

Nação e Defesa

ND E

Nº 125

Instituto da Defesa Nacional



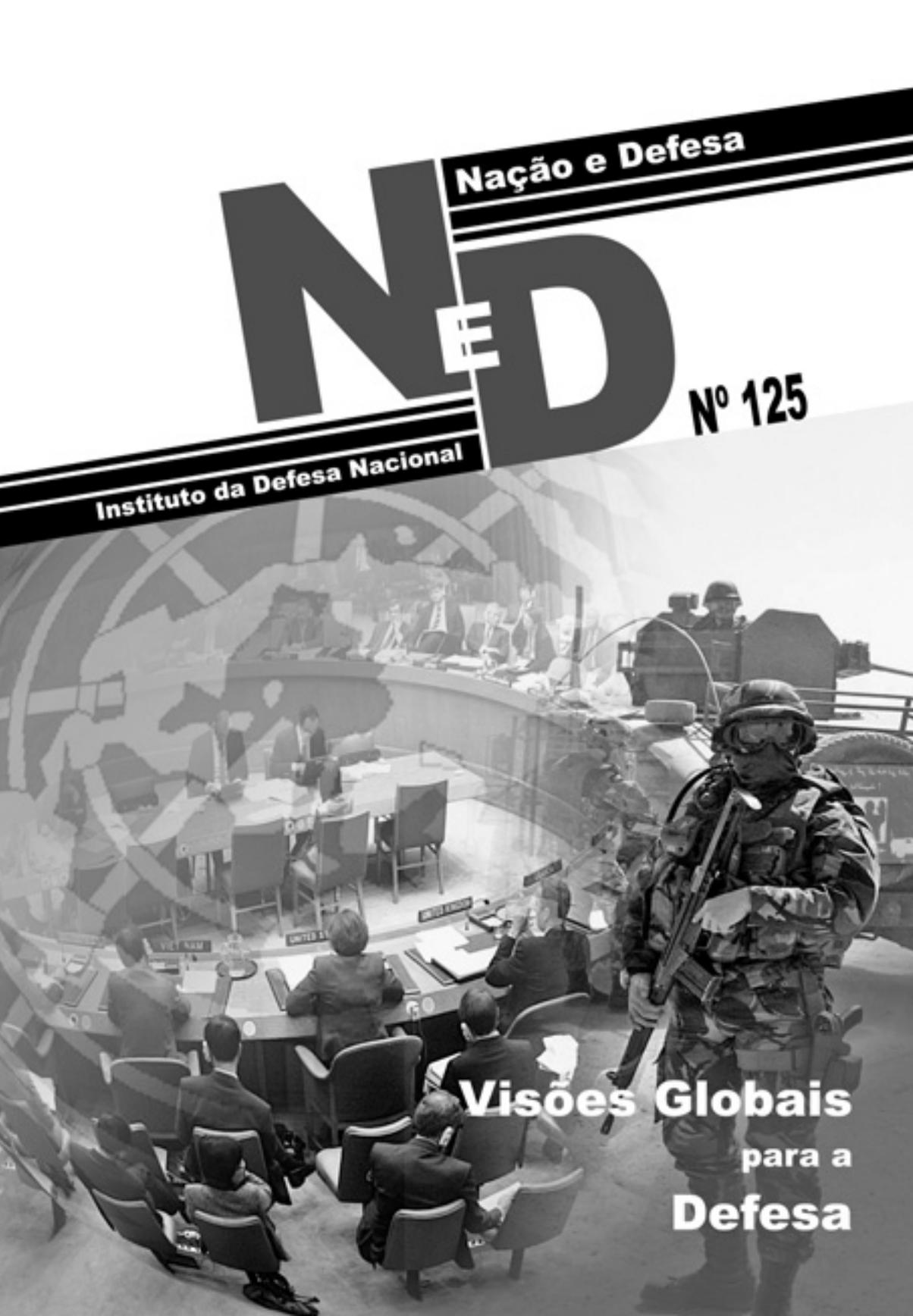
Visões Globais
para a
Defesa

Nação e Defesa

NED

Nº 125

Instituto da Defesa Nacional



Visões Globais
para a
Defesa

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.

Centro Editorial

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Diana Soller

Capa

Luisa Nunes

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 3924600

Fax.: 21 3924658

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 4340

Fax: 21 849 2061

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>	
Visões Globais para a Defesa	
Foreign and Defense Policy in the Obama Administration	9
<i>David Auerswald</i>	
Quelle Strategie pour le XXI ^e Siècle?	23
<i>Hervé Coutau-Bégarie</i>	
Poland's Security Policy in an Unstable World	33
<i>Jerzy M. Nowak</i>	
Regional Security Frameworks in Israel	49
<i>Oded Eran</i>	
Política de Defesa do Brasil	55
<i>Marco Gonçalves Mendes</i>	
Política de Defesa de Angola	71
<i>Armando Bravo da Rosa</i>	
Extra Dossier	
Comparação da Orientação Institucional/Ocupacional dos Oficiais do Exército e da GNR	81
<i>Fernando Cardoso de Sousa</i>	
<i>Jorge Gaspar Esteves</i>	
Portugal no Momento Fundador da NATO - RAM (à) Portuguesa?	103
<i>Catarina Pimenta</i>	
Acerca do Conceito Estratégico da NATO.	
A Caminho de Lisboa, uma Nova Estratégia para o Século XXI	121
<i>Agostinho Paiva da Cunha</i>	

O Exército Popular de Libertação em Operações de Socorro e Emergência. O Caso dos Nevões de Janeiro/Fevereiro de 2008 <i>Alexandre Carriço</i>	129
Acordos Bilaterais de Promoção e Protecção de Investimentos. Práticas do Brasil e da China <i>Wei Dan</i>	157
Legislação sobre os Organismos Geneticamente Modificados. Segurança Alimentar ou Protecção? <i>Ana Morgado dos Santos</i> <i>José Manuel Caetano</i>	193
Nova Doutrina Militar da Rússia <i>Pavel F. Petrovskiy</i>	209
Putting Humpty-Dumpty Together Again? Trends and Issues of Efficacy in Multilateralism <i>Armando Marques Guedes</i>	215
Space Support in Terrestrial Military Operations. Implications for Emerging Thinking on the Future Airpower <i>João Cardeiro Caldas</i>	239
A Small Step for Capability, a Significant Leap for “Military Erasmus” <i>Pedro Ferreira da Silva</i> <i>Sylvain Paile</i>	259

O Instituto da Defesa Nacional (IDN), no âmbito da sua missão de desenvolvimento de um debate estratégico alargado, tem vindo a promover um ciclo de conferências dedicado ao tema geral “Visões Globais para a Defesa”. O presente número da *Nação e Defesa* surge na sequência desta iniciativa, incluindo seis textos relativos a outras tantas comunicações, da autoria de reputados conferencistas internacionais, com o objectivo de dar a conhecer as perspectivas, ao nível da Segurança e Defesa, em seis realidades distintas.

Os textos de David Auerswald (EUA), Hervé Coutau-Bégarie (França), Jerzy Nowak (Polónia), Oded Eran (Israel), Marco Gonçalves Mendes (Brasil) e de Armindo Bravo da Rosa (Angola), demonstram ir ao encontro de um novo paradigma da Segurança e Defesa, independentemente da abordagem de questões específicas a cada um dos países. Para todos os autores, o mundo mudou, em especial após 11 de Setembro de 2001, e as questões da Segurança e Defesa têm determinado o novo contexto, através de uma maior integração de todos os actores, que utilizam os instrumentos do poder de forma mais equilibrada. Também as matérias relativas à “transformação ou reforma” das políticas de Defesa, em cada uma das realidades, encontram pontos em comum, tanto ao nível das estruturas superiores (mais integradas), como do pessoal (mais profissional), do material e equipamento (mais interoperável, preciso, ligeiro e tecnologicamente avançado) e da doutrina (mais conjunta e combinada).

Ao publicar os resultados deste ciclo de conferências – que conta com o imprescindível apoio das diferentes Embaixadas –, o IDN procura contribuir para a construção de um património conceptual relevante, indo ao encontro da sua principal missão: apoiar a formulação do pensamento estratégico nacional, assegurando o estudo, a investigação e a divulgação das questões de Segurança e Defesa.

Para além dos artigos temáticos referidos, este número da *Nação e Defesa* inclui dez artigos que abordam as temáticas da Segurança e Defesa, com perspectivas ligadas à sociologia, diplomacia, história, ciências sócio-militares, justiça, saúde, protecção civil e planeamento civil de emergência. Procura-se, desta forma, promover uma análise transversal e multidisciplinar, naturalmente enriquecedora de uma Segurança e Defesa crescentemente conjunta, combinada, integrada e integradora.

Tendo assumido recentemente funções de Director do IDN, gostaria de destacar o trabalho desenvolvido pelos meus antecessores, em particular no que concerne à consolidação da linha editorial do Instituto, onde se inclui a revista *Nação e Defesa*. Como membro do seu Conselho Editorial há já vários anos, acompanhei com particular atenção a evolução da revista como instrumento de análise e divulgação da política de Defesa Nacional. Nos seus mais de 137 números e cerca de 1230 artigos, a *Nação e Defesa* tem contribuído, de forma indelével, para o enriquecimento do debate de ideias sobre questões de Segurança e Defesa, tanto no plano nacional como internacional.

Num ano de 2010 em que temas tão importantes como a Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia e o novo Conceito Estratégico da NATO dominam as agendas da Segurança e Defesa, aproveito esta oportunidade para lançar o desafio a todos os nossos colaboradores, leitores e ex-auditores a participarem activamente nos eventos promovidos pelo IDN (disponíveis em <http://www.idn.gov.pt>), e em particular através das páginas desta revista, que continua a olhar o futuro, simultaneamente, como um desafio e uma oportunidade.

Vitor Rodrigues Viana



Visões Globais para a Defesa

Ciclo de Conferências que teve lugar
no Instituto da Defesa Nacional entre os dias
10 de Novembro de 2009 e 27 de Abril de 2010

Conferencistas

David Auerswald – EUA (Apoio da Embaixada dos EUA e da FLAD);
Hervé Coutau-Bégarie – França (Apoio da Embaixada de França e da Academia de Marinha);
Jerzy M. Nowak – Polónia (Apoio da Embaixada da República da Polónia),
Oded Eran – Israel (Apoio da Embaixada de Israel);
Marco Gonçalves Mendes – Brasil (Apoio da Embaixada do Brasil);
Armando Bravo da Rosa – Angola (Apoio da Embaixada de Angola).

Foreign and Defense Policy in the Obama Administration

David Auerswald

National Defense University, Washington D.C.

Política Externa e de Defesa na Administração Obama

Comunicação proferida pelo Prof. Doutor David Auerswald, no IDN no dia 10 de Novembro de 2009, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Visões Globais para a Defesa*.

Lecture delivered by Professor David Auerswald at the Portuguese National Defense Institute on the 10th November 2009. The lecture was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject Global Visions for Defense.

Yesterday marked the 20th anniversary of the fall of the Berlin Wall, it's a testament to the durability of the NATO Alliance and to the value of partners like Portugal. Indeed, the United States has benefited greatly from the close security relationship we have across the Atlantic with Portugal, on everything from the airbase in the Azores to the Portuguese contingents in Iraq and Afghanistan. So I am honored to be here before this distinguished group.

Before I begin my remarks, however, I need to give you a disclaimer, and that disclaimer is that these are my views and not the views of the Obama administration or of the Department of Defense or any other agency of the US government. So I am speaking here on an individual basis, not as a representative of the US government.

Before I go into the specifics of the Obama administration's foreign and security policies, I want to set the scene a little bit, and to do that I want to review the international and domestic contexts within which we find ourselves, review briefly how policy is made in Washington. Having set that scene, I want to move to our three act play: the first act being the policy process and how the process has changed; the second act being the foreign policy initiatives of this administration, the third act being the defense policies of this administration. I am happy to answer questions about specific policies, and I understand that there is a lot of interest in Afghanistan, after my prepared remarks. I will do so to the extent that I can in this open forum. So let's get right to it.

First, let's think about the complex strategic environment we find ourselves in. I am going to argue today that there are really three important things that we need to consider. One is the changing security challenges over the last twenty years or so. Second is the effect of globalization. And third are questions of environmental issues and climate change. So let's look at how these security issues have changed over time.

Today is the day after the anniversary of the fall of the Berlin Wall. It is useful to remember how, in many ways, the cold war was very simple. You had two sides with relatively predictable behavior between each side, and the conflict between the two sides was fought predominantly through third parties. There was not a lot of direct conflict. The world grew considerably more complex eight years ago, at least for the US. The 9/11 attacks were followed by the beginning of the Afghan conflict in October 2001, Iraq in March 2003, the attacks in Madrid in March 2004, the attacks in London in July 2005. The US found itself faced with a shadowy threat that had strike US soil, and nobody knew a lot about terrorism before 9/11. There were a few people in government who were experts but the general policy apparatus was not expert in any way on this. In short, the United States found itself fighting two wars and two close allies were struck by internal attacks.

The situation has gotten even more complex, I would argue, in the last couple of years. Today's situation has things like Mexican narco-violence, a change in Honduran leadership, growing competition over the polar waters with climate change. Russia has been probing into the Baltic neighborhood. There is concern about European energy policy and energy dependence on Russia. There are arms control negotiations underway right now; a follow-on to the strategic arms limitation talks. There is concern about the Iranian nuclear program. There is, of course, the ongoing Arab Israeli dispute, there is continued unrest and crisis in Sudan, there is an insurgency going on in Pakistan, and there is the perennial problem associated with North Korean behavior.

The Michelle Flournoy, the Undersecretary of Defense for Policy in the United States, groups these, and a number of other crises, into five categories. She argues that the first category that we face in this new world is the threat of violent extremism. The second is the threat of proliferation of weapons of mass destruction. The third are shifts in the balance of power, predominantly from the West to the East. The fourth is failed and failing states. And the fifth is tensions in the global commons, as exemplified by the growing competition over the polar resources. It is not self-evident to anyone, really, how the United States and anyone else should respond to these crisis and challenges. On some issues it's not even clear whether a response is possible.

Now let's complicate this picture even more. I know it does not seem like it's possible to complicate this picture but let's try. Let's look at globalization and a couple of different facets of globalization. One is migration patterns. To what extent, if it all, should states try and assimilate immigrant populations. How should it be done? What is the proper path? Is it the assimilation strategy of the French; is it the multicultural strategy of the British? What is the proper path with globalization and migration?

There is the question of globalization and those who are left behind. Consider this picture of a night time photograph, a satellite photo, of the Korean Peninsula. Look at South Korea, here with all the lights. And this dark area of the picture is North Korea. Globalization is producing haves and have-nots. What do we do about that?

Now let's consider two different aspects of environmental challenges. Just take for example the issue of water. Look at the water challenges that we are going to face over the next few years. China only has 8 per cent of the world's fresh water but it has a huge population. How do you provide fresh potable drinking water for that large population? India's water demand is going to double in the next fifteen years. The Middle East is expected to have a decrease in available water.

Next consider climate change, where there are incredibly sobering statistics. Global temperature may rise roughly 2 to 4 degrees centigrade, and that is a conservative estimate, by the year 2100. In that scenario, sea levels rise 18 to 59 centimeters, precipitation increases in the northern latitudes but decreases near the equator, coastal storms increase in severity, which combined with the rise of the sea level means that anyone living near the shore may have to rethink their real estate plans. To what extent should we prioritize arresting this trend or reversing this trend? What are we willing to do to solve this problem? And what are we willing to do during a global recession to solve this problem? This is a huge issue.

Now that I give you some glooming doom about the international environment, let's talk about the new domestic environment in the United States; our second contextual element before we go on to the Obama administration's policies. And I am going to argue that there 4 big things to consider.

First, the US is running a significant budget deficit and building up a significant debt. The most dramatic rise in government's spending is from entitlement programs, to help the elderly and the poor, especially the costs associated with medical care, a big subject of debate in the United States right now. Here are some budget figures from the last several years. What the figures on the budget do not incorporate are the recent efforts to solve the financial crisis over the last nine to 12 months that have happened in United States. So these figures do not include seven hundred fifty billion dollars spent in the economic stimulus package. It doesn't include eighty one billion dollars spent to help automakers. It does not include roughly seven hundred fifty billion dollars to help troubled financial institutions stay solvent. Nor does it incorporate changes in interest on the debt that we hold, which will grow significantly. Many have argued that this trend is not sustainable, so the question becomes what to do about it.

The second component is that the United States is showing signs of war fatigue. Wars and stability operations are incredibly costly. Consider the human cost. This is a chart that looks at casualties from 1991 to 2004 for major combat compared to stability operations. It does not include casualties from the last five years. So the line on the right side would actually be much higher if you included current stability operations. Consider the financial costs. War funding between 2001 and 2009 has been roughly one trillion dollars, that is direct cost, if you include the current roughly one hundred thirty billion dollars that has been requested this year. But those direct costs don't include all the indirect costs that are accruing to the United States, such as interest on the debt, future recapitalization of equipment, equipment that is running out very quickly when you use it in war. You are going to have eventually to replace that equipment and that's going to cost you a lot

of money. There is medical care for our veterans who have served overseas and that is going to be an ongoing cost. And then there are the non-financial costs, the opportunity costs, the political opportunity costs of focusing a lot of attention on particular foreign crises. People can only do so much, so attention may be taken away from other things.

One other thing about war fatigue: these are some recent numbers about United States public believes about operations in Afghanistan. Afghanistan is becoming a huge debate in the United States. The approval of the Obama administration's handling of the Afghan war has gone down over the last four months, by roughly seventeen per cent, to about forty five per cent now. The belief that war is worth fighting, however, has stayed relatively constant, in high forties or low fifties over the last four months. The public is evenly divided however on whether we should increase or decrease the number of troops in Afghanistan, at roughly thirty-seven per cent on each side, if you look at October polls. (I do not have numbers for November because the polls have not been released yet.) What it says to me is that the public is waiting for clues from the administration on what it wants to do, and the public could be swaged either way.

Another thing to consider about the domestic environment that the United States is operating under is Congress, our legislators. Congress has certain constitutional powers that give it, sometimes, tremendous influence over foreign and security policy. Congress has to approve all budgets and all spending, and they can change those numbers from what the Administration has submitted to them. Sometimes they do so in dramatic fashion. Congress regulates all commerce and taxation. Congress can reject the appointment of senior officials, can include military officers if it wants to, and can put conditions on international treaties. Congress raises and regulates the armed forces, so they decide the eventual end-strength of the Army and the Marines, the Navy and the Air Force. They decide what equipment the military gets.

They have some non-constitutional powers that they have accrued over time. Congress conducts oversight of foreign policy initiatives. They can subpoena witnesses, they can force people to testify and they can swear them under oath, which is something that not all legislators in all parts of the world have the power to do. They have access to classified information, which not all legislators in all countries have access to. They can commission independent analysis, both government run and outside the government, to assess an administration's initiatives. So Congress is also a player in security policy and we should not forget that. In fact, where money is involved Congress can have tremendous influence because of their control of the budget. They have the least amount of influence arguably during security crisis.

And here are some examples of recent congressional influence. Right now there is legislation working its way through Congress to mandate sanctions on Iran. There have been demands for General McChrystal to come before Congress to testify as to his recommendations. There have been changes to weapons programs. And there have been limitations on what the administration can do with the detainees in Guantanamo. All of this can greatly complicate the life of any President, because you have another player you have to take into account.

Consider the example of Homeland Security. DHS stands for the Department of Homeland Security. On the right side of this picture are all the committees and sub-committees of the US Senate that have oversight over this department. On the left side are all the committees and sub-committees of the House of Representatives that have oversight over the Department of Homeland Security. Roughly eighty six different congressional bodies can subpoena the leaders of the Department of Homeland Security, to come testify as to what the Department is doing to protect the Nation. That is a major drain on the ability of senior leaders to actually lead, as you spend all your time preparing for and participating in hearings. There is a potential for conflicting advice or direction from these various committees, whether it is the House versus the Senate, whether it is the appropriators who actually spend the money compared to the authorizing committees, who tell you the programs you are suppose to have. There are all sorts of competing influences.

Adding to this complicated process are the President's domestic priorities, and there are a lot of them and they are all very important. The economic stimulus that is working right now; the healthcare debate in our country; energy and climate legislation which is being considered right now, particularly in the US Senate; financial regulation of banks and other financial entities, it is working its way through Congress; then there is the ongoing process about filling senior leadership positions in the government, that still has not been completed; and to say nothing about all the duties that you have to attend to when you are running a massive government like the United States. This is all complicated.

