostinho Paiva da Cunha
Coronel. Colégio de Defesa NATO

“A Força Militar é questão vital do Estado,
terreno de vida e morte,
Tao de sobrevivência e de extinção,
não se pode deixar de examiná-la!”

Sun Tzu

Falar de transformação ou de revoluções profundas nas nossas Forças Armadas (FAs) e mais ainda da Força Militar em si mesmo parece à primeira vista um sacrilégio, ao qual temo teremos rapidamente de nos habituar.

Manter a “segurança” nos Estados democráticos e liberais será o grande desafio do séc. XXI - liberdade contra a coerção e contra ataques físicos, contra formas de subversão interna, contra a erosão dos valores políticos, económicos e sociais essenciais para a manutenção da nossa forma de vida e que estarão cada vez mais sob pressão, senão mesmo sob ameaça. E isto inclui também considerar todos os mecanismos para assegurar às nossas populações a chamada noção de *Human Security* - “*freedom from fear and want!*”, o que de alguma forma o mundo ocidental estará presentemente a tentar garantir, preparando-se em antecipação.

Com o Tratado de Lisboa, a União Europeia determinou o novo enquadramento legal para o aprofundamento de uma desejada integração europeia, dando nova prioridade às políticas externas, de segurança e de defesa europeia e estabelecendo em conformidade uma Política Comum de Segurança e Defesa. Eu realço aqui o termo “comum” que abrirá caminho para que se garanta numa medida crescente a autonomia das suas capacidades de defesa e, a longo prazo, se caminhe na direcção de uma defesa comum, senão mesmo para um exército comum europeu.¹

A NATO, por seu lado, apronta identicamente um novo conceito estratégico capaz de preparar para os desafios vindouros, previsto vir a ser acordado igualmente em Lisboa ainda no decorrer do presente ano. De facto, só com este novo conceito estratégico a Aliança ultrapassará finalmente o paradigma da *Era pós Guerra Fria*

1 Apesar das forças militares continuarem a depender, para já, dos Estados-Membros e esses Estados-Membros possam pôr à disposição da UE recursos civis e militares com vista à realização de operações de segurança e defesa comuns, o Tratado de Lisboa prevê explicitamente no seu parágrafo 2º do art. 28-A (Disposições relativas à Política Comum de Segurança e Defesa) que “a política comum de segurança e defesa conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida”. A este propósito, Guido Westerwelle - ministro dos Negócios Estrangeiros alemão - vai mais longe e afirmou na última Conferência de Segurança de Munique, realizada em Fevereiro de 2010, na presença dos representantes da política externa dos 27, que “a intenção a longo prazo é o estabelecimento de um exército europeu sob controlo total do Parlamento. Nós queremos ter uma forte gestão de crises!”

para enfrentar o presente e futuro desafio do chamado “tsunami tecnológico”. As alterações que lhe são inerentes terão um enorme impacto sobre a segurança e a estabilidade de todos os Estados, seja económica, política, social ou militar, e obrigarão a evoluir do conceito de *network centric warfare*² para outros mais recentes e adequados, como os da *guerra de 4ª geração*³, ou abraçar ainda novos conceitos, considerados mais pertinentes para o futuro, como o das operações híbridas ou o emergente conceito de *politics centered paradigm*⁴.

Ainda que o novo conceito estratégico da NATO possa vir a não conter todas as providências que gostaríamos, e que acautelem especificamente este futuro, devido a imperativos de coesão e de consenso internacional, resolverá pelo menos as limitações presentes mais prementes e as de um futuro de curto prazo, preparando os Aliados para o futuro seguinte, mais longínquo, mas também mais integrado e consistente.

2 *Network centric warfare* ou *Centric Network Operations (NCO)* designa a doutrina militar que visa explorar os avanços técnicos nas tecnologias de informação e telecomunicações para melhorar a consciência situacional e a velocidade da tomada de decisão. A visão da *Network Centric Warfare* é fornecer um acesso directo à informação, atempadamente, a todos os combatentes e aos decisores, em todos os escalões da hierarquia militar. Isso permitirá que todos os elementos, incluindo o soldado de infantaria, veículos terrestres, centros de comando, aeronaves e navios de guerra compartilhem a informação recolhida para ser combinada numa imagem coerente e precisa do campo de batalha. As suas principais características são:

- Guerra centrada na tecnologia de armas; Uso complexo de sistemas automatizados; Predominantemente é um exercício militar; Concentra-se em formações de inimigos; Destina-se a interromper ciclos de decisão; Duração curta e progresso rápido; Clara cadeia de comando; O centro de gravidade é um inimigo identificável.

3 O termo *Guerra de 4ª geração (G4G)* vem sendo empregue para designar os novos conflitos multidimensionais, envolvendo acções em terra, no mar, no ar, no espaço exterior, no espectro electromagnético e no ciberespaço. Neste novo contexto estratégico, o “inimigo” pode não ser exactamente um Estado organizado, mas um grupo terrorista ou outra organização criminosa qualquer, o que significa a perda do monopólio dos conflitos armados pelo Estado. Caracterizada por forças operacionais muito pequenas e independentes, formadas por células, baseadas em pequenas missões, com menor apoio logístico e maior capacidade de manobra, com grande foco nos objectivos psicológicos, em detrimento dos objectivos físicos (quebrar a vontade de lutar do adversário, começando internamente). As formas básicas de luta numa guerra de quarta geração podem ser assim definidas como:

- A perda do monopólio da guerra pelo estado-nação; O retorno a um estado em conflito de culturas; A divisão interna na própria sociedade, seja ela por meios étnicos, religiosos ou por grupos de interesse; O foco será a retaguarda inimiga, não a sua frente; O inimigo irá tirar proveito da sua liberdade de acção, como ferramenta para a infiltração.

4 *Politics centered paradigm* designa um novo tipo de tendência da Guerra que é vista como um exercício altamente político e se caracteriza por:

- Progresso lento; Ser essencialmente concentrada na população; Termina num sucesso difuso de um dos lados; Os métodos usados são produtivos (aumenta a capacidade de habilitação da zona em conflito); Os Media e público são o seu fundo central; Baseia-se em estruturas descentralizadas de autoridade.

O novo Tratado de Lisboa e o novo conceito estratégico da NATO aparecem pois como respostas internacionais às mudanças radicais verificadas no mundo hoje e às previstas para o futuro, constituindo uma oportunidade para a reavaliação da nossa política de Defesa Nacional, o que poderá ser consumado pela revisão do actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), cuja Resolução do Conselho de Ministros data já de 2003, possibilitando assim completar o actual quadro legal iniciado com a recente revisão da Lei de Defesa Nacional (Lei 31-A/2006), LOBOFA (Lei Orgânica 1-A/2009) e Leis orgânicas do EMGFA e Ramos das Forças Armadas.

Uma alteração *in fine* mais profunda do CEDN, motivada pelos novos Tratado de Lisboa e Conceito Estratégico da NATO, obrigará com certeza à abertura de um novo ciclo legislativo, que se espera seja agora mais curto que o anterior para se tornar eficaz nas mudanças que incorporará. A questão fulcral reside em saber se Lisboa, palco do acordo para as futuras transformações da NATO e da União Europeia, estará preparada para aproveitar esta janela de oportunidade e dar voluntariamente também ela um salto para o futuro, fazendo prática do sábio apelo de George Friedman - *Let the past go!*⁵

Portugal, para sobreviver como Estado respeitado, independente mas integrado, terá identicamente que se adaptar às novas circunstâncias políticas e sociais, sejam elas europeias ou globais. Em harmonia com as alianças a que pertencemos, teremos que levar em consideração os efeitos da globalização e as suas implicações no futuro ambiente estratégico em que operaremos, onde essencialmente os desafios, riscos e ameaças serão muito mais difusos e volúveis, conduzidos cada vez mais por entidades não estatais e onde, em último caso, os conflitos transitarão dos actuais “campos de batalha” definitivamente para as futuras “cidades de batalha”.

As ameaças e conflitos mais comuns que todos nós enfrentamos já hoje, mais do que o velho inimigo do mundo capitalista ou da democracia, equipado com armas nucleares, consistirá nas guerras que são travadas e muitas vezes perdidas, contra os esquemas de lavagem de dinheiro, traficantes de armas, traficantes de seres humanos, contrabandistas, ladrões internacionais de propriedade, piratas, *hackers* de computador e outros. Quando a estes é adicionado um crescente número de desempregados, cada vez mais pobres, grupos frustrados e agressivos de estudantes universitários, trabalhadores que perderam os seus empregos e os que lutam para

5 George Friedman é um cientista político e autor norte-americano. É o fundador, director, superintendente financeiro e CEO da corporação privada de Informações Stratfor. É ainda o autor de vários livros, incluindo *The Next 100 Years*, *America's Secret War*, *The Edge Intelligence*, e *The Future of War*, entre outros.

manter uma casa ou um emprego num contexto de crise financeira internacional, obtém-se uma mistura volátil e explosiva que alimenta conflitos.

Mas não são só as ameaças que foram alteradas! Devemos considerar as características deste novo ambiente estratégico e as suas futuras implicações na Segurança, analisando todos os agentes envolvidos, incluindo naturalmente os tradicionais, mas em especial debruçar-nos sobre os factores que são novos, como por exemplo o das implicações da urbanização desenfreada e da vida conduzida em megacidades, conforme ocorre em algumas das actualmente existentes.⁶ Este factor é particularmente importante tendo em conta as actuais previsões, nomeadamente as da ONU, que auguram para 2020 que mais de 50% da população mundial viverá em cidades, suplantando, pela primeira vez, o total da população rural mundial.

Contrastando com este factor de concentração, que não nos diz para já directamente respeito mas que certamente nos irá afectar no futuro, encontram-se as implicações de uma dramática diminuição da população nos países ocidentais, o que terá efeitos devastadores na sustentabilidade dos respectivos Estados. Ainda que em, termos laborais, uma boa parte dessa população possa vir a ser substituída ou complementada por computadores – não os velhos terminais inertes ou *dummies* como os actuais, mas por outros, com novas tecnologias, baseados em inteligência artificial – ou por novas fontes de energia – como a solar e espacial, não restrita a condições atmosféricas como a noite, nebulosidade ou outras alterações climatéricas e com possibilidade de poder ser enviada por micro-ondas através do espaço, tecnologia que aliás está já a ser presentemente empregue pela NASA – a capacidade de sustentação social do Estado será diminuta o que provocará inevitáveis roturas.

Estamos igualmente a entrar num período de mudança exponencial na tecnologia. Um século de progresso no passado pode ocorrer em menos de uma década no século XXI, e esta taxa de mudança não é apenas cumulativa, mas multiplica-se ao longo do tempo. Como consequência, o acesso às tecnologias de ponta encontra-se hoje facilitado, reduzindo-se os custos de fabrico que resultam na democratização e massificação do seu uso. Sistemas como os de armas de energia dirigida estão a tornar-se rapidamente disponíveis e num futuro próximo poder-se-ão escolher

6 A megacidade de Tokio tem 35 milhões de habitantes, o que representa mais do triplo da população total Portuguesa, mas é imediatamente seguida por diversas outras como Seoul na Coreia e Guangzhou na China (24 milhões), Bombaim e Dheli na Índia (21 milhões) ou S. Paulo no Brasil (20 milhões), para referir apenas algumas (ver por exemplo a pesquisa realizada pela GlobeScan e MRC McLean Hazel intitulada *Desafios das Megacidades*).

entre letais ou não letais, precisas ou volumétricas no efeito, visando um único computador ou todo um sistema, um indivíduo ou toda uma multidão de milhares. A Biotecnologia, por seu lado, começa a alterar-nos e a alterar a própria vida, trazendo-nos mudanças importantes também para o nosso meio ambiente. A Nanotecnologia é já um dos principais elementos das mudanças tecnológicas mais significativas, que se aplica quer aos materiais quer aos processos, em todas as áreas da nossa existência. Acima de tudo a combinação de todos estes factores será verdadeiramente revolucionária e profunda.

Há na verdade um novo conjunto de regras, uma nova física para a era da informação, sugerindo uma grande e rápida expansão dos fluxos de dados, links de comunicação e uma inerente complexidade do processo decisório neste ambiente. Lidar apenas com os factores apontados, de forma eficiente seria por si só um enorme desafio, mas teremos ainda que considerar todas as outras mudanças que os acompanham e que funcionam como factores de aceleração.