It gets even more complicated with our third contextual factor: how policy is made in the US. In its simplest form, security policy involves three major players in the United States: the Defense Department (DoD), the State Department and the Intelligence community. And it is all coordinated by the National Security Council (NSC), the staff of which works for the President. In that simplest form, coordination involves executive branch agencies, foreign governments, Congress, nongovernmental organizations, and intergovernmental organizations. But that is the simplest form (which is not very simple). In reality we need to add more people.

But before I add more people note that in the simplest form it is just those three entities. And even then there are still coordination problems. This is a map that shows the overlapping jurisdictions of the State and Defense Departments. The different colors are State Department bureaus, the different lines are the different combating commands of the military. Notice that US AFRICOM, for example, covers two different State Department bureaus. There is a lot of overlap and seams here. That can allow policy to slip through the cracks.

To resume, we need to add additional agencies to our basic model, we have to add Congress, we have other international partners, like Portugal. You have state and local governments in United States, particularly on issues of trade or homeland security. You have multinational firms and contractors; the United States government does often a lot of contracting, hiring private companies to do some of the government's work. You have foundations and corporations. So when you look at today's reality, a more accurate representation might look like this complicated slide, where you have Treasury, the department of Homeland Security, the department of Energy, the department of Commerce, in addition to Foreign Governments, the Office of Management and Budget, and the Justice Department. It is very complicated. It looks like spaghetti.

It is hard to manage all of these interactions, much less be aware of all these interactions. Remember the map with the different regions of the world. Let's complicate that map a little bit. This is the same map, but just adding one more agency, the US Agency of International Development. The lines on the map do not all match, so the coordination problem becomes even greater. I am not saying that these are insurmountable problems or challenges, but it does make a very complicated picture.

Again to quote, Michèle Flournoy, Under-Secretary of Defense for Policy, from a speech that she gave in late January: "The U.S. Government as a whole lacks established procedures for planning and conducting inter-agencies operations. Each new administration tends to reinvent this wheel. This *ad hoc* approach has kept the United States from learning from its mistakes and improving its performance in complex contingencies over time."

Senior Obama administration officials understand these challenges and these problems. And when people discuss these challenges, they really think about five big categories of challenges.

The planning process is the first. In Michèle Flournoy's words, "The U.S. Government as a whole lacks established procedures for planning and conducting interagency operations." We are constantly reinventing the planning process. Second, we tend to lack sufficient coordination mechanisms across all these different entities.

Third, civilian government capacity is not what we would like it to be, particularly with the State Department, the US Agency for International Development, the Department of Health and Human Services, the Justice Department, the Treasury Department, and there is a long list of others. We would like to have greater civilian government capacity. Fourth, there are cultural differences across agencies and even within agencies. There is a joke, (and I apologize to my military colleagues, but I am going to make a joke at their expense) when you ask three different military services to secure a building, the Marines will kick in the doors, check the building and move on; the Army will launch an artillery barrage at the building, destroy it bulldoze the building and build a new building; the Air Force will come in, and check if there is air conditioning, television and a refrigerator. Cultural differences. Fifth and finally, there is the issue of information sharing. How do you ensure that government agencies are sharing information with one another? We have had this issue about getting our intelligence community, the sixteen agencies in the intelligence community, to share information with one another. Often they guard their information very closely. How do you get the State Department and the Defense Department to share information across agencies? This is to say nothing about the problem of how you get partner nations to share information with one another and with the United States, and how you ensure that the United States is sharing the appropriate information with the partner nations? All of these are crucial challenges.

Now I have painted a sufficient gloomy picture that we might all just want to go have a drink, but instead I am going to keep you here for a little bit longer. Let's look at how the administration is handling these challenges. There is a short term solution and a long term solution that the administration seems to be espousing. In the short term they are putting a lot of focus on the National Security Council and having the National Security Council and special presidential envoys run significant policy initiatives. In the long term there are trying to change government to approach problems with whole-of-government coordination; what in other countries, particularly among our NATO allies, might be called a comprehensive approach. Let me talk about each of those briefly.

In the short term, the administration is using presidential envoys and the National Security Council. Envoys are people who have been designated by the President to craft policy on a particular issue. We have had an envoy for Afghanistan/Pakistan, with Richard Holbrooke. We have had an envoy for the Middle East Peace Process with former Senator George Mitchell. We have envoys on Sudan. We have had envoys on climate change. We have a number of different envoys. The advantages here are that envoys are responsive to the President, they are not captured by

individual agency priorities or parochialism. The disadvantage, however, of envoys is that you might miss the expertise of a particular agency. And if you are crafting policy without vetting it through particular agencies, they might have been able to identify things that would be potential stumbling blocks.

The second area of emphasis in the short-term is the National Security Council. Let's look at the structure of the National Security Council (NSC). There are three types of committees in the NSC and they all contain representatives from the various national security agencies. At the lowest level are what we call IPCs, which stands for Interagency Policy Committees. These take proposals from individual agencies, talk about them among the different relevant foreign policy agencies and, if they all come to an agreement, great. If they cannot come to an agreement the policies are bumped up to the next level. The next level involves the deputies committees. Deputies committees involve the number two person in each of the relevant agencies. They decide on recommendations that come from the Interagency Policy Committee. If they cannot decide on something they will bump it up to the next level, the Principals Committee. These are the Cabinet heads of the relevant agencies, the Secretary of State, the Secretary of Defense, etc. They are the ones who decide on the more difficult questions.

The National Security Council has a staff and the Obama administration has organized the staff in a particular way. You can get clues about the administration's priorities by looking at how they coordinate their staff. There are a lot of acronyms, but I will highlight the important things. The traditional security directorates are Defense, Intelligence, International Arms Control and Non-Proliferation. Then you have the Regional Directorates and this is pretty straight forward; this is similar to what previous administrations have had. You have new parts of the National Security staff. They deal with economics, environment and energy policy. Others deal with homeland security. These were formerly in a separate Homeland Security Council. They have been merged into the Obama NSC with the understanding that homeland security is part of national security. And you have part of staff dealing with new transnational issues that have been given their own directorates in the staff, which were not included in previous National Security Council structures, like global engagement, multilateral and human rights, WMD coordination or cyber-coordination. Those are short term solutions.

In the long term the administration is trying to change coordination across all government entities. For example, consider reconstruction and stabilization in post-conflict environments. In Washington you would come up with an overall unified US government plan, agreed to by all agencies in advance with individual mission elements given to individual agencies or groups of agencies. In the field

level, you would have an integrated implementation plan, again staffed and decided upon by representatives from more than one agency.

Other related solutions include things like coordinating budgets and missions across agencies. For example, one proposal is to come up with a national security budget, rather than a separate defense department budget and a state department budget. You have one budget geared towards missions, not departments. Another example would be to have cross-training of people from one department going to another department for one or two years to learn how that other department works.

There are three big principles in my view (this is not an official view from the Obama's administration) that I see in US foreign policy in this administration. One is engagement: the administration has been willing to engage with countries and entities that we were not previously been willing to engage with. The most recent example is that we have offered to have bilateral talks with North Korea, in preparation for the six party talks. That was something that was not necessarily smiled upon by previous administrations. A second is multilateralism. This administration believes in multilateralism, whether it is on coordinating a response to the allegations of an Iranian nuclear weapons program, climate change, financial summits to deal with the global financial crisis, or multilateralism on a lot of other issues. The third big principle is multi-tasking; doing many things at once, and this administration seems to thrive on that. They have a huge international agenda, everything I described above plus Afghanistan-Pakistan, Iraq, arms control negotiations with Russia (START follow-on), getting the Comprehensive Test Ban Treaty passed through the Senate, and getting the Fissile Material Cutoff Treaty passed. There are a number of priorities here.

When we look at foreign policy, not defense policy, the US has a guiding document, called the National Security Strategy. It is supposed to be written every year. That never happens, it really gets written about every four years, and the new administration has yet to write theirs. But what we do have ongoing is called the Quadrennial Diplomacy and Development Review. It should be done in the next few months and, for the first time it is focused on our diplomatic core. It is supposed to set out long term plans and to coordinate across the different US entities that deal with diplomacy and development and financial assistance. How do you coordinate across those different agencies? What capabilities do you need in the long term that we do not have now? And how can you get your budget to reflect those priorities? It was initiated by Secretary of State Hilary Clinton, who it is said was impressed with the military's ability to do long range planning. Now we are going to try it with our diplomatic core.

We have certain capabilities that we have to realize. The size of our Foreign Service is twelve thousand Foreign Service's officers, and has almost ten thousand civil servants. But it is a relatively young diplomatic core. Just over half of them only have ten years of experience and about a third of them only have five years of experience. We are staffing almost two hundred seventy diplomatic posts around the world. Many argue that this is insufficient and that we need to increase the size. In fact, the administration is adding forty one hundred new positions, mostly Foreign Service's officers, and trying to come up with a deployable set of Foreign Service Officers who can go to hotspots around the world.

The new word in Washington on Defense Policy is Hybrid Warfare. Just as with overall foreign policy, defense policy has a number of reviews that are going on right now. The Quadrennial Defense Review happens every four years, and it sets the long range vision for the Defense Department. It is ongoing and it was resealed in February of 2010. The Nuclear Posture Review is also ongoing and will probably be released just after the Quadrennial Defense Review. Again the National Security Strategy is still to be written. But in terms of Hybrid Warfare, here are some quotes of Secretary of Defense Robert Gates that talk about Irregular Warfare equal to normal combat, that talk about managing a range of threats employed simultaneously, that talk about stability operations as a core military mission.

"When thinking about the range of threats, it is common to divide the 'high end' from the 'low end,' the conventional from the irregular... In reality, one can expect to see more tools and tactics of destruction - from the sophisticated to the simple - being employed simultaneously." Robert Gates, *Foreign Affairs*, January 2009.

The view here is that warfare in the future is not just going to be main battle tanks fighting a large conventional engagement, nor is it necessarily going to be improvised explosive devices planted in a road in Afghanistan. It is going to be a range of issues and we have got to be prepared to respond across that spectrum.

The administration's budget request for fiscal year 2010 reflects the focus on hybrid warfare. It is a flat budget. It does not increase a lot: roughly two billion dollars from this past year's budget. But it increases manpower. The size of the Army is growing to just under five hundred fifty thousand. The size of the Marines is growing to just over two hundred thousand. This reflects the realization that in Hybrid Warfare you need more people on the ground than if you were just doing high-tech warfare from afar. Deployments are reflecting also a shift from Iraq to Afghanistan. The administration is still considering General McChrystal's recommendations. In my view, there probably will not be an announcement on

this until the President gets back from his East Asia trip, so probably just before the third week of November.

Acquisition reflects, also, a focus on hybrid warfare. We are slowing down the pace of ship acquisition. We are shifting aircraft acquisition to less sophisticated and less high-tech, though still cutting-edge, aircraft. We are stopping the production of the F22 fighter plane, probably the most sophisticated plane in the world. We are going, instead, to focus on the Joint Strike Fighter, which is a little bit less sophisticated in its technology, but is probably usable in more missions.

Unmanned Aerial Vehicles are slated to replace some of our older F16 fighter planes. Missiles Defenses are shifting from a focus on national defense to a focus on defending against short and medium range missiles. Programs that are considered wasteful like this fleet of new presidential helicopters have been cut from the budget. We are also shifting acquisition priorities for ground forces. The army had a plan for a "Future Combat System." Secretary Gates and the administration have basically cancelled the associated family of vehicles for that system: the new tanks, new personnel carriers, new light infantry vehicles that were planned for that system. They were seen as too expensive, too reliant on untested technology. Instead, they are focusing on things like MRAP vehicles. These are the Mine Resistant Armored Personnel vehicles that are being used in Iraq and Afghanistan.

These priorities on Hybrid Warfare are reflected in the defense budget. So you can see personnel costs are growing up. We are increasing the size of the ground force, in terms of the Army and the Marines. Current combat needs are being reflected in the operations and maintenance budget. It too is going up. Procurement is higher, but it could be much, much higher had we not cancelled some of these expensive high-tech systems, or delayed their purchase.

Thank you for being attentive listeners.

Quelle Strategie pour le XXI^e Siècle?

Hervé Coutau-Bégarie

École Pratique des Hautes Études, Paris

Que Estratégia para o Século XXI?

Comunicação proferida pelo Prof. Doutor Hervé Coutau-Bégarie, no IDN no dia 24 de Novembro de 2009, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Visões Globais para a Defesa*.

Lecture delivered by Professor Hervé Coutau-Bégarie at the Portuguese National Defense Institute on the 24th November 2009. The lecture was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject Global Visions for Defence.

Communication proférée par le Professeur Hervé Coutau-Bégarie à l'Institut de Défense Nationale du Portugal, le 24 Novembre 2009 dans le cadre du cycle de conférences Visions Globales pour la Défense.

C'est un plaisir et un honneur pour moi d'être de retour à l'Instituto da Defesa Nacional dix ans après une première invitation, à l'initiative du directeur d'alors, le professeur Nuno Severiano Teixeira, suivi d'une invitation par la Commission portugaise d'histoire militaire, à l'initiative du regretté général Themudo Freire Barata. Ce fut pour moi l'occasion de découvrir la riche pensée militaire portugaise, bien mise en lumière, mais pour la seule période moderne, par le livre superbe du professeur Rui Bebiano, *A Pena de Marte*. À l'heure des conflits asymétriques, on peut se souvenir du premier traité européen sur le sujet, qui date du XVI^e siècle et qui est portugais, le *Soldado Prático* de Diogo do Couto. Il y a toujours des trésors à découvrir dans les pensées militaires dites secondaires. Pour ne prendre qu'un seul exemple, si l'anglais *geostrategy* apparaît en 1944 et le français *géostratégie* en 1948, le portugais *geoestratégia* est attesté dès les années 1890 dans la *Revista Militar*, en même temps que l'espagnol *geoestrategia*, probablement tous les deux dérivés de l'italien *geostrategia*, apparu en 1846. Il y a tout un travail d'étude des pensées militaires européennes à faire dans la perspective d'une Europe de la défense et la pensée militaire portugaise y a toute sa place. Mais ce n'est pas notre sujet aujourd'hui.

Notre sujet c'est la stratégie en ce début du XXI^e siècle. À l'heure des affaires d'Irak et d'Afghanistan, de la résurgence de la piraterie, de l'insécurité de nombre d'États africains, avec des guerres tribales et le phénomène des coupeurs de route, de l'absence de règlement durable dans les Balkans (Kosovo), et dans le Caucase (Géorgie), des risques de guerre persistants autour de l'Iran, du Pakistan, de la Corée, il n'est plus besoin de démontrer longuement la nécessité de l'étude de la stratégie.

En 1990, dans l'euphorie de la fin de la guerre froide, le général Le Borgne annonçait *La Guerre est morte*.¹ Plus radical encore, Francis Fukuyama annonçait *La Fin de l'histoire*.² Vingt ans après, on voit que l'histoire n'est pas finie et que la guerre se porte plutôt bien. Colin Gray annonce *Another Bloody Century*,³ la fin de l'histoire a cédé la place au choc des civilisations⁴ et l'anthropologue René Girard, dans son livre saisissant *Achever Clausewitz*,⁵ voit dans les événements actuels le

1 Claude Le Borgne, *La Guerre est morte... mais on ne le sait pas encore*, Paris, Grasset, 1990.

2 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, trad. française *La Fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.

3 Colin S. Gray, *Another Bloody Century*, trad. française *La Guerre au XXI^e siècle. Encore du feu et du sang*, Paris, Economica, 2008.

4 Le livre de Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, 1996, a été traduit dans 25 langues.

5 René Girard, *Achever Clausewitz*, Paris, Carnets Nord, 2007.

commencement de la fin. Sans aller jusque-là, personne ne peut nier le caractère très dangereux de ce monde post-moderne, confronté à des défis d'une ampleur sans précédent.

Le point de départ, reste, une fois de plus, l'homme ou plutôt le nombre des hommes. À la naissance du Christ, il y aurait eu un peu plus de 250 millions d'êtres humains sur la terre. Il a fallu un millénaire et demi pour doubler et atteindre un demi-milliard d'hommes, à peu près au début des grandes découvertes. Il n'a fallu que 300 ans pour doubler encore et atteindre le milliard, aux environs de 1800. 130 ans pour doubler encore et atteindre 2 milliards, vers 1930, alors que la plupart de nos parents étaient déjà nés. Cinquante ans pour un nouveau doublement, les 4 milliards ayant été atteints aux alentours de 1977. Il ne faudra pas cinquante ans pour doubler encore, puisque les 8 milliards sont prévus pour 2020. Les 6 milliards auraient été franchis en 2000 et les 7 milliards le seront en 2010.⁶

Cette croissance exponentielle entraîne évidemment des problèmes immenses qui mettent en péril l'identité des nations, avec des phénomènes migratoires incontrôlés (en 2030, en France, une naissance sur deux sera issue de l'immigration) et même la survie de la planète, avec une pression insupportable sur les ressources (en 1900, la pêche mondiale représentait environ 5 millions de tonnes; dans les années 1990, elle approche les 100 millions).⁷ Cette pression démographique rejait déjà sur les conflits: la population afghane a doublé depuis l'invasion soviétique de 1979; les Palestiniens seront deux fois plus nombreux en 2030 qu'au début du XXI^e siècle, avec tous les problèmes qui en découlent en termes d'emploi, d'infrastructures ou d'accès à l'eau.

De cette situation, indiscutablement nouvelle par son ampleur, découle le besoin d'instruments nouveaux, de stratégies intégrées face à des menaces globales. D'où l'émergence de concepts comme la sécurité humaine ou la sécurité globale qui viennent concurrencer, voire supplanter, la traditionnelle sécurité militaire désormais regardée comme insuffisante, sinon par certains comme obsolète. Le Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale français de 2008 rend compte de cette nouvelle approche qui entend traiter toutes les menaces, y compris les pandémies et le changement climatique. Il est cependant permis de soulever deux objections:

⁶ La prudence s'impose car la marge d'erreur reste, en fait, considérable; pour la seule Chine elle pourrait être d'au moins 100 millions. Derrière leur précision apparente, toutes les données ne sont que des estimations.

⁷ Hervé Coutau-Bégarie, *L'Océan globalisé*, Paris, ISC-Économica, 2007.

- 1) Ces problèmes ne sont pas du même ordre et il est pour le moins curieux de qualifier le changement climatique de problème stratégique. À la rigueur, ils peuvent avoir des incidences stratégiques, mais ce sont fondamentalement des problèmes politiques qui exigent des solutions politiques, indépendantes de la force. La stratégie fait face à un ennemi, pas à des menaces naturelles. Parler de stratégie contre le trou dans la couche d’ozone n’a strictement aucun sens. Il faut réagir contre cette dénaturation de la stratégie qui finit par se dissoudre. Si tout est stratégique, le concept ne répond plus à aucun critère, il n’y a plus de stratégie concevable.
- 2) Cette insistance sur les nouvelles menaces, légitime en soi, est trop souvent un alibi commode pour dévaloriser la sécurité traditionnelle et donc pour relâcher l’effort de défense, pourtant déjà ramené à un niveau très bas: en France, en un quart de siècle, il a été divisé par deux: 3,8% du PIB en 1981, 1,9% en 2007. Le Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale française annonce la suppression de 43 000 emplois militaires, s’ajoutant à celle de 11 000 emplois civils dans le cadre de la révision générale des politiques publiques; le deuxième porte-avions est “suspendu” (probablement définitivement), le nombre des frégates ramenés de 27 à 18, les forces aériennes (aéronavale incluse) ramenées à 300 avions, l’armée de terre perd plus du tiers de ses régiments. La France n’est nullement un cas isolé, tous les pays européens sont peu ou prou engagés dans le même processus, on n’ose pas dire la même dynamique. Problème de moyens sans aucun doute, mais aussi problème de volonté. Après tout, la richesse des Européens peut rivaliser avec celle des Américains et l’érosion de leurs capacités militaires n’est pas une fatalité.

Or, nous l’avons dit, la guerre n’a pas disparu, loin de là. Elle a simplement muté, confirmant une nouvelle fois le célèbre adage de Clausewitz: “La guerre est un caméléon”. La diversité des forces et des procédés laisse perplexes les commentateurs qui ne savent plus comment qualifier ces guerres imprévisibles, d’où la prolifération des dénominations pour rendre compte de phénomènes mal compris.