Trata-se igualmente da modificação dos usuais termos de referência, do significado das palavras que usamos para habitualmente descrever as circunstâncias e as realidades que devemos enfrentar e que são agora muito diferentes. Não é só apenas uma Revolução nos Assuntos Militares (*Revolution on Military Affairs - RMA*) que teremos de solucionar, mas também uma nova Revolução nos Assuntos de Segurança (*Revolution on Security Affairs - RSA*), problema que será muito maior e mais difícil de resolver.

Acima de tudo, teremos que estar preparados para o inesperado e aos actuais estados civis de emergência deverão ser acrescentadas medidas legislativas enquadrantes para outros estados militares de emergência, suficientemente flexíveis para serem geridos e adaptados às volúveis circunstâncias futuras.

De alguma forma este movimento já começou e os seus indícios, ainda que ténues, estão aí para nos indicar o caminho. Lembro, por exemplo, quando era comandante de um regimento de Infantaria, que cerca de 80% (ou mesmo mais) da minha missão e dos meus recursos foram empenhados nas chamadas “outras missões de interesse público”, designadamente com a formação profissional, no combate a incêndios, observação e prevenção de fogos florestais, distribuição de água potável, limpeza ecológica de matas, limpeza de lagoas e controlo de danos em cheias ou noutros desastres ecológicos ou climatéricos. Será que temos vertido adequadamente na nossa doutrina e nas nossas prioridades (incluindo a da distribuição dos recursos) esta importante componente militar, como pilar da segurança nacional em casos de urgência, calamidade ou emergência? E a imagem, a nossa imagem pública reflecte este trabalho? A população ou o poder político estão conscientes desta dimensão? Paradoxalmente, tudo isto tem sido feito pelas nossas FAs, ainda que não existam

recursos, estruturas, nem cadeias de comando verdadeiramente adaptadas a estas circunstâncias e a estas matérias da segurança.

O foco é pois, e será cada vez mais, a transumância da Defesa para a Segurança!

Há cerca de 2500 anos atrás, mais ou menos na época de Confúcio, Sun Tzu foi o precursor de uma nova doutrina e de um revolucionário pensamento estratégico que oferecia uma perspectiva inovadora sobre os conflitos e sobre a guerra, baseando a sua teoria nas vantagens de se alcançar a vitória sem recurso ao combate directo. Parece que esta velha teoria terá hoje o mesmo inestimável valor de então! Mas como Sun Tzu igualmente reconheceu, vivemos num mundo onde a agressão não pode ser evitada pelo que teremos de estar preparados também para essa eventualidade. Devemos pois conhecer “o outro” (oponente/ameaça/risco) a fim de poder entrar habilmente na luta com ele, ou seja, teremos de aprender a lidar com as ameaças e os conflitos, no nosso ambiente, e não os ignorar, ocultar ou tentar negar a sua óbvia existência.

Os estudiosos acreditam que Sun Tzu surgiu num tempo em que os modelos de governo, moral, guerra e organização social estavam sujeitos a uma modificação radical, o que parece estar a ser replicado exactamente nos nossos dias e nos leva agora a visitar alguns dos seus ensinamentos para melhor nos prepararmos para o futuro. A resposta de Sun Tzu foi então enfatizar que o mais importante é o **conhecimento** - o nosso e o do nosso oponente - que surge a cada momento.

Usemos pois os modelos que queiramos de organização, contudo a sua aplicabilidade dependerá sempre da qualidade do nosso conhecimento e da percepção que temos das circunstâncias presentes e futuras, em cada situação.

A noção que nos fica do conhecimento do contexto nacional é que será preciso definir rapidamente uma nova estratégia nacional, capaz de responder aos revolucionários desafios do futuro e integrar as diversas políticas, no presente caso as mais directamente relacionadas com a Segurança e Defesa, em virtude das esperadas mudanças na noção de Segurança, já anunciadas pelas RMA/RSA.

E se a noção de Segurança vai realmente mudar, tal como referido, então o papel do Militar e das Forças Armadas terá também radicalmente que se modificar! Esta transformação ocorrerá mais ano menos ano, independentemente da nossa vontade e da dos nossos líderes, e a questão que se coloca é se queremos dar já o primeiro passo e estar na frente do pelotão daqueles que estarão melhor preparados para enfrentar este incontornável futuro, ou se uma vez mais ficamos na cauda do pelotão, a ser rebocados pelos restantes e a atrasar o seu movimento?

A noção de Forças Armadas com Marinha, Exército e Força Aérea, nos moldes em que os conhecemos e que existem hoje, não será mais possível continuar a ter no futuro, pelas inevitáveis restrições financeiras, de capital humano, tecnológico, logístico e até mesmo de conhecimento. Temos, pois, que nos direccionar para modelos e sistemas mais cooperativos e associativos, nomeadamente dentro das nossas alianças (NATO, UE, CPLP, etc.), mas também com parceiros privilegiados, em cooperações bilaterais reforçadas (nomeadamente com Espanha) e em projectos de cooperação estruturada permanentes.⁷ De entre elas, serão naturalmente de considerar com prioridade as que se centrem na aquisição da capacidade de transporte e projecção estratégico e em meios de helicópteros para projecção e sustentação de forças expedicionárias (*deployable*). Estas cooperações serão um verdadeiro valor acrescentado, caso participemos, na medida em que tenderão ser o factor diferencial na evolução militar e no caminho para um sistema de defesa comum. Aí se integrarão as capacidades (e as políticas), obtendo em retorno um aumento da segurança e das tão desejadas poupanças orçamentais, ou pelo menos uma melhor gestão dos orçamentos com os mesmos recursos, incrementando a eficácia e o *output* pela reunião das várias sinergias.

Como resultado desta participação em alianças e das sinergias reunidas, das novas tendências dos conflitos e das sempre crescentes limitações financeiras, caminharemos inevitavelmente para uma especialização militar, seja em áreas funcionais específicas, seja no incremento do uso e do valor de pequenas formações como as de Forças Especiais. Em paralelo, teremos igualmente que reavaliar e espelhar estas medidas nas respectivas Leis de Programação Militar (LPM) uma vez que são o instrumento realmente determinante da nossa futura capacidade militar.

Devemos começar, pois, a investir de imediato na transformação militar - começando pelas transferências dentro dos orçamentos e pela subsequente adequação dos mesmos aos níveis politicamente acordados previamente⁸ - em áreas como a Investigação e Desenvolvimento, na Educação e no desenvolvimento do conhecimento, o que implica iniciar a nossa revolução (RMA/RSA) pelo ensino nas nossas Universidades, no Instituto da Defesa Nacional (IDN), no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), na Academia Militar (AM) e Escolas Práticas.⁹

7 Orientadas sob a égide da Agência Europeia de Defesa, cujo papel será cada vez mais importante.

8 Acordo político dos Aliados, incluindo de Portugal, na prometida tendência dos orçamentos da Defesa convergirem para 2% do PIB.

9 Partindo do princípio que muito rapidamente terá de acabar a actual proliferação das Academias dos Ramos e de muitas das suas Escolas Práticas.

“As oportunidades multiplicam-se à medida que são agarradas”¹⁰ e Portugal poderá agora dar um passo adiante e caminhar no sentido de “fazer a diferença” nesse futuro, se agarrar a oportunidade, já que actualmente estará apenas suficientemente equipado para “estar presente”, na melhor das hipóteses. Teremos assim que acreditar no futuro, no nosso futuro, na nossa capacidade para nos transformarmos e sobrevivermos e por fim fazer algo que o possibilite, determinando o *Tao* da nossa sobrevivência, em vez do *Tao* da nossa irrelevância ou da nossa destruição. Agora é a hora, agora é o momento para tomar as decisões certas e assegurar esse futuro.

Mas, tal como Sun Tzu também refere “*Táctica sem uma Estratégia é o barulho antes de se perder a guerra!*” À luz deste ensinamento deixemos então as velhas táticas corporativas, típicas das nossas Forças Armadas e não consonantes com uma estratégia integrada, e partamos para a escolha de uma nova grande estratégia, que muito bem poderá ser um novo Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional, suportado com as táticas correctas, apoiadas num sistema de formação e educação adequadas e na necessária transformação das mentes.

Construamos nessa base um sistema integrado e coerente, que acabe com o exagerado peso burocrático presente, com a actual proliferação de comandos e estados-maiores, e concentremos os nossos recursos na edificação de forças destacáveis e sustentáveis, numa inevitável especialização, desenvolvendo finalmente as nossas capacidades de informações militares, ISTAR,¹¹ comando, controlo e comunicações (C3) e num adequado sistema de comunicação estratégica, sem esquecer as implicações futuras da dimensão cibernética.

Promova-se, com urgência, uma imediata e necessária reestruturação da LPM e da subsequente capacidade de aquisição nacional, aproveitando o momento para repensar os elevadíssimos encargos com alguns dos meios convencionais pesados, considerados típicos da Guerra Fria e pouco úteis nas previsíveis missões futuras, para além de desfasados das possibilidades e capacidades financeiras do Estado, ainda que sejam muito interessantes e adequados para outras potências regionais.

Eleja-se o conjunto das cooperações estruturadas permanentes e reforçadas que espelhem o interesse nacional e a nossa real capacidade de participação, em consonância com um adequado nível de ambição e vocacionadas para a projecção e sustentação de forças expedicionárias.

Aprofundem-se os mecanismos de coordenação política, ao nível das políticas dos assuntos externos, segurança e defesa, promovendo a sua integração nas res-

10 Sun Tzu em “*A Arte da Guerra*”.

11 ISTAR é o acrónimo para *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*.

pectivas áreas do MNE, MDN e MAI, fazendo verter esta coordenação em mecanismos e em órgãos efectivos, sem esquecer as medidas legislativas enquadrantes para o estabelecimento de novos estados militares de emergência (nomeadamente no âmbito interno).

Cumpram-se, por fim, os comprometimentos internacionais entretanto efectuados, sinal de confiança e de fiabilidade para com os nossos parceiros e Aliados. Estejamos igualmente prontos para contribuir e participar no peso da conduta conjunta e combinada em operações, em linha com esses compromissos e com os recursos nacionais disponibilizados.

Construamos uma Força Militar credível, destacável e sustentável, mas em linha com os limitados recursos nacionais. São horas de honrar compromissos mas também de tomar opções para o futuro.

Roma, 16 de Abril de 2010

A Assinatura do Novo Tratado Russo-americano: um Acontecimento Histórico

Pavel Petrovsky

Embaixador da Rússia em Portugal

Em 8 de Abril em Praga teve lugar um acontecimento realmente histórico – o Presidente da Rússia Dmitry Medvedev e o Presidente dos EUA Barack Obama assinaram o Tratado sobre as medidas de redução e limitação das armas estratégicas ofensivas. Este documento substituiu o Tratado entre a URSS e os EUA sobre as armas estratégicas ofensivas, que expirou em 04 de Dezembro do ano passado. Com a sua entrada em vigor, também deixou de existir o Tratado de 24 de Maio de 2002, entre a Rússia e os EUA, sobre as reduções dos potenciais estratégicos ofensivos.

Em primeiro lugar, gostaria de salientar que é totalmente sustentado o equilíbrio dos interesses dos dois países. Como sublinhou o Presidente Dmitry Medvedev, no seu discurso após a assinatura do documento, o novo Tratado não traz vantagens para ambos os lados. Portanto, o discurso desnecessário sobre vencedores e vencidos não faz sentido – neste caso, os vencedores foram a Rússia e os Estados Unidos, bem como toda a comunidade internacional.

O impulso para a assinatura do novo documento aconteceu na reunião entre o Presidente Dmitry Medvedev e o Presidente Barack Obama em Londres, em 01 de Abril de 2009, durante a qual foi decidido o lançamento de negociações para um novo acordo bilateral totalmente abrangente sobre armamentos estratégicos ofensivos. Visando isso, foi formada uma equipa com peritos dos dois países, que durante quase um ano trabalharam de modo muito intenso, às vezes 24 horas por dia.

A posição da delegação russa nas conversações, teve por base uma análise cuidadosamente calibrada da situação real, em matéria de armas nucleares, de necessidades estratégicas objectivas e das capacidades do nosso Estado. Temos sempre procedido com base no fato de que a pedra angular do desarmamento nuclear é o princípio da igualdade e da segurança indivisível de ambas as Partes. Foi a partir deste pressuposto, em conjunto com a redução dos limites das armas estratégicas ofensivas, que trabalhamos para assinalar um entendimento que possa fortalecer a segurança da Rússia tal como a estabilidade global estratégica e garantir a consistência permanente das nossas relações com os Estados Unidos.

O mais importante e, ao mesmo tempo, o mais difícil foi conseguir que todas as declarações se formassem exclusivamente na base de reciprocidade e garantissem o equilíbrio dos interesses que definem a noção de “estabilidade estratégica”. Pensamos que os dois Estados conseguiram isto e ambos obterão vantagens.