En 1995, Edward Luttwak, a parlé de guerre post-héroïque pour signifier le refus de la mort dans des sociétés surdéveloppées et atteintes par la dénatalité.⁸ Cette thèse a été reprise par Gérard Chaliand dans son livre *Le Nouvel art de la guerre*, paru en 2007. L’idée n’est guère contestable: ce n’est pas seulement du fait de l’évolution technique que les pays développés, suivant l’exemple très tôt donné

8 Edward N. Luttwak, «Towards post heroic warfare», *Foreign Affairs*, 1995.

par les pays anglo-saxons (la Grande-Bretagne d'abord, puis les États-Unis après la guerre du Vietnam) ont aboli la conscription, c'est-à-dire renoncé à la guerre des masses, des citoyens, pour confier leur sécurité à une élite de spécialistes moins nombreux mais surarmés. Les exigences de la contre-guérilla, toujours gourmande en effectifs, montrent aujourd'hui les limites du modèle.

En 1996, la doctrine américaine a adopté le concept de guerre asymétrique ou plutôt de conflit asymétrique (l'évacuation du mot guerre est en elle-même révélatrice d'un état d'esprit), énoncé dès les années 1970 à la lumière de la guerre du Vietnam. Les fins et les moyens des adversaires sont radicalement différents, mais l'asymétrie matérielle peut être contre-balançée par une asymétrie des volontés. C'est l'expérience que font aujourd'hui les États-Unis en Irak alors qu'ils s'étaient jurés, après la guerre du Vietnam, de ne plus s'engager dans pareille épreuve.⁹

En 1996, Thomas Huber a proposé le concept de guerre composite (*compound*), marquée par la coordination stratégique entre les forces régulières et irrégulières. La réflexion autour de cette notion s'est focalisée sur les niveaux tactique et opératif, avec l'idée de combat couplé. Les opérations en Afghanistan, à la fin de 2001, en ont donné un bon exemple, avec l'association entre des bombardements aériens par des armes très perfectionnés et des forces spéciales au sol qui se déplaçaient de la manière la plus traditionnelle, parfois même à cheval.

En 1998, Franck Hoffmann a suggéré le concept de guerre hybride qui a été popularisé à partir de 2005: «*Les guerres hybrides incorporent une gamme de différents modes de conduite de la guerre allant des capacités conventionnelles aux tactiques et/ou formations irrégulières, aux actes terroristes, avec une violence indiscriminée et un désordre criminel*», tout cela conduit par des entités séparées, mais néanmoins dirigées au sommet de manière à créer une synergie.¹⁰ La guérilla irakienne pourrait correspondre à ce modèle, même si son degré de centralisation reste controversé.¹¹ Arnaud de La Grange et Jean-Marc Balencie ont émis une idée semblable en 2008 avec le concept de guerre bâtarde,¹² également inspiré par les travaux de Michel Goya sur la stratégie du chaos en Irak.¹³

9 L'une des premières manifestations du nouveau concept est l'article d'Andrew Mack, publié précisément à l'extrême fin de l'aventure vietnamienne, «Why big nations lose small wars. The rise of politics of asymmetric conflict», *World Politics*, janvier 1975.

10 Franck G. Hoffmann, *The Rise Hybrid Wars*, RAND Corporation, 2005.

11 Ricardo Cappelli, «Une Révolution dans les affaires de guérilla?», dans Hervé Coutau-Bégarie (dir.), *Stratégies irrégulières*, Paris, ISC-Économica, 2010.

12 Arnaud de La Grange et Jean-Marc Balencie, *Les Guerres bâtarde*, Paris, 2008.

13 Michel Goya, *Irak les armées du chaos*, Paris, Économica, 2008.

En 1998, l'essai des colonels chinois Qiao et Wang sur *La Guerre hors limites* a suscité une grande curiosité.¹⁴ Cette combinaison de la pensée traditionnelle chinoise avec les impératifs de la globalisation débouche sur de nouveaux principes d'omnidirectionnalité (il n'y a plus de champ de bataille, il faut envisager simultanément tous les espaces et tous les domaines, de synchronie (tous les espaces et domaines doivent être gérés simultanément), d'asymétrie (caractéristique essentielle de la lutte dans tous les domaines).

On a aussi parlé de guerres de 4^e génération, de guerres post-modernes, de nouvelles guerres, de guerres au sein des populations... Le désordre du discours rend compte, comme toujours, de l'affaiblissement de la pensée. Sans prétendre mettre de l'ordre dans un domaine aussi complexe, il est au moins permis de proposer quelques orientations.

Il faut d'abord prendre acte de la faillite de l'école de la Révolution dans les affaires militaires qui affirmait le caractère dorénavant déterminant de la technique.¹⁵ Dominante après la première guerre du Golfe en 1991, triomphante en 2003 à la fin des opérations militaires dites majeures en Irak, elle est aujourd'hui en complet désarroi face à la persistance des crises ou des guerres en Irak ou en Afghanistan.

Des concepts hier très à la mode, comme la Transformation ou les opérations basées sur les effets, sont aujourd'hui regardés de manière plus critique. On commence à comprendre l'erreur cardinale qui a consisté à se focaliser sur la guerre rêvée par la puissance dominante, guerre de haute technicité conduisant inmanquablement à la défaite du plus faible, condamné à encaisser les coups sans les rendre.¹⁶ Le spectacle des crises en cours impose désormais d'accorder la priorité aux guerres réelles qui se déroulent sous nos yeux.

Est-il possible de trouver un point commun entre les affaires d'Irak et d'Afghanistan, la guerre du sud-Liban en 2006 ou les crises-guerres africaines, pour ne mentionner que les événements principaux? Certains commentateurs ont voulu y voir l'émergence de nouvelles guerres, sans équivalent dans le passé, tant dans leur finalité que dans leurs moyens. Pourtant, le fanatisme religieux et le recours au terrorisme et à la guérilla n'ont rien de spécifiquement moderne. La nouveauté, s'il y en a une, serait plutôt l'insertion de phénomènes archaïques dans la globalisation.¹⁷

14 Qiao et Wang, *La Guerre hors limites*, Paris, Payot, 2003.

15 Thierry Balzacq et Alain De Nève (dir.), *La Révolution dans les affaires militaires*, Paris, ISC-Économica, 2003.

16 Joseph Henrotin, *L'Impasse technologique. Le modèle américain en question*, Paris, Économica, 2008.

17 C'est le sens des livres célèbres de Mary Kaldor, *Old and New Wars*, 1995 et de Herrfried Munkler, *Die neuen Kriege*, 2002, traductions française 2003, anglaise 2005.

Les combattants irréguliers sont désormais capables de mettre en œuvre les procédés les plus modernes, tant du point de vue technique (la technoguérilla du Hezbollah au Liban, en 2006, constitue probablement la préfiguration d'un modèle appelé à se répandre) que du point de vue psychologique, avec l'utilisation des médias par les guérilleros et les terroristes (les talibans afghans en ont fait la démonstration après l'embuscade d'Uzbin en août 2008). Mais, en même temps, ces combattants irréguliers ont conservé la rusticité, l'endurance et le sens du sacrifice que les sociétés surdéveloppées ont largement perdus.

Au-delà de la diversité des appellations, on constate un consensus relatif sur la complexité des nouvelles menaces et des nouvelles formes de la guerre, avec le mélange de composantes archaïques et d'éléments nouveaux, l'imbrication de stratégies régulières et de stratégies irrégulières, le rétrécissement de l'espace et le raccourcissement du temps... L'accord commence à s'éroder lorsqu'il faut déduire du constat les stratégies à lui opposer. Faute de solution nouvelle vraiment convaincante, on redécouvre les écoles traditionnelles de pacification, tenues naguère pour démodées. Trinquier et Galula y trouvent une nouvelle jeunesse.¹⁸ La question est cependant posée de la transposition des enseignements du passé dans un environnement radicalement différent¹⁹ avec des contraintes, juridique, médiatique, qui interdisent le recours à la brutalité des entreprises coloniales d'antan et entraîne une perte de résistance des armées régulières. Les opérations militaires débouchent rarement sur des succès indiscutables et, même dans ce cas, le succès militaire débouche rarement sur un règlement politique, on le voit bien au Kosovo et en Bosnie.

Il faut s'habituer à l'idée sinon de guerre sans fin, au moins de crises ou de guerres durables qui ne peuvent trouver leur dénouement que par un effort continu, qui ne soit pas à la merci du moindre incident médiatique.²⁰ L'élimination des Tigres tamouls par le gouvernement sri-lankais prouve que c'est, malgré tout, possible: le mouvement de Prabhakaran était de type totalitaire avec sa pratique des attentats-suicides et d'une guerre totale n'acceptant aucun compromis. Face à une telle détermination, mélangeant guerre sur le terrain et terrorisme, le gouvernement sri-lankais s'est longtemps trouvé désarmé. Après bien des tâtonnements, il a fini par trouver une parade qu'il a mise en œuvre avec une résolution inébranlable

18 Roger Trinquier, *La Guerre moderne*, 1960, rééd. Paris, Économica, 2008; David Galula, *Contre-insurrection. Théorie et pratique*, Paris, Économica, 2008, l'original est paru en anglais en 1964.

19 Paul Haéri, *De la guerre à la paix, pacification et stabilisation post-conflit*, Paris, Économica, 2007.

20 Comme celui survenu durant la première bataille de Fallujah en 2004 où les images de blessés arrivant à l'hôpital diffusées par la chaîne Aljazeera ont conduit à l'arrêt de l'offensive américaine qui se déroulait normalement.

et finalement couronnée de succès.²¹ Les interventions américaines en Irak et en Afghanistan ont été mal engagées et encore plus mal conduites, avec une méconnaissance confondante du terrain et de la population qu'on essayait vainement de compenser par le recours à la technique. Une telle dérive peut toujours être corrigée. Le *surge* du général Petraeus a produit une amélioration, probablement provisoire, mais néanmoins incontestable. Encore une fois, une stratégie adaptée procure toujours des résultats.

La prospective stratégique reste aussi incertaine en ce début du XXI^e siècle qu'elle le fut au siècle dernier. Pratiquement personne n'avait vu venir la guerre de 1914; de la même manière, malgré le perfectionnement des instruments, personne n'avait réellement prévu l'effondrement de l'Union soviétique. Nous ne savons pas ce que sera le monde de notre siècle,²² mais il ne sera pas nécessairement plus instable, d'un point de vue guerrier, que celui du XX^e siècle. Le risque de guerre interétatique n'a pas disparu, mais il est désormais plus faible: à l'ère de la mondialisation, les rivalités s'expriment d'abord à coups de conteneurs et de mouvements de capitaux, plutôt qu'avec des divisions blindées. Les crises régionales et locales demeurent, mais, contrairement à une opinion trop répandue, elles ne sont pas plus nombreuses qu'hier. Dans les années 1960, malgré l'équilibre de la terreur, l'Amérique latine était profondément gangrénée par la subversion communiste orchestrée par Moscou et La Havane, amenant en retour la généralisation de régimes militaires. Dans les années 1970-1980, l'Afrique a été confrontée à des guerres post-coloniales très discrètes, mais extrêmement meurtrières (plus d'un million de morts en Angola de 1975 à 1994, à peu près autan au Mozambique). Aujourd'hui, la subversion fondamentaliste n'est pas nécessairement pire que la subversion communiste et les sociétés ouvertes, démocratiques, disposent encore des moyens d'y faire face, pour peu qu'elles en aient la volonté. Une fois encore, nous voici ramenés à Clausewitz avec l'affirmation de la primauté des fins politiques sur les moyens techniques.

21 Hugues Eudeline, "Guérilla et terrorisme maritimes. Sri Lanka contre Tigres tamouls", dans Hervé Coutau-Bégarie (dir.), *Stratégies irrégulières*, Paris, ISC-Économica, 2010.

22 Essai de prospective dans Hervé Coutau-Bégarie, *2030 la fin de la mondialisation?*, Perpignan, Tempora, 2008.

Poland's Security Policy in an Unstable World*

Jerzy M. Nowak**

President of the Polish Euro-Atlantic Association

A Política de Segurança da Polónia num Mundo Instável

Comunicação proferida pelo Embaixador Jerzy M. Nowak, no IDN no dia 9 de Dezembro de 2009, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Visões Globais para a Defesa*.

Lecture delivered by the Ambassador Jerzy M. Nowak at the Portuguese National Defence Institute on the 9th December 2009. The lecture was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject Global Visions for Defence.

* This text expresses purely personal views of the author and may not be regarded as stating position of the Polish Government.

** Ambassador Jerzy M. Nowak was head of the Policy Planning and Security Departments in the Polish Ministry of Foreign Affairs. He represented his country as ambassador to OCSE, IAIE, UNIDO, Spain, Andorra and then NATO (2002-2007); in 2009 – heading security policy review in the MFA. He is President of the Polish Euro-Atlantic Association, teaches European security and diplomacy in the University of Torun and Diplomatic Academy in Warsaw; writes and publishes on these subjects.

Introductory remarks

At the outset let me express my sincere thanks and gratitude for this invitation, allowing me to present before this distinguished audience a Polish vision of the security and defense policy. You have invited to Lisbon a representative of a Central European country which constitutes the, Eastern wing of Europe, while Portugal the Western one, both being integral part of the Euro-Atlantic area. This is to me an example of your universal approach to the problems of security and interdependence in our continent.

I have been invited to give this lecture at a crucial moment of a need to redefine some assumptions of the Polish security policy, after 20 years of regaining sovereignty, in view of instability, vagueness and unpredictability prevailing in the present international environment.

Brief historical reminder

After the peaceful liberation from the Soviet domination in 1989, Poland availed itself of an opportunity to return to the Western World, an objective which was not guaranteed at that time. It was not only the question of not achieving proper standards. This could have been done within a relatively short period of time. But, as an aftermath of the "autumn of the Nations", at the end of the Cold War, 20 years ago, the Western Powers concentrated mainly on preventing a violent disintegration of the Soviet Union and then the Russian Federation. Central Europe was then their secondary interest.

For a few years after the fall of the Soviet Empire, Central Europeans were given to understand that NATO was not a realistic option, and European Union was a long distance dream. Central Europeans, or "new democracies" as they were called, were encouraged to democratize the Warsaw Pact and their relations with the Soviet Union, rather than seek an access to the Western Alliance. Wide-spread expectations of a new Marshall Plan for Central Europe did not materialized. Washington gave to understand that the United States would protect new democracies, but economic recovery and integration with Europe was left to the European Union. As a result, Poland, like other States of the region, had to rely mainly on their own potential ruined by more than half century of devastating Second World War, German occupation and then the oppressive communist dictatorship.

I do not intend to describe here the history of the modification of this Western attitude (modified after aborted coup of Gennadi Yanayev in August 1991), which

was a fascinating story in itself, because it does not belong to our to-day's subject. So, let us just remind that this process ended with the accession of the so called "Madrid Troika" (Poland, Hungary and the Czech Republic) to the North Atlantic Alliance in 1999 and to the European Union in 2004. It meant *inter alia* that we found ourselves together with Portugal in the same alliance and integration organism. Historic justice to the Central Europe has been done, Yalta system came to an end, Soviet troops were withdrawn, Central Europeans have recovered their sovereignty.

Six pillars of the Polish security

It was then that six basic pillars of the Polish security and defense policy, apart from economic recovery and effectively working democracy, have begun to be gradually formed, based on the following hierarchy:

- 1. Building of modern national defense potential**, based on operability with NATO, relatively modest, but the largest in Central European region, reduced according to the limitations of the CFE Treaty to presently ca. 99.000 troops (during the Cold War - 450 000), 1000 tanks, 210 combat helicopters; 222 combat aircraft (including F-16), around 80 vessels; expeditionary capabilities have been increased; as late as in 2009 conscript system was abandoned and professional army has been introduced;
- 2. Active membership in NATO**; when acceding to NATO, Poland followed, by large, a similar mental approach like the one formulated by Aldo Moro in 1950's: "it was a choice of certain type of civilization"; our participation in this most successful collective defense alliance in history means in particular: interest in the proper functioning of art.5 of the Washington Treaty as a basic security guarantee, effective collective territorial defense (Warsaw believes that there is a need to refocus NATO also on threats near home) and in parallel - meaningful participation in the Alliance's stabilizing and other missions (Bosnia, Kosovo, Afghanistan - 1600 troops, "Active Endeavour" in the Mediterranean - together with Portugal); creating trilateral battle group with Ukrainians and Lithuanians; ensuring NATO enlargement to the East (Ukraine in particular); interest in double function of the NATO Response Force (NRF) - external missions and territorial defense in the meaning of art. 5, i.e rejection of a concept of "NATO as "a gendarme of the world";
- 3. Developing "strategic relations" with the United States**, whose military presence in Europe has been treated in Warsaw as an additional, strategic

security guarantor; this relation required some sacrifices from our part, such as supporting the US in Iraq (again together with Portugal), buying F-16 instead of Mirage aircraft and risking problems in relations with France, having understanding towards American superpower politics, often against domestic public opinion etc.;

4. **Integration within the European Union, in particular the development of the European Security and Defense Policy (ESDP):** strengthening of the "Battle Groups", stabilizing missions, defense industry cooperation; interest in gradual development of the territorial defense concept within the European dimension; it is not a surprise that the Polish Presidency in the European Union in 2011 will concentrate on giving breath of new life to ESDP, consolidating EU defense potential, including European Defense Agency, stabilizing missions etc.;
5. **Building stable, good and close relations with the direct neighbors;** instead of three neighbours as during the Cold War (USSR, GDR and Czechoslovakia), Poland is bordering now seven **new** States: four of them belonging to NATO, three of them belonging to the Community of Independent States and to the Collective Security Treaty Organization, including Russia, having an enclave in the Kaliningrad district. Relations with Russia and Belarus require different attention and we will return to them later; however, three issues should be emphasized at this point: first, in our view there will be no safe Poland without independent Ukraine and Belarus; second, that the role of Germany on Poland's security is of paramount importance, and third, there are two particularly important instruments for the Polish regional activity: "Weimar Triangle" (France, Germany and Poland) and "Visegrad Group" (Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia, collaborating closely with Slovenia, Romania and Ukraine) and EU "Eastern Partnership";
6. **Participation in developing a cooperative system of security and arms control in Europe,** based on the concepts of indivisibility of security as well as an inclusion of all partners, as a supplementary instrument of the overall security, on the basis of the OSCE, CFE regime, Confidence and Security Building Measures (CSBM's) regime, Open Skies regime, and various UN based disarmament projects, as well as some informal initiatives like "The Cracow Non-Proliferation Initiative".

NATO and EU membership, creating solid fundamentals for our security policy, were not, however, a goal in itself or a panacea for all the security problems Poland

and other Central Europeans were faced with. They created only advantageous and secure external conditions for home development, based on respect for the principles of democracy, market economy and human rights, as well as for the strengthening of the international position of the country. However, such a condition has not been given forever and it is up to us to contribute effectively to common, indivisible and lasting security.

Change and new threats – global dimension, Polish perspective

Our view of the world, as in the case of other nations, Portugal I guess included, depends to a large extent on the persistence of particular historical experience, related with wars and other dramatic historical memories. Different geographic locations, psychologies, new challenges and threats as well as burdens of history, cannot be disregarded when dealing with international relations. It applies also to Poland and they shape the evolution of the Polish security and defense policy.

Some of them are common to the Polish and the Portuguese perspective and are related to stronger neighbors (although in case of Portugal it should be written in singular). Let me present a Polish perspective on this matter and refer briefly to our challenges, both real and perceived ones.

The situation before 1989 was clear: bipolar system ensured a high level of stability, but for Poland it meant stabilization of a satellite status. The last 20 years of unipolar system meant for us a security protection by the United States and NATO. The accelerating modification of this system and of the geopolitical situation has become more and more visible. The line between the internal and the external politics is becoming more and more blurred. On the one hand we have a growing interdependence with other States and on the other hand, globalization has great implications.

We are facing even more instability and unpredictability than before, due to changes in balance of strategic power. Economic strength is shifting to Asia, China in particular, and other emerging powers, including Brazil. The United States continues to be the most powerful country in the world but its unquestioned dominance is gone. Russia's quest for recreation of an era of great power primacy is worrying in particular its closest neighbors, but it may have larger negative strategic consequences. The position of the West has been weakened due to internal divergences. There is a decrease in solidarity because of the lack of a clear enemy. As a result, a phenomenon of renationalisation of security policy has reappeared. The European Union has gained a stronger economic position, but is unable to convert it into influential military factor as well.

Radical Islam (Al Qaida) and the relative power of nonState actors (Hamas) contributed to the destabilization phenomena and lead to the increase of frequency of limited wars, like in Afghanistan.

The proliferation of weapons of mass destruction and missiles enhances these concerns. None of us, including Poland and Portugal, is free of the danger of interdependent instability. Global climate warming is a problem for all, although we should treat it more as a chance than a threat, although in Polish conditions, it is a complicated matter due to the role of coal in our energy supplies.