O Acordo prevê que a Rússia e os Estados Unidos reduzam e limitem as suas armas estratégicas ofensivas, de tal maneira que sete anos depois da sua entrada em vigor e posteriormente, cada Parte tenha uma quantidade total das armas que não ultrapasse, em primeiro lugar, 700 unidades para os mísseis balísticos intercontinentais estacionados, mísseis balísticos nos submarinos e bombardeiros pesados; em segundo lugar, 1550 unidades para as suas ogivas e em terceiro lugar, 800

unidades para os lançadores estacionados e não-estacionados dos mísseis balísticos intercontinentais, mísseis balísticos dos submarinos e bombardeiros pesados. Assim, a quantidade total de ogivas será reduzida para um terço e o nível confinante para os vectores estratégicos será reduzido por mais de duas vezes. Assim, os nossos países confirmaram a sua liderança no âmbito de desarmamento e na prática provam a sua fidelidade às obrigações assumidas segundo o artigo 6.º do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

Ao contrário do antigo Tratado START, o novo Tratado permite às Partes determinar, com independência, a composição e a estrutura das armas estratégicas ofensivas. Ao mesmo tempo, todos os meios START são submetidos ao regime simplificado de controlo sem mecanismos específicos sobre quaisquer sistemas. Isto assegura paridade e igualdade das Partes, bem como – o que é particularmente importante – traduz o novo nível de confiança entre a Rússia e os EUA. O Tratado abrange todos os armamentos estratégicos ofensivos, quer sejam nucleares ou não. Por outras palavras, os armamentos convencionais estão incluídos no “tecto” geral das limitações. Nesta perspectiva, está lançada a base para o futuro diálogo sobre a influência dos mísseis balísticos intercontinentais e mísseis balísticos de submarinos de forma convencional sobre a estabilidade estratégica.

Quanto à interligação entre a defesa anti-míssil e o START, gostaria de sublinhar que foi um compromisso difícil e escrupulosamente acertado. O texto acordado satisfaz ambas as partes. Não são fixadas as limitações de desenvolvimento dos sistemas anti-mísseis, mas está claramente definido o direito da Federação da Rússia de abandonar o tratado caso os potenciais anti-mísseis qualitativos e quantitativos dos EUA passe a ter um impacto significativo sobre a eficiência do poder estratégico nuclear da Rússia. Desta forma, é reproduzido o conhecido princípio jurídico de não imutabilidade das circunstâncias que serviram de base para a assinatura do Acordo e do direito de terminar a sua vigência em caso de alteração significativa dessas circunstâncias. Portanto, o Tratado só é válido e pode estar em vigência enquanto não existir um aumento qualitativo e quantitativo das potencialidades dos sistemas anti-mísseis dos EUA. O Artigo XIV do Tratado contém o conceito de condições extraordinárias, ou seja, quando o aumento das capacidades dos sistemas anti-mísseis dos Estados Unidos ameaçar o potencial estratégico nuclear da Federação da Rússia. É importante que o sistema estratégico anti-míssil, se for criado pelos Estados Unidos, não apresente ameaças para os nossos armamentos estratégicos nucleares.

Em geral, o novo acordo marca a passagem para um nível mais alto da interacção entre a Rússia e os EUA no quadro de desarmamento e não proliferação, lançando as bases das novas relações do ponto de vista qualitativo na área estratégico-militar

e nos assuntos de fortalecimento da segurança mútua e global. O Tratado cria também oportunidades adicionais para o desenvolvimento futuro da parceria bilateral entre a Rússia e os EUA.

A assinatura do Tratado terá, sem dúvida, um efeito favorável no reforço do regime de não proliferação, na ampliação do processo de desarmamento nuclear e, inclusive, na criação das condições que lhe perspectivarão um carácter multilateral, universal. Convidamos todos os Estados sem excepção, principalmente aqueles que têm arsenais nucleares, a juntar-se aos esforços da Rússia e dos EUA neste âmbito e contribuir activamente no processo de desarmamento.

A Rússia está aberta a debates sobre quaisquer problemas na área do desarmamento com a condição de haver respeito pela segurança igual e indivisível e também pelo fortalecimento da estabilidade estratégica. Vou assinalar mais uma vez, embora o novo Tratado tenha incluído muito do Tratado de Redução de Armas Estratégicas, que este documento foi elaborado com base numa filosofia diferente: o Tratado de Redução de Armas Estratégicas foi preparado em condições de oposição frontal entre a USSR e os USA, mas o Tratado de Praga foi celebrado entre países-parceiros que se dispõem a trabalhar em conjunto na resolução de problemas comuns no âmbito de desarmamento, não proliferação e fortalecimento da estabilidade estratégica.

Recensões



Um Mundo sem Europeus

Barack Obama entre o Fim do Eurocentrismo e o Novo Ocidente

Henrique Raposo

Lisboa: Guerra e Paz, Editores S.A.

2010, 350 pp.

ISBN: 978-989-8174-72-7

“Este livro conta duas histórias (...) A primeira tem como protagonista a Europa, e o drama gira em torno do declínio económico e normativo dos europeus. A segunda é protagonizada pela política externa dos EUA, e o enredo aborda a forma como Washington está a redefinir o conceito de Ocidente através das alianças com as democracias asiáticas.”

É deste modo que Henrique Raposo começa o seu livro provocador, que termina com a conclusão de que o sonho do *pai fundador* Alexander Hamilton, de um Mundo sem Europeus (na altura aristocráticos), se tinha tornado finalmente numa profecia em 2010.

É um livro provocador no sentido em que, de modo particularmente desafiante, leva os leitores, dos mais curiosos aos especialistas, a confrontarem-se com uma nova visão de que “a Europa não tem qualquer centralidade na política mundial”, uma vez que se encontra num real e verdadeiro *declínio relativo* perante os novos poderes como a China, a Índia, o Brasil e a Coreia do Sul. Esta nova visão, que vai contra o pensamento das elites europeias, é muito bem justificada por Henrique Raposo na perspectiva do declínio no campo do poder (o mundo de Maquiavel; economia, demografia e força militar), mas também no campo da legitimidade. Ou seja, a narrativa dos valores europeus e ocidentais (Kantianos) também está em declínio, face ao ressurgimento de outras perspectivas igualmente legítimas (Neo-confucionismo, por exemplo).