This is a typical situation in flux, a kind of *interregnum*, in which old rules of the game are not respected any more, but new ones have not yet been worked out and approved. Previous bipolar and later unipolar systems have ceased to exist, but a new system has not yet emerged, once it is still under construction. The sovereignty concept has been questioned and dispersed among differentiated decision centers. Local and regional threats gain global dimension. For a medium sized country, located in the heart of continental Europe, in between two big powers – Russia and Germany – such a chaotic and transitional situation is both a concern and a challenge. The Polish existential question is: how to work out a new order and how to introduce it effectively?

European dimension – Polish specificity

Peace and security in Europe, or – if you wish – loose European security architecture, has been guaranteed in the last 20 years by a specific balance of forces among great powers, NATO's presence, common rules of the game embodied primarily in the Helsinki Final and OSCE agreements, a number of following six mutually interrelated elements, constituting an interesting configuration:

- a. **American presence** *sensu largo* in Europe, including military (NATO), economic and cultural fields,
- b. **Enlarged NATO** and its ever developed partnership concept, ensuring *inter alia* strong trans-Atlantic link,
- c. **European Union**, its ESDP and neighborhood policy; recently also – “Eastern Partnership”,
- d. **Institutionalized NATO and EU cooperation with Russian Federation and Ukraine**; it is worth to recall that Russia is demanding in the Medvedev's proposal that post-Soviet area institutions dominated by it, like CIS and CSTO, are fully recognized as European partners equal to NATO and EU,

- e. **OSCE, its CFE and CSBMs regimes**, including establishment of a “Corfu Initiative”, to discuss the Medvedev’s initiative,
- f. And last but not least, **supplementary elements, like Council of Europe**, dealing with enlarged human rights aspects of this configuration, as well as some **sub-regional organisms**, like Visegrad Group, Central European Initiative, Weimar Triangle, Mediterranean Dimension etc.

Each of these elements has its strengths and weaknesses, but so far this system has worked relatively well, though without giving equal protection to all members of the Euro-Atlantic area. I have in mind in particular Ukraine, Moldova and Caucasus States.

Polish specificity in this delicate configuration consists of striving to strengthen all these elements towards establishment of an enhanced order which may be called a **cooperative security**, within which NATO ensures credible collective defense. In the Polish thinking (main theoretician: professor Adam Daniel Rotfeld, now a member of the NATO “Wise Men Group” on the NATO Strategic Concept), the basis of such a system should be a triad: security (including soft and hard), economic and social development and human security. One of the implications in creating such an order is an imperative to strengthen both NATO and EU, their gradual mutual institutional bonding, with the aim of creating, in the future, a Trans-Atlantic community of security and defense. In other words, more integration and strengthening of the West, more openness to the outside world, more multilateralism, more effective international organizations. The latest should base their activity on four basic principles: solidarity (common confrontation of challenges), subsidiarity (mutual assistance in actions), compatibility (cooperation to achieve common goals), harmonization of actions.

Recently, however, there are signs that this sensitive Euro-Atlantic configuration may be at stake and deteriorate. I believe that there are three main reasons for that: a decreased US interest in Europe (including in its central region), new Russian assertiveness, and psychological factors. The last one results from strategic changes in relations among powers and from a search of many States for a new place in an unstable world. Among destabilizing factors there is an inclination of the great powers to be wrapped up in zero-sum games, return to geopolitical thinking, often accompanied by emotions and careless rhetoric.

There are also new real areas of conflicts: “frozen conflicts”, Arctic Sea - a quest for national resources and transit routes (less known problem in Portugal), access to oil and gas and their transfers, lack of common human rights standards in Russia, arms control and missile defense problems etc.

There are three specific problems related to the Polish security that I would like to treat separately.

The Russian case

Russia is the main foreign policy issue that preoccupies the European Union, both as a challenge and as an opportunity. From the Polish perspective, shared by many in Europe, the "Russian question" may be described as follows: can Russia become an integral part of the Euro-Atlantic community? Due to Polish historical experiences, the answer is not an easy one. For centuries Poles lived between Germany and Russia which tried to dominate Poland. No surprise that there is an inherent, instinctive fear of being encircled by these two powers.

However, the new reality should not be squeezed into past stereotypes. To-day's Germany is our ally in NATO and partner in EU. On the other side, Russia is no longer the Soviet Union, it is not a military threat to Central Europe. Problems between the Russian Federation and the West are not a new stage of the Cold War. Russia needs Europe and the West needs Russia as strategic partners. Russia desperately needs modernization and is unable to perform it with her own potential. This reality is imposed on everybody, including Russia, and the need for a new thinking related to the realistic assumption that security should be based on the well controlled interdependence and not on seeking for an enemy, on an increased confidence and not applying old stereotypes. Concept of security indivisibility cannot be used as a vehicle to paralyze NATO and EU and dominate neighbors.

But this is only part of the problem. At present, there are, in fact, two Russias: one nostalgic of its imperial past and other open to the world, in particular to Europe. They compete with each other. Some elements of the present Russian's policy are based on the imperial nostalgia and generate tensions in particular in its immediate vicinity. After some failures in democratic reforms, Russia has decided not to integrate with the West, to adhere to a concept of "a sovereign democracy" and to return to the outdated concepts of "correlation of power" and "concert of powers" in building a multipolar world order. Domination of the neighborhood is treated as an additional tool of national security. The Russian political elite believes that a new security order should be negotiated by leading powers only, on the basis of their interests, rather than on the basis of equality of partners and on the common values embodied in the Helsinki Final Act. It seems that Russian governing elites are not able to reconcile themselves with the idea that the era of great power primacy and privileged spheres of influence is over. They still believe that it would

be possible to push Poland, and other Central European States to second class category of NATO members and to some kind of dependence on Russian empire. Russian intervention in Georgia in August 2008 was an example of this anachronistic policy and constituted an infringement of principles of inviolability of frontiers and of sovereignty (which occurred for the first time after the end of Cold War).

Poland is concerned by these aspects of the new Moscow's policy, in particular its efforts to limit the inherent rights of sovereignty of the Central European States, but is not afraid of a massive, classic aggression. On the contrary, Poland is serious about reaching out to Russia and deeply interested in formulating a common political strategy of NATO and EU on this strategic subject. Joint Polish-German leadership within the EU on this crucial matter may give additional legitimacy to this issue.

Poland tries seriously to reach out to Russia also by contributing bilaterally to this process, forming a "Joint Group for difficult matters" and gradually removing points of contention (in particular the sensitive psychological issue of the murder of 22.000 Polish POW officers in the Katyn forests under Stalin's order in 1940). There is a lot of common economic, cultural and other interest between the two countries. One has to admit, though, that a real point of national difference between Warsaw and Moscow is a view on the future of Ukraine: Poland is in favor of an independent Ukraine, integrated in the Western institutions, closely collaborating with the Russian Federation, while Russia sees Ukraine as an integral, autonomous part of a larger Russian empire.

In brief; there is strong believe in Warsaw that positive signals sent recently by West to Russia (Obama's "reset" policy, NATO SG Rasmussen's proposals, "Corfu" dialogue in the OCSE on the Medvedev's proposal, Polish bilateral efforts etc.) require proper reciprocity from the Russian side, instead of the organization of huge military exercises on the Polish and Baltic States borders (with a scenario including the use of nuclear weapons against Poland) or the continuing anti-NATO Cold War type propaganda.

The American case

It seems that the United States is gradually reconciling itself with the fact that the world is moving towards a more multi-polar order. The new Administration is shifting its focus to the Pacific and China, and, at the same time, it is decreasing the attention given to Europe so far, it has become a relatively peaceful area. Russia became an object of American increased interest mainly regarding policy of Teheran,

the engagement in Afghanistan and the prevention to proliferation of weapons of mass destruction..

This is rather understandable and natural process. Washington probably came to the conclusion that Poland and other countries of the region should be providers of security rather than importers. However, these policy modifications have caused some alarm in Central Europe, in particular after the unexpected and abrupt change of the missile systems proposals (style also counts: Poland was informed of the change ironically exactly on the 70th anniversary of the Soviet invasion in 1939).

What is the reason of such a concern in Poland and other countries of the Central European region? To a large extent it is the question of perceptions rather than reality. Some people in Central Europe think that a new policy towards Russia may leave us alone with Russia in its quest to recover its spheres of influence. Others believe that putting Central Europe on the lower place on the Washington's list of priorities means leaving possible problems of Russia's relations with this region to the European Union, which, in practice, means to Germany, which in turn is now strongly engaged in an economic and investment offensive directed to Russia, Siberia in particular. Still some others are concerned with a possibility of creating a kind of "security vacuum" in Central Europe, which easily may be filled in by the Russian Federation or a Russian - German "condominium".

Even if these are only perceptions and speculations, far from realities, they should not be completely discarded or neglected because they may produce political consequences. One of them is already evident: American popularity has decreased in Poland and other countries of the region to a level comparable with other Western European States (a well known manifestation of it was a letter to President Obama issued in August 2009, signed by a number of Central European statesmen and intellectuals appealing to the new American Administration "not to abandon this region"). It should be added at this juncture, that in spite of these new Polish perceptions towards the United States, the US continues to be seen as "an indispensable power in Europe and the world".

Another implication, is getting rid of long lasting Polish illusions on America, for example that Poland and US share the same objectives *vis-a-vis* Russia. Therefore, it would not be surprising if more healthy realism takes ground in Poland regarding the "strategic relations" with the United States; while preserving and increasing American crucial commitments in supporting Polish defense arrangements, in particular regarding antimissile and air defense. At the same time European Union links may be gaining in relative importance.

The Energy case

Energy dependence as security challenge in Central Europe, in the Polish context, also merits a brief separate treatment. The use of energy supplies and its transportation by Russia as political weapon is well known. But this problem became much more complicated once a decision has been taken to construct the ambitious Nord Stream gas pipe line from Russia to Germany through the Baltic sea, conspicuously avoiding Poland and Baltic States, in spite of the fact that building it on land in Central Europe would be three times cheaper. A question arises: what is behind such a decision?

Russia's intension is clear: Nord Stream route is to by-pass an area Moscow considers to be part of its sphere of "privileged interests" or zone of influence. Even more – Russia does not trust Ukraine and the new EU members, Poland in particular, as transit countries, and is ready to undertake appropriate costs to by-pass them, instead of seeking a negotiated common *modus vivendi* in this field. In other words, it is also an effort to isolate Central Europe from the Western part of the continent.

There is no need to hide that the role of former German Chancellor Gerhard Schroeder and Germany itself in this project has been painful to Poland, having in mind close the allied relation of Warsaw and Berlin. The interests of German industry and financial centers prevailed to such an extent that Germany lobbied successfully for the EU endorsement of the project even though pipeline consortium is controlled by Russian Gazprom and no single company from Central Europe is involved in it. To say it more openly: German position has made more difficult the efforts carried out by Poland and other countries of the region to reduce Europe's energy dependence on Russian gas and oil and its transportation around Central Europe.

It is not my intention to overstate this case, but Polish dilemma is difficult. On the one side we have to limit the damage caused by Russian energy policy and decrease our dependence of Russian gas and oil. In Poland fears reappeared that Germany is putting her own interests before Europe's. On the other side, it would be unrealistic to expect Chancellor Angela Merkel to change position on the Nord Stream at a so late stage. After all, energy links with Russia should be within the normal interdependence model of relations. Our expectation is that, at this stage, our following interests are taken into account both by Berlin and Brussels:

- To lay the pipe deep enough in the Baltic bottom to allow transportation of heavy vessels carrying liquid gas to the Polish LNG ports near Szczecin;

- to support the EU "strategic priority", i.e. to develop a Southern Corridor, which includes Nabucco pipeline project;
- to send a diplomatic message to Moscow that the principle of solidarity on energy still works in the EU and Russian policy "*divide et impera*" will not work.

Poland is not limiting her efforts to arrangements with Russia. A key word for this policy is "diversification", looking for gas and oil links also with North Africa and Gulf States, and last but not least - searching for alternative sources of energy.

To conclude this subject: it is necessary to remind that access to energy resources, being fossil, water or others is more and more linked to the security policy of the European Union. Polish interest is to bring about a situation in which a European energy network, with Russian participation, is created on a safe and credible basis. Here, the Polish close cooperation with Germany in this field is again crucial in building a common European energy policy on Russia.

Security policy priorities and perspectives

Stereotypes apart, Polish security policy is concentrated much more on current and future security threats and challenges than on the past memories. An unstable security environment forces to revise the security strategy, to get rid of illusions, to strengthen the international position of the State and to reply to the question: what will be the place of Poland in the future security system on the regional and global level?

In case of a medium sized country, located at the heart of Europe, there is no reply based on the going alone principle. Therefore, the unity of the West and Trans-Atlantic security community is of key significance to Poland. It is clearly in the well understood Polish interest to build a strong Europe and prevent its strategic marginalization in the construction of a multipolar model of the world.

It is not by chance that a thorough review of the Polish security policy has just been under consideration in the Ministry of Foreign Affairs. It is based on the evolving NATO Strategic Concept, EU European Security Strategy and Polish national needs.

So, what are the basic priorities of this policy in facing new threats and challenges? I would spell out five of them which I consider to be of particular importance:

The first is strengthening NATO collective defense guarantees resulting of art. 5 of the Washington Treaty, as a kind of a security policy in an unstable world. This includes a return to credible contingency plans in case of a real threat, keeping alive credible deterrence arrangements (taking into account nuclear weapons and missile systems), improving the automaticity of decisions in an hypothetical case of application of art. 5.

The second is using all possibilities of the Lisbon Treaty regarding ESDP to increase security and defense integration, strengthen EU's global stabilizing and security building functions, in particular those complementary to NATO, and the development of energy solidarity. These questions will be on top of Poland's priorities during its EU Presidency in the second half of 2011. It is in the interest of the whole of Europe, our region in particular, to promote strategic partnership of the EU with the United States as guarantors of global stability and security. In general terms, our expectation is that EU starts putting Eastern Europe back on the diplomatic map, using *inter alia* effectively "Eastern Partnership" (an idea put forward by Sweden and Poland) for this purpose. Polish-German leadership in formulating a Russian-EU policy is of particular importance.

The third is pragmatic development of security and defense bilateral ties with the United States, as the most powerful NATO ally, in particular in their support of the Polish defense potential (as promised by the US Government in joint Declaration in August last year, in Warsaw), within a framework of general NATO policy. Washington is expected to work out a realistic program of security engagement in Central Europe. As far as proposal of the installation of American missile defense systems (SM-3) is concerned, Polish primary interest will be the integration of this system on NATO's defense arrangements in this field.

The fourth is to work out an institutional cooperation and effective link between NATO and the EU and seek a new definition of the tasks of these two major Western world institutions in the new security environment on combating terrorism, humanitarian interventions in failed States, preventing pirate attacks and preventing proliferation of weapons of mass destruction as well as responding to possible cyber-attacks. A particularly urgent task is to work out a joint strategy regarding access to energy resources. Prevention of the re-nationalization of security policies of major European and North-American States and the return to "concert of powers", "directorates", or other forms of imposing the will of the big powers onto medium-sized and small States, also belongs to the important tasks of this group of priorities.

The fifth is to make all the possible efforts to enhance NATO and the EU as a common and credible “two-track” policy towards Russia (initiate efforts to bring Russia closer to the West and respond positively to constructive offers, react adequately to aggressive behavior). Western policy towards Russia should be an integral part of a larger dimension embracing “open door” policy to Ukraine, Georgia and all other democratic States of the continent interested to join NATO and the EU, of course after meeting necessary standards of membership. It is also important for the European security to have Turkey within the EU integration framework.

Final remarks

These priorities do not exhaust the list of other important tasks of the Polish security policy. Their common denominator is strengthening the existing security arrangements and institutions, without creating new ones and establishing any superficial new security “architecture”. To us, hard security challenges should still be on the international agenda as an insurance for unforeseen circumstances.

What is interesting to take note in the list of the Polish security policy is a certain modification of the United States position of importance. It continues to be high, it is indispensable, but America is not treated as an ultimate protector and the only guarantor of our independence and security. At the same time the European Union model of security has been located higher than before.

The revision of our security paradigms also confirms that Russia is not treated as a threat but rather as a challenge and opportunity. There are hopes for gradual integration of Russia within the Western world and for its constructive involvement in the security of Europe. Polish first hand reaction to Medvedev's proposal is to ask ourselves, Russians, and other partners whether Moscow's ideas mean security enhancement. If they do, they will be met with a positive response. But creating new institutions just for “psychotherapy” is not a rational solution in seeking Russia's dignified place on the continent. As I have already said, by building a new Polish-German alliance, it could match what the Franco-German rapprochement did for Europe after 1945, also in the context of the so called Russian question.

Finally, let me describe in brief Polish security position: **Poland is a regional power, an important European player and a country of some limited global interests as well**, the latest implemented mainly through NATO and EU. Its ambition is to protect itself in a credible way, to be an integral element of regional correlation of

forces in a constructive meaning of this notion, and to contribute to working out a new set of rules for the game and a new global security order, where all States, small and large alike, may have their dignified and secure place (“multilateralising multipolarity”, to use the expression of Alvaro de Vasconcelos). Here, no doubt, Polish and Portuguese interests coincide.

Regional Security Frameworks in Israel

Oded Eran

Director of the Institute for National Security Studies, Tel Aviv. Israel's Ambassador to the EU and NATO between 2002-2007

O Enquadramento Regional de Segurança de Israel

Comunicação proferida pelo Embaixador Oded Eran, no IDN no dia 23 de Fevereiro de 2010, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Visões Globais para a Defesa*.

Lecture delivered by the Ambassador Oded Eran at the Portuguese National Defence Institute on the 23rd February 2010. The lecture was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject Global Visions for Defence.

The proposition of a regional security framework is presumably based on the following assumptions:

- That a region and its member states are agreed upon their definition as a region within certain geographical boundaries.
- That the member states of this certain region have certain common attributes which bind them together.
- That these member states can identify common threats.
- That they have a common desire to meet these threats on a regional basis.

This set of assumptions hardly applies to the Middle East. In some cases the four elements I mentioned are all absent. The Middle East has acquired several geographical definitions and none of them is helpful to this discussion, mostly because the geographical source of the threat does not necessarily correspond to the threats.

The geographical definition of the region relates to the region as the area between the Persian Gulf and the Mediterranean. This definition leaves Iran, Afghanistan and Pakistan outside the region. It also leaves the Maghreb, North Africa, outside the region. It is questionable whether Somalia or Sudan fall within this definition.

But when the sources of the threats to the region are mapped, it is clear that some emanate from precisely those countries left out if the geographical boundaries contain just the space between the Gulf and the Mediterranean. This is not a simple matter because whenever the geographical size is increased, the looser the framework – political, economic and security – become and the smaller the benefits are. That is to say that if we add Pakistan and Afghanistan to the region because that is from where some of the threats came from, the more difficult it will be to create a binding framework.

Regardless of the geographical boundaries of the region, the Middle East lacks the sufficient degree of political cohesiveness to allow for home grown regional security arrangements. There were, in the 20th century, attempts to create political, economic and even security frameworks, most of which have not succeeded. The ones in security were mostly attempts by the super powers of the time to create a buffer against one another. This is the origin of the pro-American, pro-British Baghdad Pact and this is the basis for the Egyptian-Syrian pro-Soviet alliance in the middle of the 1950's. The fragmentation of the Middle East continues and even deepens. Furthermore, regional frameworks require a certain degree of willingness to give up national sovereignty. It is difficult to produce a single country in the Middle East region which has reached the degree of political maturity to be able to forgo certain attributes of sovereignty. All of the regional, Arab associations in the region are of a loose, unbinding nature, where no sovereignty is given up

and pan-Arabism, which was a mighty political force just 40 years ago, is part of history.

Even more discouraging will be the attempt to define, in a formal manner, the enemy. It is quite probable that in the inner courts, behind the scenes, even if Israel were to be present in these secret meetings, Iran or certain Moslem fundamentalist groups would be unanimously declared the common threat. This will not be done collectively in a manner sufficient to forge a common framework to collectively combat this threat, or even to contribute to efforts conducted by other non-regional forces.

The combination of all these absent, but necessary, elements makes it almost impossible to create a regional security framework born from within the region itself. Not surprisingly, therefore, the two quite recent attempts to produce regional cooperation in these matters were initiated outside the region under the umbrella of NATO and the European Union. First was the NATO Mediterranean Dialogue which was launched in 1994 and now includes seven countries – Mauritania, Tunisia, Morocco, Algeria in North Africa and Egypt and Israel in the Middle East. The structure has been flexible enough to allow two tracks. In the early stages, most activities were done in the context of the group and it developed to the extent that the seven Chiefs of Staff now meet annually with their NATO partners. The Foreign and Defense Ministers of the seven non-NATO countries meet as well and units of the seven Mediterranean Dialogue members may participate in certain NATO exercises. The second track, which was developed in recent years, is based on the principle of differentiability, which allows each of the seven to proceed in its cooperation with NATO according to its capabilities and wishes. NATO has reached Individual Cooperation Programmes with some of the seven MD countries, but at the same time the multilateral track is preserved. NATO's annual work programme for the MD aims at building joint activities in civil emergency planning, crisis management, border security and defence reforms and defence economics. The list includes seminar courses and exercises.

The weak and strong points of the Mediterranean Dialogue are clear. On the one hand, it is more an individual cooperation with NATO than a collective cooperation between two groups – NATO and a group of Mediterranean countries. But it is a fact, not to be disregarded, that in spite of the confrontation between Hizbullah and Israel in 2006 and Hamas and Israel in 2008-9, all the Arab States in the MD have continued their participation in the NATO MD activities including the meetings between high-ranking officers. The framework is of course partial and does not include Syria, Lebanon and the Palestinian Authority and the cooperation between the seven themselves is very minimal, but the MD creates a potential which could be further developed.

An almost identical process was launched by the EU in 1995 at the Barcelona Conference and the Barcelona Declaration. The logic of this effort was similar to the one of the NATO MD. The Iraq 1991 war and the 1993 Oslo Accords created regional political circumstances which were conducive to the establishment of regional cooperation. On the security matters, the Barcelona Declaration was "hijacked" by Egypt which has been campaigning against Israel's nuclear capabilities. The general security basket in the declaration is therefore heavily tilted in this direction. The two sentences which are directed to the issue of security are ridiculously vague and abstract. These sentences read "Promote conditions likely to develop good-neighbourly relations among themselves and support processes aimed at stability, security, prosperity and regional and sub-regional cooperation.

Consider any confidence and security-building measures that could be taken between the parties with a view of creation of an "area of peace and stability in the Mediterranean", including the long term possibility of establishing a Euro-Mediterranean pact to that end".

The Declaration of the summit of Paris on 13 July, 2008, creating the Mediterranean Union on the basis of President Sarkozy's idea, was basically a reiteration of the Barcelona Declaration and added platitudes. The annex to the Paris declaration specifies six priority areas for the Union. None of them has to do with cooperation in security. One is called civil protection and deals mostly with catastrophes.

Simultaneously with NATO, the EU also reached, in 2004, the conclusion that an element of differentiality is necessary and the individual action plan offered to some of the EU Mediterranean neighbours was aimed at allowing them to progress more rapidly than the others in their bilateral relations with the EU.

It is clear from this short description that both NATO and the EU had very limited success in creating regional cooperation. Notwithstanding sub-regional security cooperation mechanisms such as the Gulf Cooperation Council, the failure to establish regional security is mostly the result of the regional states reluctance to work within mechanisms created outside the region and imported. But part of the failure, paradoxically as it may sound, is the result of a timid approach by NATO and the EU, which were willing to accept that the slowest and more reluctant Mediterranean partners will dictate the pace of the progress and the depth of the regional cooperation. Evidently, Arab-Israeli relations have been a major factor in the Arab attitude towards regional cooperation with Israel as an equal member and events in the peace process, both negative and positive, influenced Arab positions towards regional cooperation.

The analysis above does not mean that regional security cooperation is not possible even under the current circumstances. In spite of the experience of NATO and the EU, it is still an open question whether outside involvement is necessary.

The NATO experience is not totally discouraging. It shows readiness even under strained political circumstances, to maintain a certain degree of dialogue. It is evidence of willingness to accept a framework provided there is a sufficient degree of flexibility, allowing participants to proceed at their own pace.

NATO could try a bolder approach while attempting to use a flexible approach. For the time being, it is the constraints which NATO imposes on itself which prevent, to a certain extent, greater progress towards regional security cooperation. The current efforts to devise a new strategic concept for NATO under the New Secretary-General and former Secretary of State Albright should, in my view, recognize not only that the Middle East and the area beyond produce both the sources of threats but also allies in meeting these threats. It is also evident that, at least for the time being, the region, regardless of its geographical definition, is unable to produce on its own a comprehensive system of collective security. What NATO can offer is a partial substitute through the creation of ad-hoc "coalitions of the willing". There cannot be, for obvious political reasons, a formal coalition against terror and certainly not against terror based on Islamic fundamentalism. There can be an informal forum in which even operational aspects can be discussed. The same can be said about Iran and its nuclear ambitions. It is a source of concern to every state in the Middle East. Again, for several reasons, this cannot be translated into a cohesive framework but informal discussion can take place.

Another aspect which should be looked at is the contribution of third parties to the security aspects of possible agreements between Israel and its neighbours. The past experience is not encouraging. The deployment since 1949 of UN Forces did not prevent wars and in 1967, the hasty decision to remove the UN force from the Sinai was a cause, though a minor one, for the outbreak of the war. International deployment will, however, be needed to fulfill certain functions. Ultimately it is, of course, the decision of the direct parties to the agreement to preserve it, but they may need third party involvement in terms of monitoring and maintenance of low level security arrangements.

In summing up, I would like to reiterate that the region as a whole still lacks the level of political cohesion necessary for a meaningful security cooperation. Sub-regions such as the Gulf and North Africa are better united at this point for cooperation. Connection between the sub-regions, creating a framework, providing a political umbrella and structuring the discussions can be provided by an outside organization such as NATO.

There is also room for low-key preparations for a third-party deployment in the context of security arrangements which will be part of the agreements between Israel and its neighbours.

Política de Defesa do Brasil

Marco Gonçalves Mendes

Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais

Comunicação proferida pelo Tenente-Brigadeiro-do-Ar Marco Gonçalves Mendes, no IDN no dia 23 de Março de 2010, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Visões Globais para a Defesa*.

Brazil's Defence Policy

Lecture delivered by Tenente-Brigadeiro-do-Ar Marco Gonçalves Mendes at the Portuguese National Defence Institute on the 23rd March 2010. The lecture was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject Global Visions for Defence.

Introdução

(...) É com grande satisfação que me dirijo aos participantes do Ciclo Internacional “Visões Globais para a Defesa” para proferir esta Palestra, na qual apresentarei um panorama abrangente da participação do Brasil na agenda da Defesa Nacional.

Começo por abordar um tema que é de grande interesse e que representa fato inédito para o Estado brasileiro: a Estratégia Nacional de Defesa, aprovada por decreto presidencial de 18 de dezembro de 2008, que reflete, entre outros aspectos, a posição de destaque alcançada pelo Brasil no contexto internacional. Tal documento, focado em ações estratégicas de médio e longo prazos, vem obtendo êxito em sua meta maior de consolidar a modernização da estrutura nacional voltada para a Defesa.

Abordarei sua concepção estratégica, destacando os segmentos atinentes à reorganização das Forças Armadas e do próprio Ministério da Defesa, bem como a reestruturação da indústria brasileira de defesa – com os desdobramentos desejáveis no reequipamento das próprias Forças com fulcro em tecnologias sob o domínio nacional.

Em seguida, apresentarei um panorama bastante amplo dos Organismos Multilaterais Regionais, abordando primordialmente a forma como o Brasil se insere no espaço político da Organização dos Estados Americanos e do Conselho de Defesa Sul-Americano, onde destacarei as mais promissoras tendências de integração na América do Sul.

Finalmente, apresentarei uma síntese dos principais aspectos que constituem as mais destacadas manifestações do grau de importância que o tema Defesa vem provocando na sociedade brasileira.

A Estratégia Nacional de Defesa

Ao visualizar o futuro emprego das Forças Armadas brasileiras, em conjuntura que apresenta claros indicadores de maior preeminência do Brasil no cenário internacional, emerge preliminarmente o imperativo de garantir a defesa do País, de seus cidadãos e dos interesses nacionais contra agressões e ameaças. Em função disso, o maior envolvimento do povo brasileiro no debate e na construção de sua própria defesa constitui o alicerce para a arquitetura de um projeto nacional de interesse do governo e do Estado.

Ainda durante a fase de concepção da Estratégia Nacional de Defesa, quando se delinearão as diretrizes nos campos de dissuasão, articulação e emprego con-

junto das Forças Armadas, ciência e tecnologia e relacionamento internacional do Brasil, já se evidenciava a exigência de promover a reorganização da Marinha, do Exército e da Força Aérea.

Para obter a configuração visualizada com vistas a cumprir vasto espectro de tarefas, torna-se condição irrenunciável a posse de tecnologia, sob inteiro domínio nacional, nos estratégicos setores de atividades espaciais, ciência cibernética e energia nuclear.

Uma maior vinculação entre a máxima exploração de recursos tecnológicos e aspectos operacionais emergiu também como fator primordial para integrar a matriz que levou à modelagem da configuração das Forças que proverão a defesa do Brasil no século XXI. Tal nível de eficiência será alcançado por meio do uso de:

- sistemas de comunicações que propiciem o emprego conjunto de unidades das três Forças;
- plataformas que garantam um grau de mobilidade compatível com o espaço que é entendido como o entorno estratégico brasileiro; e, principalmente,
- domínio de conhecimentos que proporcionem ao combatente as habilidades necessárias para atuar de forma eficaz em ambiente mutável.

O reposicionamento da Marinha, do Exército e da Força Aérea também foi identificado como elemento essencial ao elenco de atributos que condicionam o emprego de meios previsto na Estratégia Nacional de Defesa.

A par de considerar as causas estruturais que justificam a atual distribuição de unidades das três Forças, próxima às principais áreas de concentração demográfica e os centros industriais do País, foi observado que há também preocupações ligadas à defesa nas regiões Norte e Oeste, e no Atlântico Sul.

Assim, deverá ser intensificada a presença da Marinha na região da foz do Amazonas e nas grandes bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná. As reservas estratégicas do Exército serão posicionadas no centro do Brasil, para onde serão igualmente deslocadas as unidades da Força Aérea destinadas a realizar o transporte aeroterrestre. A partir dessa localização central, as tropas poderão ser rapidamente desdobradas para qualquer ponto do território nacional.

Todas essas variáveis, que levaram em conta o preparo das Forças com foco em aptidões que garantam o engajamento em conflitos caracterizados por acentuado grau de imprevisibilidade e, ainda, em atender ao crescente volume de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, levaram à elaboração dos projetos e programas específicos para cada uma das três Forças.

Para a Marinha, sob a égide do desenvolvimento das capacidades de monitoramento ou controle, mobilidade e presença:

- a implantação da 2ª Esquadra e da 2ª Divisão Anfíbia na região norte/nordeste, com a construção de bases naval, aeronaval, de fuzileiros navais e de abastecimento;
- a implementação do Programa de Desenvolvimento de Submarinos convencionais e de propulsão nuclear, que engloba ainda uma base e um estaleiro associados e a transferência de tecnologia;
- a execução do Projeto Amazônia Segura, com a criação e elevação de categoria de 33 capitânias, delegacias e agências, a construção de navios e embarcações, e a criação de dois batalhões de operações ribeirinhas; e
- a construção do núcleo do Poder Naval, abrangendo navios, aviões, helicópteros, Veículos Aéreos Não Tripulados e meios de fuzileiros navais para duas divisões anfíbias.

No Exército, sob a orientação dos conceitos estratégicos de flexibilidade e de elasticidade, e também com o desenvolvimento das capacidades de monitoramento ou controle, mobilidade e presença, serão executados os programas:

- Amazônia Protegida - que prevê o fortalecimento da presença militar na Amazônia, incluindo a implantação de 28 novos Pelotões Especiais de Fronteira, que se somarão aos 21 ora existentes;
- Sentinela da Pátria - que trata da reorganização e da modernização das Brigadas. O processo inclui a transformação de 11 Brigadas de Infantaria Motorizada em 6 Mecanizadas e 5 Leves, a transferência da Brigada de Infantaria Pára-quedista do Rio de Janeiro para o centro do País, em Anápolis, no estado de Goiás, e a criação de novas Brigadas, quais sejam: três de Selva, uma Antiaérea e uma de Aviação Terrestre na Amazônia, além de três Leves;
- Mobilidade Estratégica - que prevê completar as dotações de equipamentos, armamentos, meios de transporte e suprimentos da Força Terrestre, incluindo a aquisição de novos helicópteros; e
- Combatente Brasileiro - que prevê a pesquisa, o desenvolvimento, a produção e a aquisição de material de emprego militar por meio de projetos de Ciência e Tecnologia que privilegiem a indústria nacional, incluindo os Veículos Aéreos Não Tripulados e a nova família de blindados URUTU III.

Na Força Aérea, os projetos principais consistem em:

- aquisição de aeronaves de caça, por meio do projeto F-X2;
- desenvolvimento de aeronaves de transporte e reabastecimento em voo, com destaque para o KC-390, da EMBRAER;
- desenvolvimento e lançamento do veículo lançador de satélites; e
- modernização do Centro de Lançamento de Alcântara.

O Ministério da Defesa, por sua vez, já pôs em prática as primeiras medidas para se dotar de estrutura compatível com as suas atribuições, conforme consta da Estratégia Nacional de Defesa.

A proposta de reestruturação da Estrutura Regimental do Ministério foi concebida levando em conta a característica de ser uma Pasta de natureza civil, integrada por funcionários civis e militares, em estrita observância aos critérios de eliminação da superposição e fragmentação de ações, redução de custos e níveis hierárquicos, e aumento da amplitude de comando.

Dos estudos efetuados, emergiu a percepção de que o Ministério da Defesa apresenta uma peculiaridade em relação aos demais ministérios: a convivência de duas vertentes, a institucional, como ministério civil, e a operacional, como condutor e coordenador das ações militares de defesa, além de assumir uma postura voltada para o incremento de medidas capazes de viabilizar uma gestão mais eficiente no campo da aviação civil. Assim, a reestruturação focalizou a integração dessas dimensões, mediante o compartilhamento de recursos e a estruturação em componentes especializados.

Os principais aspectos da reestruturação se apresentam por meio da reformulação do papel do atual Estado-Maior de Defesa – embrião do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas – e da definição de novas Secretarias que abrangem e integram os macroprocessos de suporte. Por essa razão, serão criadas a Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desportos, integrando as áreas afetas à gestão de pessoal e, por indicação da Estratégia Nacional de Defesa, a Secretaria de Produtos de Defesa, que se encarregará de área que, na atual estrutura, enfrenta sérias limitações.

As funções antes realizadas pelas Secretarias de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais e de Ensino, Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia serão integradas na estrutura do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, juntando-se à nova Chefia de Preparo e Emprego Combinado, caracterizando, desse modo, a integração das atividades fim do Ministério.

Um dos eixos estruturantes da Estratégia Nacional de Defesa é a reorganização da indústria nacional de defesa, para assegurar o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas.

É forçoso reconhecer que, na singularidade de suas missões constitucionais, a Marinha, o Exército e a Força Aérea se vêem diuturnamente diante de desafios que vão desde a garantia da integridade da soberania brasileira à projeção do País no concerto das Nações, sem que disponham do desejável avanço tecnológico suportado por uma indústria de defesa nacional forte e amplamente desenvolvida.

Esses desafios serão vencidos, primordialmente, por meio de desenvolvimento tecnológico independente. Entretanto, com o propósito de fomentar a capacitação tecnológica e a fabricação de produtos de defesa nacionais, serão buscadas parcerias com outros países. Sempre que possível, essas parcerias serão construídas como expressões de uma associação estratégica mais abrangente entre o Brasil e o país parceiro, de modo a reduzir progressivamente a compra de serviços e de produtos acabados no exterior.

A associação será manifestada em colaborações de defesa e de desenvolvimento e será pautada por duas ordens de motivações básicas - a internacional e a nacional, segundo diretrizes que nortearão todo o processo, quais sejam:

- Dar prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes;
- Subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos;
- Evitar que a indústria nacional de defesa polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira; e
- Usar o desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais.

Além dos parâmetros que acabo de mencionar, para atender às demandas da Defesa Nacional e das Forças Armadas, conforme previsto na Estratégia Nacional de Defesa, há de se ressaltar ainda que a indústria nacional de defesa deve ser reestruturada com foco nos setores identificados como essenciais para que sejam obtidas as capacitações militares desejadas: o espacial, o cibernético e o nuclear.

Com o intuito de tornar concretas ações nesse sentido, alcançando-se, ao mesmo tempo, desejados ganhos de escala e eficiência e, ainda, economia de recursos, estabelecer-se-á, no Ministério da Defesa, a já mencionada Secretaria de Produtos de Defesa. A Secretaria será responsável por formular e dirigir a política de compras

de tais produtos, que incluem armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo, empregados nas atividades operacionais.

O objetivo será, portanto, implementar, no mais breve período, uma política centralizada de compras de produtos de defesa que garanta o compromisso com o desenvolvimento das capacidades tecnológicas nacionais em produtos de defesa e a otimização no dispêndio de recursos.

A esse repertório de medidas agrega-se a adoção de regime legal regulatório e tributário especial, com o propósito de resguardar as empresas nacionais.

Entre as principais medidas nesse campo encontram-se a revisão da Política Nacional da Indústria de Defesa e a instituição de normas especiais para o desenvolvimento, a aquisição e a contratação de produtos de defesa junto às empresas brasileiras.

Essas iniciativas se justificam sob o argumento de que as demandas estratégicas de defesa devem, ao mesmo tempo, atender às necessidades do Poder Público e incentivar o setor produtivo que opera no campo da indústria de defesa. Assim, atinge-se também o propósito mais amplo de compatibilizar os esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional.

Organismos Multilaterais Regionais

Os processos de consolidação democrática e de integração, impulsionados pelo MERCOSUL, Comunidade Andina de Nações, Organização do Tratado de Cooperação Amazônico, Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e, mais recentemente, pela UNASUL e o próprio Conselho de Defesa Sul-Americano, fazem com que os países da América do Sul reúnam condições estratégicas distintas do resto mundo.

O desenho político sul-americano permanece estável há longo tempo. O mapa da América do Sul se mantém o mesmo, enquanto o de outros continentes foi modificado várias vezes em função de conflitos que levaram à fragmentação de Estados e à alteração de suas fronteiras.

Na América do Sul, vivemos um momento único, no qual o desenvolvimento regional não é uma mera figura de retórica, mas uma realidade que se configura a partir do desenvolvimento sócio-econômico, da integração energética, do compartilhamento do conhecimento, da expansão da estrutura de transporte e de comunicações, e da cooperação militar.

Os principais mecanismos regionais de defesa que proporcionam fóruns para discussões políticas de segurança e de defesa são:

1. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado em 1947, que estabelece uma orientação de defesa coletiva do Hemisfério: o ataque a um de seus países pode ser considerado como um ataque a todos os demais. O TIAR consolidou um mecanismo de defesa das Américas frente a uma ameaça comum que representava o “comunismo” na época da Guerra Fria. Nos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o Brasil evocou o Tratado em uma Reunião de Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 21 de setembro do mesmo ano. Na oportunidade, o Brasil reiterou a posição de que o TIAR constitui o marco jurídico adequado para a discussão e a definição de linhas de ação de combate ao terrorismo no plano regional. Essa atitude, marcada de simbolismo, evidenciava, naquele momento, que era uma questão de defesa e de segurança um país dispor de aliados confiáveis em todos os momentos, destacando a importância que o Brasil atribui ao Tratado.

O Brasil considera que o TIAR é um instrumento válido para a cooperação na área de defesa no plano hemisférico.

2. A Junta Interamericana de Defesa (JID) que, ao longo de grande parte de sua existência, viveu sob inspiração de um mundo bipolar e assim orientou seus trabalhos ao preparo e ao planejamento da defesa do continente contra um inimigo comum.

A JID e o Colégio Interamericano de Defesa, dirigido pela JID, facilitam o estabelecimento de redes, permitindo que os militares que enfrentam diferentes situações troquem experiências e aprendam com os demais.

Em 2006, foi aprovado um novo regulamento da JID estabelecendo seu vínculo jurídico e institucional com a OEA e definindo como seu principal propósito, o de prestar à própria OEA e seus Estados-Membros serviços de assessoramento técnico, consultivo e educativo em assuntos relacionados a temas militares e de defesa no Hemisfério, a fim de contribuir para o cumprimento da Carta da OEA.

Ao analisar o contexto em que foram criados os instrumentos de segurança do continente americano acima descritos, a primeira impressão que se tem é a de uma aliança militar. Entretanto, alianças são caracterizadas por ameaças reais ou objetivos bem definidos e esses organismos foram criados após a Segunda Guerra Mundial, num ambiente em que havia a preocupação em se contrapor ao comunismo.