É um livro provocador, porque desafia as elites europeias a assumirem que a Europa já não está no centro do Mundo (democrático) e que os novos desafios

devem ser ultrapassados com ideias, coragem, projecção de poder político-militar e humildade realista, e não contra conjunturas, adversidades e preconceitos. Para Henrique Raposo “Em 2010, o mapa-mundo correcto é aquele que coloca a América ao centro, é o mapa-mundo americano, com o oceano Pacífico em pé de igualdade com o Oceano Atlântico”.

É um livro provocador, porque entende que foram os EUA que criaram, pela legitimidade, um Novo Ocidente ao longo do Pacífico e do Índico, claramente o centro do novo Mundo. Para o autor (e para Robert Gates), os “EUA são uma nação do Pacífico”.

Mas, na nossa perspectiva, é também um livro excepcionalmente bem escrito, com um discurso mais jornalístico¹ e político do que académico, não obstante as justificadas (e criteriosas) fundamentações dos seus argumentos.

Para um defensor de Raymond Aron e de Hedley Bull como Henrique Raposo, o Estado continua a ser a unidade de análise essencial nas relações internacionais e a globalização ainda não conseguiu destruir a capacidade dos EUA, facto que tem sido ignorado por “uma Europa que troca objectivos políticos por conceitos abstractos e apolíticos como Humanidade, Democracia Global, Direito Internacional, Multilateralismo, Ambiente”.

Organizado em duas partes, “A política Externa dos EUA e a Construção do novo Ocidente” e “o Mundo Pós-Atlântico, o fim do Eurocentrismo e o Paradoxo Europeu”, o livro acaba por responder a duas questões que se tornariam em dois grandes desafios: de que forma a ascensão dos Estados asiáticos afecta a política externa dos EUA, a potência unipolar? De que forma é que os europeus são afectados pela nova relação entre os EUA e os Estados asiáticos?

Henrique Raposo começa por destacar que “o dado determinante da nossa Era é a ascensão dos Estados asiáticos [em especial da China e da Índia, países que desenvolve mais pormenorizadamente], e não o terrorismo islâmico” e termina com um epílogo que encerra uma mensagem de Edmund Burke, no sentido de que os velhos ocidentais devem enterrar os seus machados de guerra eurocêntricos.

Depois do mote da emergência das potências asiáticas e com um argumento inovador, Henrique Raposo traça de modo particularmente brilhante, as grandes linhas do ADN da política externa dos EUA clarificando, com grande rigor académico, a identidade e os pilares da potência global que ainda muitos europeus desconhecem. Entende-se bem melhor a forma como Washington olha para o sistema internacional, depois da leitura destes dois capítulos, que caracterizam de maneira

1 O autor é cronista do Expresso.

ímpar a democracia liberal norte americana (e independentemente do peso atribuído por cada leitor às correntes Jeffersoniana e Hamiltoniana).

Todo o livro é dominado por três grandes paradigmas, que Henrique Raposo personaliza no “realista” Obama: o mundo pós-atlântico, o fim do eurocentrismo e o novo Ocidente. Efectivamente, a reorientação estratégica dos EUA no sentido do Pacífico é “acompanhada por uma reorientação identitária do próprio conceito de Ocidente” (Barack Obama fala mais em “sistema global de democracias liberais” do que em “Ocidente” – conceito que será cada vez mais político do que cultural), tema que poderá e deverá ser desenvolvido mais tarde por Henrique Raposo, sem a espuma das conjunturas e com a imprescindível ajuda do factor tempo.

Já após a edição do livro, no início de Maio, foi publicada a nova *National Security Strategy* dos EUA (NSS de 27 Maio de 2010). O facto desta nova NSS (apesar da transparência dos EUA, é importante perceber que, por vezes, o que não vem explícito nos conceitos estratégicos tem ainda maior valor estratégico) não ter explicitamente marcada a nova viragem da política externa dos EUA para o Pacífico, poderia levar a novas interpretações por parte do autor (que sustentou o seu discurso na NSS de 2006 – com forte peso de Condoleezza Rice). Apesar do reforço do peso do G8 e do G20, numa perspectiva norte-americana de uma ordem internacional mais cooperativa, o novo documento começa por destacar os aliados europeus como determinantes para o empenhamento dos EUA no Mundo, antes de salientar a importância das alianças com o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália, as Filipinas e a Tailândia, para a segurança e o desenvolvimento da região Ásia-Pacífico. A NSS destaca ainda a importância do centro de influência do século XXI, centrado no eixo China-Índia-Rússia, quer para os EUA, quer para o Mundo. Também é perceptível uma visão mais Kantiana de Obama, presente ao longo de todo o documento, sobretudo no que respeita aos conceitos mais abstractos que Henrique Raposo tanto criticava nos Europeus. Também por isto não devemos entender Obama como um realista puro, que personifica o “mundo sem Europeus” (mais um realista Hamiltoniano). Resta aguardar pelos próximos capítulos da prática política...

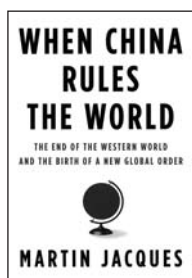
Por mais do que uma vez ao longo do livro, Henrique Raposo (com a coragem moral que sempre o caracterizou) refere que escreveu o livro “contra” as elites europeias, sejam aquelas que ainda pensam que a Europa se encontra no centro do Mundo, sejam as que entendem que a Europa ainda é detentora do monopólio da virtude. Julgamos que se escrevem os livros mais a “favor” de alguém ou de algo e, nesse sentido, julgamos que Henrique Raposo nos deu muito mais do que terá inicialmente pensado, quer em termos de conhecimento, da capacidade de argumentação, e muito especialmente das mensagens de alerta para os europeus e para a Europa.

Vale a pena ler “Um Mundo sem Europeus”, pois as nossas percepções sobre a Europa no Mundo serão com toda a certeza estremecidas. Os responsáveis políticos e em particular aqueles que, relativamente à União Europeia, têm responsabilidades acrescidas devem reflectir profundamente sobre os alertas e os desafios identificados por Henrique Raposo.

Com este livro, cuja primeira parte constitui uma reformulação da sua dissertação de mestrado,² Henrique Raposo contribuiu claramente para elevar o debate junto da grande opinião pública e para levar a *academia* para a realidade, na linha das duas instituições que o apoiaram neste projecto (e a quem agradece): o IPRI e o IDN.

João Vieira Borges
Coronel de Artilharia, Assessor no IDN

² No Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.