A partir da década de 1990, emergiram novos conceitos de segurança como a “Segurança Defensiva” – que pretendia assegurar a defesa efetiva com base no **emprego das forças** e não mais numa ameaça estabelecida. Da mesma forma, o conceito de “Segurança Coletiva” evoluiu para “Segurança Cooperativa” – caracterizada pela mudança de foco no planejamento, o qual substituiu a preparação para o enfrentamento das ameaças, para a prevenção do seu surgimento. Nesse novo contexto surgiram:

3. **A Organização dos Estados Americanos (OEA)**, congregando os países das três Américas com o fim de fortalecer a cooperação e desenvolver interesses comuns, inclusive nos campos de segurança e defesa. Trata-se do principal fórum para o diálogo multilateral e a ação concertada da região. Suas últimas e mais importantes reuniões para os temas que aqui nos interessam foram a “Conferência Especial sobre Segurança”, em outubro de 2003, e a “Cúpula Extraordinária das Américas”, em janeiro de 2004. Apesar do caráter distinto destas, ambas as reuniões apresentam pontos comuns com respeito à segurança hemisférica.

O resultado do mais recente encontro foi o estabelecimento de três objetivos vinculados e interdependentes, a saber:

- crescimento econômico com equidade para redução da pobreza;
- promoção do desenvolvimento social;
- assegurar e aprofundar a governabilidade democrática.

A Conferência Especial sobre Segurança por sua vez representa, até hoje, o mais significativo fórum sobre segurança hemisférica, no qual se reconheceu que os Estados do Hemisfério enfrentam tanto ameaças comuns à segurança como novas ameaças e preocupações com outros desafios que, por suas características complexas e profundas, determinam que a segurança tenha um caráter multidimensional. A Conferência constituiu uma oportunidade única para reafirmar princípios e valores compartilhados, sobre os quais se baseiam a paz e a segurança no Hemisfério, tais como:

- Cada Estado tem o direito soberano de identificar suas próprias prioridades nacionais de segurança e definir suas estratégias e planos de ação para fazer frente às ameaças à segurança em conformidade com o seu ordenamento jurídico e com pleno respeito do Direito Internacional e das normas e princípios da Carta das Nações Unidas e da Carta da OEA. A democracia representativa é uma condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento dos Estados do Hemisfério.

- A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao estado de direito contribuem para a estabilidade e a paz.
- O terrorismo, o crime organizado transnacional, as drogas, a corrupção, a lavagem de ativos e o tráfico ilícito de armas, entre outras ameaças, afetam de forma diferente a segurança dos Estados.

A Declaração da “Conferência Especial sobre Segurança” faz referência ao caráter multidimensional da segurança – ainda que muitas vezes de forma implícita – ao referir-se a valores comuns que devem nortear e merecer atenção especial por parte da ação estatal, tais como, as “novas ameaças” (terrorismo, crime organizado, tráfico ilícito de armas, etc), a questão da dimensão humana da segurança (combate à pobreza, desigualdade e exclusão social) e o banimento de armas de destruição em massa, apenas para destacar os principais aspectos.

Compete aos foros especializados da OEA desenvolver a cooperação para enfrentar essas novas ameaças, preocupações e outros desafios com base nos instrumentos e mecanismos aplicados.

A Comissão Permanente de Segurança Hemisférica da OEA estabelece formas sistemáticas e institucionalizadas de tratar questões de segurança, em comparação com as soluções *ad hoc* determinadas por crises. O seu objetivo é o de estabelecer uma atmosfera que conduza aos processos de fomento da confiança e da segurança e à resolução de controvérsias pelos meios diplomáticos.

A Comissão tem as vantagens de dispor de uma infra-estrutura forte e de antecedentes estabelecidos em relação à segurança, de contar com a participação de quase todos os países das Américas e de ter à sua disposição os instrumentos adequados para corrigir e acompanhar a implementação de linhas de ação. Quanto a este último aspecto, destacam-se os esforços empreendidos na coordenação entre as iniciativas nacionais e multilaterais de segurança, a exemplo do Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) e da Comissão Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (CIFTA).

A OEA promove, igualmente, atividades referentes a questões de segurança não tradicionais, como a remoção de minas, por intermédio da Unidade de Promoção da Democracia.

- 4. A Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA)**, foi instituída a partir de 1995, para fazer frente às “novas ameaças”, tendo sido reconhecida

na citada Conferência Especial sobre Segurança da OEA como “um espaço apropriado para promover o conhecimento recíproco, a confiança mútua, o diálogo e a transparência em matéria de defesa”.

A CMDA foi criada com a finalidade de constituir um foro de debates para o intercâmbio de experiências entre os Ministros da Defesa do continente americano. Esse encontro ministerial é a principal instância de reunião do setor de defesa no continente americano e seu objetivo central é o debate, a análise e o intercâmbio de experiência dos temas que derivam da proposta efetuada pelo país que está sediando a Conferência e do consenso entre os membros.

Foram realizadas oito Conferências de Ministros da Defesa das Américas, de acordo com o quadro a seguir:

Conferência	Ano	Local
I CMDA	1995	Williamsburg
II CMDA	1998	Bariloche
III CMDA	1999	Cartagena
IV CMDA	2000	Manaus
V CMDA	2002	Santiago
VI CMDA	2004	Quito
VII CMDA	2006	Manágua
VIII CMDA	2008	Banff

A IX CMDA está prevista para ser realizada em 2010 em Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia.

5. Mais recentemente, surgiu o **Conselho de Defesa Sul-Americano**, a partir da avaliação do benefício adicional de contribuir para a formação de uma identidade regional no campo da defesa, levando em conta as características locais (vertentes platina, andina, amazônica, atlântica, caribenha e pacífica) e articulando uma visão fundamentada em valores e princípios comuns de interesse dos Estados.

Essa visão particular em matéria de defesa é de interesse dos diversos governos da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) sob as óticas de reforçar a confiança mútua e de afastar percepções equivocadas, aportando maior estabilidade e segurança à região. A discussão de questões relacionadas com a defesa de um ou mais Estados-Membros pode, ademais, contribuir para o alívio de tensões na América do Sul.

Importa destacar que em nenhum momento foi considerada a constituição de uma aliança militar de defesa sul-americana, no sentido clássico, do tipo “OTAN do Sul”. Tampouco se pretendeu criar um “Conselho de Segurança

Sul-Americano”, uma vez que as atribuições do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no campo da paz e da segurança internacionais, não se confundem com os mandatos dos órgãos regionais e sub-regionais.

Assim, em maio de 2008, observando o objetivo estatuído no Tratado Constitutivo da UNASUL de construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união entre seus povos, foi criado um Grupo de Trabalho para elaborar uma proposta de Estatuto para o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Os trabalhos conduzidos ao longo daquele ano foram marcados por intensos estudos e negociações, sob a premissa de harmonizar os interesses de todos os participantes.

A proposta de Estatuto foi aprovada em 16 de dezembro de 2008, ao ensejo da Cúpula da UNASUL realizada em Salvador, na Bahia, quando o Conselho de Defesa Sul-Americano foi formalmente estabelecido.

As linhas gerais daquele documento, unanimemente ratificado, vão ao encontro de três grandes diretrizes que procuram fundamentar a atuação do Conselho:

- consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição à paz mundial;
- construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; e
- gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.

O processo de transição entre a gênese desse importante instrumento de integração sul-americana e seu amadurecimento foi bastante curto, na medida em que já na primeira reunião dos Vice-Ministros da Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano, realizada em Santiago do Chile nos dias 28 e 29 de janeiro de 2009, foi concluída a elaboração de uma proposta de Plano de Ação para o período de 2009-2010.

O objetivo desse primeiro plano consiste em promover um conjunto de iniciativas exequíveis em curto e médio prazos, que possuam a propriedade de conferir legitimidade e visibilidade ao Conselho. O documento é uma agenda ampla para a construção de uma identidade sul-americana na área de defesa, que se expressará, de maneira gradual e flexível, por meio de iniciativas divididas em quatro áreas:

1. Na primeira delas, afeta à política de defesa, estão contempladas a criação de uma rede para intercambiar informação sobre políticas de defesa, a realização de um seminário sobre modernização dos Ministérios da Defesa, a disseminação de informações sobre gastos e indicadores econômicos de defesa, a definição de enfoques conceituais, a identificação de fatores de risco e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial e a criação de um mecanismo para contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa.
2. Na área de cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, estão previstos o planejamento de um exercício combinado de assistência em caso de catástrofe ou desastres naturais, a organização de uma conferência sobre lições aprendidas em operações de paz, enfatizando tanto os aspectos relacionados ao âmbito interno como ao multilateral, a elaboração de um inventário das capacidades de defesa que os países podem oferecer para apoiar as ações humanitárias e a promoção do intercâmbio de experiências no campo das ações humanitárias a fim de estabelecer mecanismos de resposta imediata para a ativação de ações humanitárias frente a situações de desastres naturais.
3. Na área de indústria e tecnologia de defesa, foram contempladas a elaboração de um diagnóstico da indústria de defesa dos países-membros, identificando capacidades e áreas de associação estratégicas, com o fito de promover a complementaridade, a investigação e a transferência tecnológica, bem como a promoção de iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação e produção relacionadas à indústria de defesa, no marco das nações integrantes do Conselho.
4. Finalmente, na área de formação e capacitação, estão previstos a elaboração de um registro de academias e centros de estudo de defesa e de seus programas, a criação de uma rede sul-americana destinada à capacitação e à formação em defesa, tudo isso visando o intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de programas conjuntos; a essas medidas associam-se a confecção de uma proposta de programas de intercâmbio docente e estudantil, a homologação, a avaliação e a disseminação de estudos, o reconhecimento de títulos e a concessão de bolsas para as instituições existentes; em termos mais concretos, merecem destaque, ainda, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano, na Argentina e a realização, em novembro último, do Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos.

Considerações Finais

O Brasil requer uma capacidade militar de defesa voltada para ameaças externas compatível com sua estatura político-estratégica, com os compromissos assumidos e com sua crescente inserção no cenário internacional. Tal capacidade deverá respaldar a preservação dos interesses nacionais, além de permitir ao País o exercício de seu direito de defesa.

Existem, ainda, alguns desafios que devem ser vencidos para dotar efetivamente o Brasil de um Sistema de Defesa que assegure ao País o pleno exercício da posição que lhe cabe no concerto das nações e, dessa forma, lhe permita participar amplamente das conquistas e dos benefícios da ciência e da tecnologia mundiais.

O amplo debate sobre os assuntos de defesa no Brasil é um desses desafios. Talvez, seja o mais relevante deles. O brasileiro tributa pouca importância aos assuntos que dizem respeito à Defesa de seu próprio País. Isso pode ser tolerado em países que se situam nas fímbrias do poder mundial, mas é inaceitável para um país como o Brasil, que busca tornar-se ator global e potência militar de médio porte.

O Ministério da Defesa, no exercício da direção superior das Forças Armadas, tem produzido documentos que tratam de orientações e balizamentos para o aprimoramento da capacidade da Defesa Nacional, cujo exemplo mais representativo, em âmbito nacional, é a Estratégia Nacional de Defesa, inspirada em duas realidades que lhe garantem a viabilidade e lhe indicam o rumo.

A primeira trata da capacidade de improvisação e adaptação, o pendor para criar soluções quando faltam instrumentos, a disposição de enfrentar as agruras da natureza e da sociedade, enfim, a capacidade quase irrestrita de adaptação que permeia a cultura brasileira. É esse o fato que permite efetivar o conceito de flexibilidade.

A segunda realidade é o sentido do compromisso nacional no Brasil. A Nação brasileira é um projeto do povo brasileiro; foi ele que sempre abraçou a idéia de nacionalidade e lutou para converter a essa idéia os quadros dirigentes e letrados. Este fato é a garantia profunda da identificação da Nação com as Forças Armadas e destas com a Nação.

Do encontro dessas duas realidades resultam as diversas diretrizes que norteiam os esforços para que sejam alcançados nossos Objetivos de Defesa, e congrega as ações civis e militares em busca dessa meta.

A Estratégia Nacional de Defesa preenche uma importante lacuna entre os documentos orientadores da Defesa Nacional. Estou convencido de que ela é um marco para tornar a Defesa um assunto presente e de interesse para todos os brasileiros.

Hoje, posso garantir que o Ministério da Defesa se apresenta como instrumento excepcionalmente adequado à condução da política e estratégia de defesa, ao trato da política e das estratégias militares e ao planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas.

No que respeita ao setor militar, os documentos político-estratégicos e operacionais, que estabelecem orientações doutrinárias e normativas, uniformizam e dão um sentido único aos esforços exigidos nesse complexo planejamento. Esses documentos, de cunho estritamente militar, no conjunto, representam relevante ganho na harmonização de entendimentos e de percepções entre as Forças.

Em um sentido mais amplo, a atuação do Ministério da Defesa do Brasil tem contribuído significativamente para a integração sul-americana, por meio, também, do relacionamento mais estreito entre as Forças Armadas.

O Brasil considera que tem a responsabilidade de participar como elemento catalisador das iniciativas de integração e de cooperação em seu entorno estratégico, com destaque para a América do Sul, buscando criar o ambiente de cooperação necessário para estabilidade, paz e segurança.

Esse é o intuito que motivou a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: um foro cooperativo, equilibrado e democrático, que respeite as diversidades, os anseios, os valores e as tradições de cada nação e, sobretudo, que seja capaz de se adaptar às novas situações.

Complementarmente, os esforços para promover a integração e o fortalecimento da indústria de defesa regional pretendem prover, tempestivamente, em todas as situações, produtos de defesa de qualidade e custo aceitável para as Forças Armadas sul-americanas, diminuindo a dependência exterior.

A reorganização da indústria de defesa fomentará a capacidade produtiva como um todo, tendo por consequência o aprimoramento econômico e social, possibilitando que o Brasil se projete mundialmente com maior poder dissuasório e com real inserção em processos decisórios internacionais, tudo ao fundamento dos princípios pacíficos que regem as relações internacionais do Estado brasileiro.

O desenvolvimento de tecnologias nacionais capazes de proporcionar que o exercício da soberania seja fortalecido a partir da independência nas escolhas por produtos que atendam aos interesses estratégicos da nação brasileira, com reflexos positivos na sociedade e na economia.

Finalizando, gostaria de reiterar a satisfação da oportunidade que me foi oferecida em ministrar esta Palestra, sobre tema de suma importância para aqueles que compartilham nossos anseios e preocupações com a Defesa Nacional.

Política de Defesa de Angola

Armindo Bravo da Rosa

Brigadeiro. Director Geral do IDN de Angola

Comunicação proferida pelo Brigadeiro Armindo Bravo da Rosa, no IDN no dia 27 de Abril de 2010, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Visões Globais para a Defesa*.

Angola's Defence Policy

Lecture delivered by Brigadeiro Armindo Bravo da Rosa at the Portuguese National Defence Institute on the 27th April 2010. The lecture was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject Global Visions for Defence.

Preâmbulo

O Instituto de Defesa Nacional [de Angola] ao receber o convite para a participação no Ciclo de Conferencias Internacional sobre o tema *Visões Globais para a Defesa* sentiu uma grande honra e uma grande responsabilidade.

Responsabilidade essa acrescida na medida em que é uma matéria geneticamente complexa e naturalmente interdepartamental quando integrada no funcionamento do Estado.

É neste contexto, que achamos por bem estruturar esta conferência, abordando os seguintes aspectos:

1. Vertente Interna.
2. Vertente Externa.
3. Conclusões.

1. Vertente Interna

A política de Defesa Nacional, consiste no conjunto de princípios, objectivos, estratégias, orientações e medidas adoptadas para assegurar a Defesa Nacional nos termos do art.º 2º (Lei n.º 2 de Março de 1993), da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

Trata-se de uma política e actividade permanente, global e interdisciplinar, que se integra na Política Nacional e se correlaciona com outras políticas sectoriais, numa diversidade de interesses e responsabilidades mútuas, visando em última análise garantir a **independência nacional**, a **integridade territorial**, o **asseguramento da liberdade** e **segurança das populações**. Todavia, o mundo de hoje apresenta-se como uma complexa teia de interdependências, pelo que a sua formulação não pode deixar de considerar as acções de carácter interno, bem como todos os condicionalismos que decorrem da evolução da situação internacional, particularmente em África.

Os objectivos acima enunciados, se bem que sem dúvida prioritários para a Defesa Nacional, a natureza difusa e diluída das ameaças, hoje em dia, aconselham-nos a uma maior prudência e também porque consideramos as temáticas da defesa e segurança à luz de um conceito mais amplo, pois que as profundas mudanças introduzidas na última década do século XX, no cenário internacional, apesar de abrirem novas oportunidades na cooperação entre as nações e não só, e ter trazido a retracção gradual dos níveis de hostilidade directa entre determinadas potências, ainda persiste a hostilidade indirecta, uma vez atenuadas as ameaças clássicas

tradicionais de cariz militar e ameaças assimétricas, que fazem surgir outros factores de instabilidade, traduzidos em novos riscos e potenciais ameaças, das quais se destacam:

- ✓ Terrorismo transnacional;
- ✓ Instabilidade política;
- ✓ Instabilidade económica e social;
- ✓ Conflitos fronteiriços e territoriais;
- ✓ Tensões étnicas; Lutas internas pelo poder;
- ✓ Proliferação de armas de destruição em massa;
- ✓ Imigração ilegal;
- ✓ Crime organizado, ressaltando-se o narcotráfico.

Não obstante as situações acima descritas, que constituem hoje um factor de risco para a segurança de qualquer Estado, a República de Angola, como membro das Nações Unidas, União Africana e integrada nos blocos regionais da SADC e CEEAC, partilha as mesmas ameaças e riscos que afectam a estabilidade e a segurança de África, para além de outros factores internos e externos.

Como resultado de factores geopolíticos estratégicos e da instabilidade reinante em África, em particular, e no mundo em geral, as principais ameaças e riscos para Angola consubstanciam-se no seguinte:

- A existência de fronteiras mal definidas de África continuará a ser fonte de disputas entre nações, decorrentes da descoberta de recursos minerais, com destaque para o petróleo, nas fronteiras marítimas da África do Oeste. Tal facto é já uma realidade no Golfo da Guiné, onde a Nigéria ocupa parcelas de território da República dos Camarões e consegue impor a São Tomé e Príncipe, limites fronteiriços que beneficiam os seus interesses. Actualmente existem disputas fronteiriças com risco de eclosão de conflitos em África, a saber:
 - Nigéria - Camarões;
 - Benin - Níger;
 - Guiné Equatorial - Gabão;
 - Etiópia - Eritreia;
 - Tchad - Sudão;
 - RDC - Rwanda - Burundi - Uganda.

No **capítulo interno**, a imigração ilegal tida já pelas autoridades angolanas como uma “invasão silenciosa” tem representado nos últimos tempos, uma das maiores ameaças à estabilidade económica e social do nosso país, uma vez que ela é decorrente da vulnerabilidade dos mecanismos de fiscalização das nossas fronteiras, por onde milhares de cidadãos estrangeiros continuam a afluir massiva e ilegalmente às zonas económicas estratégicas, com destaque para as áreas de produção diamantífera.

Neste evoluir de situações, a defesa da integridade territorial e a soberania nacional não podem, nos dias de hoje, ser analisadas somente na base das ameaças e riscos tradicionais das quais ressaltam as missões convencionais das Forças Armadas, mas também de outras de maior complexidade, dada a sua dimensão e consequências.

1.1. Reedificação das Forças Armadas Angolanas

Face às ameaças e riscos que se colocam à segurança e defesa nacional, a componente militar da Política de Defesa Nacional, as FAA, deve estar permanentemente preparada para reagir a qualquer forma de investida do exterior, em estreita coordenação com os demais órgãos de segurança nacional. Neste âmbito, decorre o processo de reedificação das Forças Armadas Angolanas, com a missão principal da defesa do país e dos compromissos assumidos ao nível das organizações regionais, como a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC).

Dinamizar a reedificação das FAA com vista à melhoria da sua capacidade, para a pronta e eficaz defesa militar do país e para a sua eficiente preparação e desenvolvimento, é actualmente a direcção principal da Defesa Nacional.

Desenvolve-se um esforço de modernização do sistema de defesa nacional, baseado em critérios estratégicos e de economia, e com coerência organizacional e prioridade operacional, no sentido de dotá-los de uma crescente capacidade, para fazer face aos cenários actuais e futuros, no cumprimento das missões atribuídas.

As Forças Armadas desempenham também as missões que lhes são atribuídas, nos termos da lei, como, por exemplo, na execução dos objectivos da Política de Defesa Nacional. Por outro lado, para além da defesa da pátria, participam no esforço da reconstrução nacional, nomeadamente na reposição de pontes, estradas, desminagem, reforçando sinergias em situações de calamidade natural, particularmente no apoio directo às populações afectadas.

2. Vertente Externa

No quadro internacional, a componente militar da Política de Defesa Nacional, as FAA têm prosseguido uma política de cooperação, defesa e segurança com o exterior, em conformidade com a política de relações exteriores do Estado Angolano, no âmbito da participação nas missões das operações de apoio e manutenção da paz, sob a égide da ONU, União Africana, SADC e CEEAC e com os países da CPLP, bem como com outros países de interesse comum.

Assim, podemos referir como exemplos de cooperação das FAA, a realização dos “Exercícios MEDFLAG – 2005” que significa “Bandeira Médica”, na Região do Ambriz, no litoral norte angolano, que consistiu num conjunto de manobras militares com a participação das Tropas Norte Americanas que simularam operações de resgate e salvamento em situação de catástrofes naturais. Neste exercício combinado participaram cerca de 200 militares do Exército Americano estacionado na Europa/EUCOM e mais de 700 efectivos das FAA, da Polícia Nacional e demais órgãos do Estado Angolano.

Ainda neste âmbito é de referir a participação das FAA nos exercícios “FELINO”, “BLUE RUVUMA” e particularmente o “Golfinho”, e que visam a operacionalização dos efectivos da Brigada em Estado de Alerta da SADC (BEA/SADC) para acções de manutenção da paz, de forma multidimensional, bem como desenvolver e melhorar a cooperação regional no campo de missões de apoio à manutenção da estabilidade e assistência humanitária.

A participação e a realização em Angola do “Exercício Kwanza – 2010” torna-se igualmente vital para as aspirações de Paz e Segurança, porque vai marcar o ponto de partida para o desenvolvimento dos objectivos da força multinacional da África Central, no quadro da CEEAC – Comunidade Económica da África Central, que Angola também integra.

Vital é também a promoção e participação no diálogo e interacção regional e comunitária, nomeadamente nas questões de combate ao terrorismo transnacional, contribuindo para o reforço da paz e da segurança na região.

Finalmente, estabelecer e assegurar o funcionamento do Centro de Instrução de Operações de Apoio à Paz, com a finalidade de ministrar em áreas específicas da formação e no quadro das operações de paz, a formação de formadores militares, a formação e treino de quadros para o comando de forças e treino para o desempenho das funções de Estado Maior e de Oficiais de Ligação, bem como de observadores militares, perspectivando para o futuro a formação de forças de segurança e de civis em áreas específicas de operações de apoio à paz, tem sido outra direcção de trabalho.

3. Conclusões

Analisadas de forma sintética, as questões que se prendem com a Política de Defesa Nacional, podemos concluir o seguinte:

- As questões da defesa da integridade territorial e da soberania nacional, não podem, nos dias de hoje, ser analisadas somente na base das ameaças e riscos tradicionais das quais ressaltam as missões convencionais das Forças Armadas, mas também de outras de maior complexidade dada à sua dimensão e consequências.
- No quadro internacional, a componente militar da defesa nacional, as FAA deverão prosseguir uma política de cooperação, defesa e segurança com o exterior, em conformidade com a política de relações exteriores do Estado Angolano, no âmbito da participação nas missões de operações de apoio e manutenção da paz sob a égide da ONU, União Africana, SADC e CEEAC e com os países da CPLP, bem como com outros países de interesse.
- Todavia, por maioria de razão, o grande valor estratégico a defender continua a ser a pátria angolana.

Bibliografia

Constituição da República de Angola;

Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas;

Discurso pronunciado por Sua Excelência o Sr. José Eduardo dos Santos, Presidente da República de Angola, por ocasião da Apresentação de Cumprimentos do Corpo Diplomático 2010;

Discurso pronunciado por Sua Excelência o Sr. Ministro da Defesa Nacional na Cerimónia de Cumprimentos de Ano Novo aos Adidos de Defesa acreditados no país;

Conferencia proferida por sua Excelência o General do Exército, Sr. Francisco Pereira Furtado, CEM das FAA, subordinada ao Tema: “Forças Armadas Angolanas. Os Desafios para o Futuro”.



Extra Dossier

Comparação da Orientação Institucional/Ocupacional dos Oficiais do Exército e da GNR

Fernando Cardoso de Sousa

Tenente-Coronel de Infantaria na reforma. Presidente do Conselho Científico do INUIAF. Doutor em Psicologia Organizacional

Jorge Gaspar Esteves

Coronel de cavalaria da GNR. Chefe de Estado Maior da European Gendarmerie Force. Mestre em Sociologia

Resumo

O presente trabalho pretende comparar as orientações profissionais dos oficiais do Exército e da GNR, à luz do modelo Institucional/Ocupacional de Moskos. Trata-se da comparação sobre quais serão os objectivos de ambas as organizações, enquanto entendidos pelos valores que orientam a actividade de um grupo de indivíduos: trabalhar segundo as leis do mercado ou efectuar um serviço à sociedade.

Para este efeito são utilizados os resultados obtidos nas investigações realizadas por Sousa (1993) e Esteves (2006) a duas amostras representativas de oficiais dos Quadros Permanentes do Exército e da GNR.

Os dados da investigação não confirmam a hipótese que sustentava que oficiais da GNR registariam orientações mais ocupacionais do que os oficiais do Exército, em virtude de um mais profundo relacionamento desta instituição com a sociedade civil. Ao contrário, os oficiais da GNR revelaram tendências mais próximas do pólo institucional que os seus colegas do Exército devido, fundamentalmente, a um sentimento mais forte de pertença à instituição. No entanto, revelaram também possuir uma visão mais burocrática da instituição.

A coexistência destas orientações contraditórias parece, pois, sugerir que o modelo I/O não lida com pólos opostos de uma só dimensão mas sim com dimensões independentes, podendo um mesmo indivíduo expressar, em simultâneo, preocupações de carácter institucional e ocupacional.

Abstract

Comparing Institutional/Occupational Orientation of Portuguese Army and GNR Officers

The present article compares the professional guidelines of the Portuguese Army and Guarda Nacional Republicana (GNR) officers in the light of Moskos Institutional/Occupational model.

The aim is to compare the goals of both institutions, considered here as the group guiding values: working according to market laws or rendering a service to society.

The study was based on data from the researches conducted by Sousa (1993) and Esteves (2006) involving two representative samples of officers from the Army and from the GNR.

The results of the study do not confirm the initial assumption which asserted that due to a closer relation with the civilian society the GNR officers would register stronger occupational tendencies than the Army officers. On the contrary, due to a stronger institutional integration the GNR officers revealed positions closer to the institutional model than their Army colleagues. Nevertheless, they also revealed a more bureaucratic conception of the institution.

The coexistence of this contradictory orientations, suggests that the I/O model deals with independent dimensions rather than opposite sides of the same dimension being possible for an individual to express, simultaneously, institutional and occupational concerns.

Introdução

O presente trabalho destina-se a comparar as orientações profissionais dos oficiais dos Quadros Permanentes do Exército e da GNR, à luz do modelo de Moskos (1973, 1977, 1986, 1986a), com base nas investigações conduzidas por Sousa (1993) e Esteves (2006). Estas investigações, apesar de separadas no tempo e versarem organizações com finalidades distintas, traduzem realidades cada vez mais semelhantes entre si e com as organizações empresariais, cujas implicações sobre a natureza das motivações dos seus quadros interessa analisar.

Trata-se da comparação sobre quais serão os objectivos de ambas as organizações - Exército e GNR - enquanto entendidos pelos valores que orientam a actividade de um grupo de indivíduos: de um lado, trabalhar segundo as leis do mercado; do outro, o serviço à sociedade. Trata-se também da discussão sobre os motivos individuais ligados ao trabalho: de um lado a afirmação de que o comportamento individual sobrevaloriza a recompensa financeira, menos horas de trabalho e maior segurança; do outro contrapondo-se que as pessoas são orientadas, principalmente, pelo desenvolvimento pessoal, significado e interesse do trabalho que executam, e pela melhoria das capacidades e perícias profissionais. Cingido à investigação em meio militar, o modelo inclui, assim, dois níveis de análise: o organizacional, tentando situar a organização militar como instituição ou como local de trabalho; o individual, comparando o serviço militar como vocação ou como emprego.

Com efeito, até que ponto estas organizações, apesar do seu peso institucional e de orientação de serviço público, não são vistas pelos seus quadros como qualquer grande empresa burocrático-industrial, tal como descrito por Jesuino (1986) e outros (Baltazar, 2001; Carrilho, 1985; Vaz, 2002), substituindo liderança por gestão, soldados por recursos humanos, tradições por contratos e regulamentos, e mesmo a eficiência para o combate pela relação custo-eficácia? Se bem que a racionalização possa reconhecer a utilidade da liderança, coesão, e outros valores não tangíveis, como necessários para a execução das missões, nada nos garante que a força de trabalho que entra nas fileiras faça tal racionalização, mesmo depois de um processo de socialização destinado a acentuar-lhe a orientação profissional e vocacional.

Tipologias da Ligação Organização-Indivíduo

A discussão sobre as motivações pelas quais as pessoas se ligam às organizações e os diferentes modos como o fazem, sempre atraiu os cientistas sociais que, na

tentativa de estabelecerem tipologias, procuram sistematizar essas diferenças de várias formas, tentando situá-las no quadro dos modelos definidos, em geral sob a forma de escalas de opostos.

Uma das limitações da tentativa de caracterizar sujeitos numa escala de opostos é a de que, sempre que se adiciona uma variável com a finalidade de tornar o índice final mais abrangente, a classificação perde consistência, isto é, as pessoas não se distribuem conforme o modelo teórico. Tal pode ficar a dever-se à dificuldade em generalizar tipologias existentes nas organizações, como as de *linha-staff* (Selznick, 1957) e *cosmopolitas-locais* (Gouldner, 1957), ou *burocratas-profissionais*, *especialistas-generalistas* e *artistas-carreiristas*, de Reissman (1949).

Outro problema é que as teorias da socialização organizacional têm tendência a dar demasiado peso à acção da organização sobre o indivíduo, esquecendo a acção que o próprio indivíduo exerce sobre a organização e mesmo o indivíduo em si; as teorias motivacionais cometem, em geral, o erro oposto, isto é, consideram o indivíduo como isolado da organização, no que respeita aos motivos que o ligam ao trabalho. Csikszentmihalyi (1991), por exemplo, apresenta a profissão de cirurgião como o paradigma da *actividade autotélica* (aquela que constitui recompensa em si própria), uma vez que proporciona objectivos claros, *feedback* imediato, ambiente propício à concentração e rituais enriquecedores (uniforme, esterilização, preparação). O aproveitamento que faz para distinguir o profissional (pioneiro) empenhado, feliz com a sua actividade, do especialista da rotina, sempre aborrecido, empenhado nas recompensas exteriores, sugere reflexões interessantes sobre a questão da vocação. Nesta perspectiva, o importante não seria a actividade em si, mas a personalidade do indivíduo e a possibilidade de este ser capaz de atribuir um significado especial à actividade desempenhada; de reconhecer o papel do esforço na procura da satisfação e de retirar daí a sua motivação principal; de perceber os eventos da actividade profissional, por mais rotineira e aparentemente desinteressante que parecesse, como fontes de enriquecimento pessoal e de criatividade. Seria também a capacidade do indivíduo em não se deixar "corromper" pela recompensa exterior, pela facilidade das tarefas, pela rotinização e consequente diminuição da necessidade de esforço. Seria o prolongamento do "ideal": a manutenção do espírito aberto à mudança e da ideia do "jogo" permanente, como afirmação de juventude.

O Processo de Socialização

Como referem Van Maanen & Shein (1979), para conhecer determinada organização e agir dentro dela, o indivíduo terá que desenvolver princípios de actuação

e formas de interpretação de senso comum, consentâneas com as aceites pela organização. O processo fornece ao indivíduo uma visão ordenada do ambiente que lhe serve de guia na aprendizagem que escolhe, sobretudo na que tem a ver com a relação que mantém com os restantes membros da organização. Quando desenvolvida, essa perspectiva transcende o seu comportamento exclusivamente na organização, influenciando todos os actos da sua vida.

A transmissão dos valores e perícias a um novo membro da organização é realizada, fundamentalmente, pela influência directa de colegas, superiores e subordinados e não por iniciativas figurativas, tipo regulamentos ou imagens publicitárias (estas mais influentes na socialização antecipada, ou seja, a que o indivíduo executa na preparação para a entrada na organização). Essa influência, para ser eficaz, tem de ser estável e relativamente imune às mudanças organizacionais originadas por influência exterior ou directivas do topo. Pode-se, inclusivamente, esperar que o conservadorismo da actuação dos mais velhos na organização, em relação aos mais novos, em termos da transmissão dos comportamentos-modelo, esteja para além das mudanças que se verificam na organização e que são até (pelo menos verbalmente) evidenciadas por esses mesmos elementos. O paternalismo institucional é aqui quase compulsivo e implica também o conformismo por parte dos recém-chegados.

Outra perspectiva importante, discutida por Wanuos (1980), examina o que está a montante do processo de socialização e que começa por um processo de escolha da organização, por parte do indivíduo, que pode ser racional ou irracional. No primeiro caso, o indivíduo procura activamente informação acerca da organização, decidindo em função dela; no segundo caso, o indivíduo persegue um ideal que o impede de procurar informação relevante e decidir em conformidade. Neste último caso (irracional), o indivíduo tem mais probabilidades de, só após a entrada na organização, se aperceber de eventuais conflitos entre as suas expectativas e capacidades e a realidade da organização. Neste caso, ou o conflito origina insatisfação, menor empenho e intenção de saída, ou o indivíduo opta por racionalizar o conflito para justificar a decisão que tomou.

O problema da escolha, para além de levantar, novamente, a questão da socialização antecipada, leva-nos a distinguir entre indivíduos para quem o ingresso na organização resulta de um processo de raciocínio lógico, onde os factores objectivos (ex. salário e benefícios sociais, prestígio, área geográfica de residência, garantias de progressão na carreira) têm obviamente mais peso, e o processo mais do tipo vocacional, em que o indivíduo persegue um ideal de profissão. Não sendo mutuamente exclusivos, sugerem determinadas diferenças quanto ao modo como o indivíduo é susceptível de aceitar as imposições ditas

pela organização, pelo menos na sua vertente formal, tal como apresentada por Jesuíno (1972).

O Modelo Institucional-Ocupacional de Moskos

O modelo Institucional/Ocupacional (I/O) foi inicialmente apresentado por Charles Moskos na década de setenta (Moskos, 1973; 1977) e reiterado posteriormente (1986; 1986a; 2000). O autor defendeu a hipótese de que as organizações militares estavam a passar por um processo de mudança que reflectia uma aproximação aos valores da sociedade civil. Com o intuito de medir a intensidade desta mudança, Moskos concebeu dois modelos ou tipos-ideais de instituição e profissão militar, designando-os por *Institucional* e *Ocupacional*, respectivamente, na tentativa de dar conta de concepções alternativas da actividade militar.

O autor considerou o modelo institucional baseado em normas e valores, com um propósito que transcende o interesse individual em proveito de um presumível bem comum. Esses valores seriam consubstanciados em termos tais como *dever*, *honra*, *país*. Os membros da instituição seriam vistos como seguindo uma vocação, assumindo perante a sociedade as consequências do seu auto-sacrifício, no que esta lhe retribuiria mediante o reconhecimento do prestígio da função. A este propósito, Clotfelter e Peters (1976) vão ao ponto de afirmar que o factor mais importante que rege as decisões de entrar e permanecer no serviço militar é a opinião do público sobre esse mesmo serviço; é a imagem da causa pública. Para além do reconhecimento público, o membro da instituição estaria preparado para receber uma compensação monetária abaixo dos níveis do mercado, ainda que um pouco equilibrada com benefícios sociais de vária ordem (ex. alimentação, casa, uniformes, saúde, pensões de reforma acrescidas). O carácter paternalista da instituição desaconselharia a organização em grupos de pressão, preferindo o recurso aos superiores, e o nível remuneratório seria determinado, sobretudo, pelo posto e pela antiguidade, não pelo desempenho ou pela função. O alistamento vitalício (ser militar toda a vida), a disponibilidade total, a sujeição à lei e disciplina militares, a mudança frequente de local de residência, seriam exemplos de outras tantas características do profissional realmente vocacionado para a vida militar. Este modelo, visto na sua expressão mais extrema, poderá talvez ser ilustrado na transcrição de uma citação feita por Moskos (1986): "*I'll go anywhere in the world they tell me to go, any time they tell me to, to fight anybody they want me to fight. I move my family anywhere they tell me to move, on a day's notice, and live in whatever quarters they assign me. I work whenever they tell me to work...*"

*I don't belong to a union and I don't strike if I don't like what they're doing to me. And I like it. Maybe that's the difference."*¹

Não é claro, nesta construção de um modelo, se se trata de uma construção teórica, ou se é apenas o inventariar das características originais da organização militar. Moskos não especifica se a construção corresponde ao tipo de organização desejada pelo indivíduo realmente vocacionado, ou se se trata de uma associação forçada. Fazendo transições constantes entre os níveis de análise individual e organizacional, o autor parece querer dissecar, sobretudo, os sistemas de recompensa e a sua eventual ligação com as formas desejadas pelo indivíduo vocacionado.

Na sua teoria, apresenta o modelo ocupacional definido em termos de mercado, onde imperam as leis da oferta e da procura e não as considerações normativas. Orientando-se novamente para os sistemas de recompensa, Moskos apresenta uma organização deste tipo como procurando remunerar os indivíduos pelo seu desempenho, fixado mediante sistemas de negociação entre patrões e sindicatos, e preferindo o pagamento em dinheiro e não em espécie. A responsabilidade do indivíduo em relação à organização seria, tão só, a decorrente da obrigação contratual.

Na definição do modelo ocupacional, Moskos limita-se a enumerar as características do sistema de recompensas em vigor nas empresas, e a sugerir que este constitui a tendência de mudança na organização militar dos EUA. Na sua teoria, não fica claro se são os membros da organização que desejam determinado modelo, ou se se trata de uma evolução da organização feita à margem dos seus membros. Não fica claro também se este modelo é incompatível com o conceito de vocação. Mais uma vez, a confusão entre o nível de análise individual e o organizacional é flagrante.

Moskos vai ainda buscar a sociologia das profissões para distinguir a profissão da ocupação, o que vem complicar o modelo inicial, dado que a colocação em paralelo das duas dicotomias (Institucional/Ocupacional e Profissional/Burocrata) é perfeitamente artificial.

Ambos os modelos (Institucional e Ocupacional) são tomados como perniciosos quando levados ao extremo, ainda que só o ocupacional surja, normalmente, como uma perversão do sistema. Na verdade, o modelo institucional, visto na sua forma extrema, favorece o paternalismo excessivo da instituição, com os fenómenos

1 "Irei para qualquer lugar no mundo, a qualquer momento, para combater qualquer inimigo. Deslocarei a minha família para qualquer lugar, com pré-aviso de um dia, e viverei em qualquer quartel. Trabalharei sempre que me ordenarem... não pertencerei a sindicatos nem farei greve mesmo que não goste do que me façam. Apesar de tudo eu gosto de ser militar. Talvez seja esta a diferença."

consequentes de abusos em relação aos subordinados (sobretudo os soldados), parasitismo da organização, ausência total de preocupação com a eficácia, troca entre fins e meios, e toda uma outra série de aspectos que aparecem quando se emprega a designação de "burocracia" no seu sentido pejorativo.

Por outro lado, a associação entre o Institucional e o Profissional e entre o Ocupacional e o Burocrata, não pode deixar de se adivinhar como provocadora de grandes contradições ao nível da investigação, sobretudo as de natureza empírica.

Na tentativa de ultrapassar estas contradições, Janowitz (1977), Cotton (1981) e Segal (1986) criticaram a formulação de Moskos, admitindo que, face à complexidade das interações existentes entre instituições militares e sociedade, coexistem no modelo características múltiplas e contraditórias. Nesta perspectiva, Segal defendeu que os constructos institucional/ocupacional não são pólos separados da mesma dimensão mas sim dimensões interdependentes, podendo o militar expressar, num dado momento, orientações institucionais e ocupacionais, naquilo que o autor, na esteira de Janowitz, apelida de *profissionalismo pragmático*, uma mistura de orientações ocupacionais e institucionais, numa discussão que envolveu, posteriormente, uma posição conjunta (Moskos, C., Williams, J. & Segal, D., 2000).