When China Rules the World

The End of the Western World and the Birth of a New Global Order

Martin Jacques

New York: Penguin Press

2009, 550 pp.

ISBN: 978-1-59420-185-1

A República Popular da China é cada vez mais um objecto preferencial de análise estratégica e de estudos prospectivos quanto à sua ascensão (pacífica ou não) no sistema internacional. Diplomatas, académicos, militares e jornalistas (como é o caso em análise) têm dado à prensa uma miríade de obras abrangendo o espectro das percepções e das intenções de segurança de Pequim, indo desde os designados *panda huggers* (que advogam uma visão benigna da ascensão da China) até aos *panda sluggers* (que vêm nessa mesma ascensão uma ameaça aos interesses da potência dominante, forçando a uma redistribuição de poder no sistema internacional, sendo portanto necessário conter essa ascensão). A argumentação conceptual empregue por estes, vai desde a análise construtivista e liberal até ao campo realista com os seus apêndices evolutivos do realismo estrutural (ofensivo e defensivo), neo-clássico e do neo-realismo.

O racional de Martin Jacques não se encaixa taxativamente em qualquer destes campos, fazendo o autor, vários e repetidos ziguezagues conceptuais que vulnerabilizam a consistência argumentativa global da obra, a qual assenta essencialmente no pressuposto de que estamos a entrar numa era de “modernidade contestada” pela China (p. 144) na qual as assumpções Ocidentais sobre o significado dessa mesma modernidade serão testadas e alteradas de forma decisiva, o que trará transformações tectónicas significativas para o sistema internacional. A sua abordagem é mais jornalística – sendo algo sensacionalista – que académica, e como tal, por vezes, menos objectiva.

As suas conclusões são: (1) a China não é um Estado-nação mas um Estado-civilização (retirada de Lucien Pye); (2) as suas relações com a região ir-se-ão desenvolver de

forma a reinstaurar o antigo sistema tributário da época imperial; (3) a noção de raça e de etnicidade chinesa roça a noção de superioridade e excepcionalismo, a qual está inculcada na *psiche* nacional; (4) a China continuará a ser uma potência continental, com alguns intuitos expansionistas; (5) a moral confucionista será o cimento aglutinador da sociedade e do Estado chinês; (6) o conceito de modernidade da China é diferente do Ocidental; (7) o pragmatismo e flexibilidade do Partido Comunista Chinês fará com que continue a manter-se no poder; e (8) a China continuará a ser um país de contrastes – com tanto de país desenvolvido como em desenvolvimento (pp. 414-435).

Esta é uma lógica apoiada num discurso de “excepcionalismo semi-messiânico e rácico” chinês, necessariamente diferente do *Manifest Destiny* dos Estados Unidos, ao abrigo do qual Jacques acaba por se enredar numa argumentação contraditória, pois critica indirectamente o actual sistema global de *hub and spokes* de Washington (Ocidental), mas encara com benignidade o renascimento do histórico sistema tributário da China Imperial, sendo este também sido um sistema de *hub and spokes*, ainda que bem menos efectivo e eficaz.

Essencialmente, esta não é uma argumentação nova. Na verdade parece que Jacques decidiu adoptar também o racional de Kishore Mahbubani em *The New Asian Hemisphere*, mas focalizando-se na China – permeado por um “*bom fait divers* analítico” sobre a cultura e a sociedade japonesa a título comparativo – para co-validar o discurso dos valores asiáticos e da transferência progressiva do centro de gravidade do sistema internacional do Oceano Atlântico para o Pacífico, e para Estados que privilegiam uma acção paternalístico/utilitária de governação, por vezes apoiada em discursos de identidade racial como factor de coesão nacional (p.133).

Nesta óptica, e a partir do excelente estudo de Frank Dikotter, *The Discourse of Race in Modern China*, o autor efectua extrapolações para a contemporaneidade e para o futuro da China, as quais têm tanto de generalista quanto de exacerbado, omitindo o facto da janela de tempo da análise de Dikotter terminar em 1949, ano da proclamação da República Popular da China. Desde então, e não obstante cerca de 90 por cento da população ser da etnia Han, a sociedade chinesa já passou por muitas e dramáticas convulsões, sendo tudo menos um monólito de tradição e coesão, pois nela coexistem elementos de colectivismo e ordem social; de individualismo e rebeldia (étnica e não étnica); de Confucionismo, Legalismo, Taoísmo, Budismo e de Catolicismo.

Existem assim mais dúvidas do que certezas no que concerne à evolução da China, e estas são de tal forma que a afirmação de Winston Churchill sobre a Rússia em plena Guerra Fria adequa-se na perfeição à China contemporânea: “uma adivinha embrulhada num mistério, dentro de um enigma”.

Aliás Jacques acaba por reconhecer tais incertezas no que concerne à evolução do país no plano interno e externo, ainda que de forma obliquamente não assumida.

Pode a China democratizar-se? Pode o regime implodir ou prosseguir no seu intento de preservação da sua legitimidade através de um desenvolvimento sustentado, nacionalista e socialmente estável? Pode a China vir a ser a grande potência global? Pode a China tornar-se territorialmente aquisitiva? Pode a China ser um modelo de desenvolvimento diferente do preconizado pelo Ocidente?

Não obstante as conclusões já atrás referidas, a explanação do argumento oscila entre o sim com condições e o talvez, o que contradiz completamente o título da obra, que deixa transparecer a existência de um determinismo absolutista face ao presente e ao futuro da China.

Na China não existe democracia não porque culturalmente ela estará fadada e adaptada para funcionar sob regimes autoritários, mas porque as instituições e o Partido Comunista desenvolveram uma série de – até agora bem sucedidas – estratégias adaptativas que procuram aglutinar os sectores mais representativos da sociedade (*i.e.* Teoria das Três Representações de Jiang Zemin).

A influência regional da China não se deve a um sistema tributário mas sim ao seu tamanho e riqueza, esta última dependente de dinâmicas económicas biunívocas e interdependentes. A China não tem ambições aquisitivas no plano territorial (com excepção da reunificação de Taiwan), não porque tenha uma “estratégia de governação por suserania”, mas porque está rodeada de Estados robustos com as fronteiras terrestres relativamente estáveis (exceptua-se a disputa territorial com a Índia). Mesmo a dimensão de uma potencial expansão marítima para áreas sujeitas a reivindicações no plano multi e bilateral (Sul do Mar da China e ilhas Diaoyu/Senkaku) tem a limitação de tal desiderato ter de se confrontar com a potência marítima dominante global e regional (*i.e.* Estados Unidos).

A nova *Mutual Assured Destruction* (MAD) sino-americana de natureza económica fornece uma boa tamponagem a eventuais e pouco prováveis aventureirismos desta natureza. Apenas o *balance of power* (não o expansionismo) poderá garantir a Pequim a continuação do seu crescimento económico e da sua “ascensão pacífica”, num sistema internacional que pretende que venha a ser multipolar.

Também existem obstáculos de monta ao “determinismo de liderança global da China” e que não são sequer abordados com a profundidade que mereciam, como sejam: o envelhecimento e estagnação do crescimento da população chinesa a partir de 2050, a ausência de um sistema de segurança social consolidado (estão a ser dados os primeiros passos neste sentido), as alterações climáticas que acentuarão as já persistentes secas no Norte do país, o impacto e o combate à poluição ambiental, a corrupção no sistema burocrático, as assimetrias de desenvolvimento entre as províncias do litoral e do interior, e o facto de o actual modelo de desenvolvimento económico assente numa taxa de poupança das famílias da ordem dos

40 por cento do produto nacional bruto e numa volume de exportações que, em 2020, será metade do total mundial não ser sustentável a prazo. Em suma, a China tem de passar a poupar menos e a consumir mais.

Por outro lado, algumas das generalizações empregues vulnerabilizam o conhecimento acumulado do autor (que é significativo) particularmente sobre a diáde China-Japão, transmitindo a noção ao leitor mais atento que Jacques “possui uma visão holística da China, da Ásia e do sistema internacional com pouco de co-substanciação, mas que não obstante não o coíbe de nos tentar elucidar ainda que genericamente”, apoiando-se em conversas com alguns taxistas e vários estudantes universitários como se estes fossem amostras representativas do pulsar da sociedade chinesa, mas omitindo na bibliografia muitas das obras académicas de maior relevo que abordam algumas das sub-temáticas apenas afloradas.

Assim, torna-se difícil não fazer a dedução que o autor procedeu a uma escolha selectiva e limitada de algumas fontes, de forma a inserir apenas aquelas que se encaixavam na sua argumentação por vezes zigzagueante.¹ Se a China é um “enigma” então a confrontação de diferentes fontes e perspectivas é fundamental para o enriquecer e fortalecer do debate e do argumento que se pretenda adoptar e explicar.²

Não obstante estas observações críticas estamos perante uma obra que merece uma leitura atenta. Sendo tão abrangente e ambiciosa é compreensível que alguma da argumentação elaborada padeça de maior consubstanciação, mas a principal virtude reside na polémica do debate que necessariamente gerou e gera, provocando intelectualmente tanto o leitor mais curioso e generalista, como induzindo aquele mais especialista, a confrontar fontes e a cruzar argumentos em prol ou contra algumas das asserções avançadas por Jacques. Merece lugar em qualquer biblioteca individual ou institucional.

Alexandre Carriço

Major de Infantaria, Assessor no IDN

1 Estudos de académicos como os de Roderick MacFarquhar “The Politics of China: The Eras of Mao and Deng” e deste com Michael Schoenhals “Mao’s Last Revolution”; de Edward Friedman “What if China Doesn’t Democratize?” e deste com Mark Selden “Revolution, Resistance and Reform in Village China”; de Merle Goldman “From Comrade to Citizen: The Struggle for Political Rights in China”; de Stuart Schram “Foundations and Limits of State Power in China”; de Mixin Pei “China’s Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy”; e de William Overholt (não refere a sua última obra de 2007 “Asia, America, and the Transformation of Geopolitics”, só a primeira de 1993 “China: The Next Economic Superpower”); e de Chaohua Wang “One China, Many Paths”, entre outros.

2 Existem algumas imprecisões históricas como o facto de o autor referir que combate contra as forças japonesas na década de 30 e 40 foi conduzido maioritariamente pelos comunistas e não pelos nacionalistas de Chiang Kai-shek, quando foi precisamente ao contrário (num alinhamento ao discurso de propaganda histórica oficial de Pequim).

REVISTA NAÇÃO E DEFESA
Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

europress@mail.telepac.pt

Política Editorial

Nação e Defesa é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a journal produced by the Portuguese National Defence Institute which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent security dynamics.

The publication pays special attention to the Portuguese situation being a space for reflection and debate on the broad choices which faces Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which potential impact on Portuguese interests.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para idn.publicacoes@defesa.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://www.idn.gov.pt/index.php?nod=1401&arez=109>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá cinco exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da Nação e Defesa.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to idn.publicacoes@defesa.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://www.idn.gov.pt/index.php?nod=1401&arez=109>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Five issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cod. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. n.º/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 127, 128 e 129)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 n.ºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

Numeros Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque n.º _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
idn.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn nação e defesa

EXTRA DOSSIÊ

RAMON BLANCO AS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS E A PAZ: UMA ANÁLISE CRÍTICA. LUÍS DA VINHA RADICAL RECONSTRUCTIONS: A CRITICAL ANALOGY OF US POST-CONFLICT STATE-BUILDING. LICÍNIA SIMÃO PONTES SOBRE O CÁSPIO: PAPEL ESTRATÉGICO DO AZERBAIJÃO NAS RELAÇÕES UE-ÁSIA CENTRAL. ANTÓNIO HORTA FERNANDES ESTRATÉGIA, GUERRA E TERRORISMO: A INEXISTÊNCIA DE UM VÍNCULO TOPOLÓGICO. CARMEN AMADO MENDES E TERESA CIERCO TRENDS OF SECESSION AND RETROCESSION IN INTERNATIONAL POLITICS: THE CASE OF TAIWAN AND KOSOVO. AGOSTINHO PAIVA DA CUNHA A FUTURA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL E A TRANSFORMAÇÃO DA FORÇA MILITAR. PAVEL PETROVSKY A ASSINATURA DO NOVO TRATADO RUSSO-AMERICANO: UM ACONTECIMENTO HISTÓRICO.

RECENSÕES

JOÃO VIEIRA BORGES UM MUNDO SEM EUROPEUS, DE HENRIQUE RAPOSO. ALEXANDRE CARRIÇO WHEN CHINA RULES THE WORLD, DE MARTIN JACQUES.



idn Instituto
da Defesa Nacional