A Orientação Profissional - Burocrata

É precisamente com o advento da indústria e da organização burocrática que a profissão de oficial adquire o cunho definido que se lhe reconhece hoje em dia. No entanto, profissão e organização burocrática contêm em si orientações por vezes quase antagónicas: o profissional é dedicado à sua vocação e ela é, em geral, dirigida à solução de problemas relevantes da sociedade, tais como a segurança, a saúde e a justiça; o burocrata pode possuir esta orientação, mas o seu trabalho é mais dedicado à relação entre os fins e os meios, já que a organização não possui, em si própria, valores éticos; a lealdade do profissional é dirigida à sua profissão e não à organização, e a sua competência pode apenas ser julgada por colegas e não por superiores ou por leigos; a lealdade do burocrata é dirigida à organização, e toda a estrutura da mesma assenta numa hierarquia vertical. A profissão militar reveste-se assim de contradições, derivadas do facto de ter surgido muito depois da organização militar e de conter elementos dissonantes que a confundem com uma ocupação burocrática, levando mesmo alguns autores a classificarem-na como "semi-profissão", "sub-profissão", "ocupação", e "profissão pública burocratizada", principalmente por lhe faltar uma das características que alguns consideram fundamental para a profissão - a independência - e por incluir a rotação de funções e

a impossibilidade de existir recrutamento horizontal, isto é, de existirem elementos que não transitaram pelos vários postos de hierarquia.

Existe, no entanto, um consenso quanto ao cunho específico da profissão militar, no sentido de a circunscrever a um modelo em que o recrutamento, treino e atribuição dos seus membros é feito segundo um critério fundamentalmente interno, como refere Feld (1977). Ao contrário do profissional normal, que adquire a sua habilitação numa instituição separada do trabalho real, o profissional militar fá-lo sempre dentro da mesma instituição, num processo misto de escola e de exercício das funções, que o prepara para um desempenho situado a escalões sucessivamente mais elevados.

Após estas considerações teóricas e apesar de não termos abordado o historial e a natureza militar do Exército da GNR, a pergunta a que nos propomos responder visa clarificar se os oficiais das duas instituições possuem orientações distintas face às dicotomias em análise e, em caso afirmativo, em que sentido. Teremos em atenção que estamos em presença de duas organizações distintas: o Exército como instituição vocacionada para a administração da violência armada contra ameaças externas e a GNR como força de segurança de natureza militar, desempenhando maioritariamente funções policiais e vocacionada, essencialmente, para a segurança interna. Seria compreensível que as orientações das duas organizações reflectissem algumas diferenças, quer em virtude das missões distintas levadas a cabo, quer porque os oficiais que as compõem têm proveniências diferentes.

Assim, e apesar das missões do Exército terem vindo a passar por profundas alterações, englobando, hoje em dia, um leque de novas missões – no plano internacional: participação em operações de paz, auxílio humanitário e cooperação; no plano nacional: vigilância da zona económica exclusiva e do espaço aéreo, missões ambientais e de protecção civil – que indiciam uma maior ligação com a sociedade envolvente seria, ainda assim, previsível que as orientações dos oficiais da GNR reflectissem posições mais ocupacionais, em consequência do mais profundo relacionamento desta instituição com a sociedade civil. Será esta a hipótese defendida neste trabalho.

Método

Apesar de ambas as investigações (Sousa, 1993; Esteves, 2006) não terem sido coordenadas nem terem usado exactamente o mesmo instrumento, foi possível recuperar o suficiente das bases de dados para estabelecer comparações entre algumas das variáveis que suportam a operacionalização dos vários modelos, permitindo

também que os universos de pesquisa tivessem uma interpenetração suficiente das amostragens conseguidas para que os resultados fossem representativos das populações. Não foi possível, obviamente, evitar que mais de uma dezena de anos separasse estas investigações, com as naturais limitações em termos de generalização dos resultados.

Sujeitos e Procedimento

No caso do Exército, a população-alvo foi de cerca de 1600 sujeitos que, em 1992, constituíam o total de oficiais das Armas, no activo, oriundos da Academia Militar. De todos eles, a esmagadora maioria tinha entrado para a Academia como cadete, directamente do Liceu (com menos de 20 anos) ou como oficial miliciano (menos de 26 anos), e uma pequena percentagem já como capitães com experiência no Ultramar. À data, o total de oficiais do Quadro Permanente, no activo, era de 3141, constituindo a população escolhida cerca de 54%. Existiam ainda 1947 oficiais na reserva, estando a maioria ao serviço. Por último os oficiais milicianos (do Serviço Militar Obrigatório - SMO - e contratados), nos postos de Aspirante, Alferes e Tenente em número não determinado e os oriundos da classe de sargentos, ou de quadros especiais, remanescentes ainda da Guerra Colonial e do 25 de Abril.

O método de amostragem escolhido foi a estratificada proporcional, feita a partir das listas actualizadas do Ministério da Defesa Nacional, de 1992. Tendo sido enviados 1006 questionários, a proporção de respostas válidas recebidas (651), em cada posto, permitiu obter uma representatividade da amostra com um grau de confiança superior a 95% e um intervalo de confiança inferior a 3%.

O questionário foi igualmente aplicado aos cadetes dos 4 anos da Academia Militar (348), antes do fim do ano lectivo de 1991/92, e aos do primeiro ano comum aos três Ramos das FA (233), no início do ano lectivo de 1992/93.

Relativamente à GNR, a população-alvo foi de 583 sujeitos que, em Fevereiro de 2004, constituíam a totalidade de oficiais no activo. Estes oficiais, cujo posto se situava entre alferes e coronel, ingressaram no Quadro Permanente através de quatro processos distintos: admitidos com base em legislação publicada nos Decretos-Lei n.º 40.822, de 24 de Outubro de 1956 e 439, de 3 de Setembro de 1973²; oriundos do Curso de Formação de Oficiais (CFO), Decreto-Lei n.º 465, de 31 de Dezembro

2 Estes oficiais viriam, todavia, a ingressar definitivamente no Quadro Permanente da GNR através do Decreto-Lei n.º 465 de 31 de Dezembro de 1983.

de 1983; provenientes da Academia Militar, Decreto-Lei n.º 173 de 31 de Maio de 1991; e oriundos da Guarda Fiscal, Decreto-Lei n.º 230 de 26 de Junho de 1993³.

O Quadro Permanente de Oficiais integrava ainda 10 oficiais provenientes da categoria de sargento que ingressaram neste quadro através de uma condição de excepção, criada nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 439 de 3 de Setembro de 1973, e 36 oficiais do Quadro Técnico de Secretariado (QTPS), Decreto-Lei n.º 260 de 25 de Julho de 1991. O número reduzido de oficiais que ingressaram na carreira através destes dois processos levou a que não fosse considerada pertinente a sua inclusão na investigação. O questionário foi ainda aplicado aos cadetes dos 1.º e 4.º anos do Curso de GNR da Academia Militar, no início do ano lectivo de 2003/04.

Dos 583 questionários enviados, 358 foram considerados válidos, o que aponta para uma taxa de retorno de 61% - muito acima dos 30% apontados para a validação do modo de aplicação do inquérito e, portanto, bastante satisfatória, se tivermos em consideração a natureza complexa do instrumento de recolha e tratamento de informação: à semelhança do Exército, esta amostra permite uma representatividade com um grau de confiança superior a 95% e um intervalo de confiança um pouco superior a 3%.

Instrumento

O questionário utilizado na investigação foi objecto de uma construção que consistiu em ensaios-piloto sucessivos e adaptações consequentes, ao longo de cerca de dois anos (Sousa, 1993). De uma primeira versão com 45 itens de descrições opostas, até à versão utilizada na investigação no Exército, contendo apenas 20 itens e, finalmente, a uma ainda mais reduzida, com 12 itens, o instrumento foi sucessivamente submetido a testagens, de modo a garantir:

- * Estabilidade temporal elevada, dentro de cada modelo e no total, tendo sido obtidos valores do coeficiente de Pearson, no teste-reteste, sempre superiores a .80.
- * Diferenciação significativa de cada item para cada variável independente relevante (posto e idade, no caso).
- * Variâncias próximas de 1, com a distribuição das cotações de cada item entre os valores extremos de 1 (pólo institucional-profissional) a 5 (pólo ocupacional-burocrata).

3 O ingresso destes oficiais na Guarda Fiscal efectuou-se através dos Decretos n.º 40.822/56 e 439/73.

* A validade de constructo apoiada na convergência entre duas formas paralelas do teste, que obtiveram uma correlação de .71.

* A independência relativa entre os factores, se bem que desejável, não foi conseguida, tendo todos os coeficientes de correlação significativos entre si, bem como consistências internas (Alfa de Cronbach) fracas. Tal deriva, também, da própria debilidade da validade do constructo teórico.

Em virtude dos questionários utilizados nas duas investigações não serem totalmente coincidentes, foi necessário seleccionar os itens comuns, de modo a permitir a realização da análise comparativa. Os doze itens comuns coincidiram com a versão final do questionário desenvolvido e testado por Sousa (1993), cuja antinomia se apresenta no Quadro 1.

Quadro 1.
Antinomia Institucional *vs.* Ocupacional e Profissional *vs.* Burocrata

VARIÁVEL	INSTITUCIONAL	OCUPACIONAL
Modo de compensação	Uma boa parte em espécie	Salário e bónus
Primazia de interesses	Interesses do serviço	Interesses pessoais
Prestígio social	Baseado na noção de serviço	Baseado no nível de compensação
Intenção de sair	Profissão para toda a vida	Profissão dependente das ofertas do mercado
Orientação para a missão	Cumprimento da missão	Defesa dos interesses
Cerimonial Militar	Incrementado	Reduzido
VARIÁVEL	PROFISSIONAL	BUROCRATA
Objectivos e desempenho	Objectivos da organização	Objectivos de Comandante
Orientação normativa	Iniciativa e adaptação das normas	Cumprimento das leis e regulamentos
Motivação	Responsabilidades e tipo de funções	Progressão na carreira
Ser Oficial	No activo e na reforma	No activo
Motivação de entrada na Profissão	Oportunidade para servir o país	Segura e economicamente estável
Avaliação do desempenho	Holística e qualitativa	Segmentada e quantitativa

Ambas as investigações utilizaram, para cada questão, uma escala de Likert, de 1 a 5 pontos, situando-se o ponto médio no valor 3. Assim, valores inferiores a 3 sugerem um posicionamento orientado para o modelo Institucional-Profissional; da mesma forma, valores superiores a 3 são característicos do modelo Ocupacional-Burocrata.

Como já referido, o instrumento utilizado na investigação na GNR (Esteves, 2006), apesar de não ter sido totalmente coincidente com o do Exército, incluiu todos os itens da versão final utilizada por Sousa (1993), de 12 itens, pelo que se tratou apenas de eliminar todos os restantes da versão da GNR para que os resultados pudessem ser comparados. Ficou assim um núcleo de 12 itens que se agruparam, posteriormente, em 3 factores, explicando 42% da variância, a saber: *Institucional-Ocupacional*, *Profissional-Burocrata* e *Vocação-Emprego*, tal como indicado na Tabela 1. Da mesma forma que nas investigações anteriores, os factores revelaram fraca consistência interna (Alfas de Cronbach de .60, .38 e .39, respectivamente). O factor Institucional-Ocupacional correlacionou-se significativa e negativamente com o factor Profissional-Burocrata ($r=-.12$; $p<.01$) e positivamente com o factor Vocação-Emprego ($r=.28$; $p<.01$), adivinhando-se assim alguma contradição na interpretação dos resultados que envolvam os dois primeiros factores.

Tabela 1.
Factores representados e respectivos itens com maior peso

INSTITUCIONAL OCUPACIONAL	PROFISSIONAL BUROCRATA	VOCAÇÃO EMPREGO
Modo de compensação	Objectivos e desempenho	Ser Oficial
Primazia de interesses	Orientação normativa	Profissão
Prestígio Social	Motivação de entrada na profissão	Cerimonial
Intenção de Sair		Avaliação do desempenho
Orientação para a missão		

Resultados e Discussão

Procedendo, de imediato, à comparação entre ambas as forças, constatámos que a previsão inicial não se confirmava. Com efeito, os valores encontrados (Tabela 2) não deixam dúvidas quanto ao carácter mais institucional e mais burocrático da GNR. Neste caso, enquanto que, em relação ao modelo I/O, ambas as instituições

se encontram aquém do ponto médio da escala, no que respeita ao modelo B/P, a GNR situa-se além do ponto médio. O aspecto vocacional, se bem que contendo diferenças significativas, face à dimensão da amostra, não nos parece merecer referência especial. Está assim lançada a dificuldade adicional de explicar uma orientação que não aparece conforme o modelo, isto é, o lado institucional coincide com o pólo burocrata e não com o profissional, ao contrário do que previa Moskos. Neste caso, a coexistência de orientações contraditórias, institucionais e burocratas, parece sugerir que o modelo I/O não lida com pólos opostos de uma dimensão mas sim com dimensões interdependentes.

Tabela 2.
Comparação das médias relativas aos oficiais do Exército e da GNR, em cada factor (), e respectiva significância da diferença.*

Ramo	N	Factores		
		Institucional Ocupacional	Profissional Burocracia	Vocação Emprego
Exército	651	2,8	2,4	2,2
GNR	358	2,3	3,5	2,3
	Sig.	.00	.00	.02

(*) Escala de 1 a 5, com o ponto médio 3. Assim, quanto mais próximo de 1, mais próximo dos pólos *Institucional*, *Profissional* ou *Vocação*

Por esse facto, resolvemos verificar melhor as razões pelas quais se verificava esta diferença, tendo concluído que esta era motivada, fundamentalmente, por uma visão menos favorável à inclusão dos benefícios sociais como forma de vencimento (vide Quadro 2.) e, de forma menos pronunciada e sempre aquém do ponto médio, com uma intenção de sair mais pronunciada no Exército, juntamente com uma menor orientação para a missão.

Quadro 2.
Valores das médias em cada item

VARIÁVEL	Exército	GNR
Modo de compensação	3,0	2,2 (*)
Primazia de interesses	2,6	2,7
Prestígio social	2,4	2,4
Intenção de sair	2,5	2,2(*)
Orientação para a missão	2,1	1,9(*)
Cerimonial Militar	2,6	2,7
VARIÁVEL	PROFISSIONAL	BUROCRATA
Objectivos e desempenho	2,6	3,8(*)
Orientação normativa	2,6	3,0(*)
Motivação	2,2	3,7(*)
Ser Oficial	1,9	1,7
Motivação de entrada na Profissão	2,0	2,5(*)
Avaliação do desempenho	2,9	2,9

(*) Diferença entre Exército e GNR significativa, no mínimo, para $p < .05$.

Constatadas estas diferenças, vemos que a intenção de sair não deve fazer parte de nenhum dos constructos, sendo antes um preditor do vínculo que une o indivíduo à organização; os benefícios sociais são também contestáveis, sobretudo quando se assiste à perda progressiva dos mesmos sem a correspondente inclusão do valor dessa perda nos vencimentos. Por último, apenas um item marcadamente institucional-ocupacional - a prevalência da orientação para a missão - pode ser considerado como estabelecendo a diferença. Mesmo assim, os valores são muito próximos (1,9 para a GNR; 2,1 para o Exército). Desta forma se conclui que o Exército aparece como menos institucional apenas por existir um vínculo menos forte que na GNR, entre os oficiais e a instituição, bem como um maior afastamento dos benefícios sociais como forma de compensação, sendo que, os aspectos essenciais, relativos à primazia dos interesses da organização sobre os pessoais e ao prestígio social, são idênticos em ambos os casos.

Um factor inesperado diz respeito à dimensão da diferença de valores para o factor profissional-burocrata, com o Exército a evidenciar um espírito mais vin-

cadamente profissional que a GNR o que, apesar de estar em consonância com a hipótese formulada, vem contradizer o modelo de Moskos. Com efeito, os oficiais da GNR revelaram, em todos os itens que constituem este factor, valores mais próximos da visão burocrata da organização. No entanto, o aspecto vocacional parece não acompanhar esta tendência, uma vez que se mantém abaixo do valor 3 e sem diferença em ambas as organizações.

Vendo agora a forma como estas diferenças ocorrem ao longo da carreira, constatamos (Tabela 3) que, no caso do factor Institucional-Ocupacional, a separação entre ambas as instituições vai-se acentuando ao longo da carreira devido, sobretudo, ao peso da intenção de saída e prevalência dos interesses pessoais sobre os institucionais, no caso do Exército. Já no factor Profissional-Burocrata, a separação mantém-se estável desde o início, o que nos leva a concluir que a vivência organizacional pesa negativamente na ligação entre o oficial e a instituição, no caso do Exército, e as populações que ocorrem a ambas as instituições possuem motivações diferentes à partida, como podemos constatar, analisando os valores relativos aos cadetes (Tabela 4).

Relativamente às restantes variáveis (arma, modo de ingresso e habilitações) não se observaram diferenças significativas, apesar de se constatar valores mais elevados no factor Institucional-Ocupacional entre os oficiais da GNR oriundos do Curso de Formação de Oficiais (CFO), sobretudo em relação aos oficiais admitidos pelo Decreto-Lei n.º 40.822. Estes últimos, aliás, revelaram os valores mais próximos do pólo vocacional de toda a amostra, no tocante a sentirem-se sempre oficiais, o que é compreensível, visto serem dos mais antigos e graduados, com uma média etária superior em mais de 10 anos, em relação aos oficiais provenientes das restantes fontes de recrutamento. Tal destaque não obsta a que este grupo de oficiais declare preferências bem vinculadas pela visão burocrata da GNR.

Tabela 3.
*Comparação das médias relativas aos oficiais do Exército e da GNR,
por posto, em cada factor.*

Posto	Ramo	N	Factores		
			Institucional Ocupacional	Profissional Burocracia	Vocação Emprego
Alferes	Exército	32	2,5	2,3	2,2
	GNR	36	2,2	3,6*	2,1
Tenente	Exército	160	2,8	2,5	2,2
	GNR	63	2,3*	3,5*	2,1
Capitão	Exército	145	3,0	2,4	2,2
	GNR	152	2,4*	3,6*	2,4*
Major	Exército	90	2,9	2,6	2,2
	GNR	53	2,3*	3,4*	2,4
Tenente-Co- ronel	Exército	101	2,8	2,4	2,1
	GNR	44	2,0*	3,5*	2,2
Coronel	Exército	123	2,4	2,4	2,0
	GNR	10	1,6*	3,7*	1,7

(*) Diferença entre Exército e GNR significativa, no mínimo, para $p < .05$.

Com efeito, conforme podemos ver na Tabela 4, os cadetes de ambas as organizações não possuem perspectivas diferentes quanto ao primeiro e terceiro factores, o que já não acontece com o segundo. Não sendo objectivo deste trabalho analisar a evolução ao longo dos diversos anos da AM, mantemos apenas a perspectiva decorrente da investigação feita por Sousa (1993), de que, também no caso dos cadetes da GNR, não existirão grandes diferenças ao longo dos vários anos, uma vez que se trata aqui de uma escolha por populações diferentes à partida que, pelo menos no caso do Exército, não sofrem grandes desvios à sua estrutura mental original por força do processo de socialização na instituição escolar.

Tabela 4.
*Diferenças entre os cadetes de 1º ano do Exército e da GNR,
nos diferentes factores, e respectiva significância.*

Ramo	N	Factores		
		Institucional Ocupacional	Profissional Burocracia	Vocação Emprego
Exército	140	2,0	2,5	2,1
GNR	30	1,9	3,2	2,2
Sig.		.68	.00	.49

Conclusões

Como se referiu na secção anterior, os oficiais da GNR revelaram tendências mais próximas do pólo institucional do que os seus colegas do Exército devido, fundamentalmente, a um sentimento mais forte de pertença à instituição e a uma maior preferência pelos benefícios sociais como forma de compensação. No entanto, e de uma forma mais acentuada do que no Exército, os oficiais da GNR revelaram possuir, desde o início, uma visão mais burocrática da instituição e tendencialmente mais centrada na carreira. A GNR parece assim ser formada por um grupo de oficiais integrados no espírito da corporação, situação que não se verifica, com a mesma intensidade, com os oficiais do Exército, que valorizam mais a independência profissional. Aqui, a visão do modelo de Moskos aparece na sua versão mais contraditória, uma vez que alia o pólo institucional ao pólo burocrata e não ao profissional, como seria de esperar. A coexistência destas orientações contraditórias parece, pois, sugerir que o modelo I/O não lida com pólos opostos de uma dimensão mas sim com dimensões interdependentes, podendo um mesmo indivíduo expressar, em simultâneo, preocupações de carácter institucional e ocupacional. Ganha, deste modo, especial relevo o conceito de *profissionalismo pragmático*, de Janowitz (1977), que admite a coexistência de preocupações de ordem institucional e ocupacional.

Relativamente à análise ao longo da carreira, em ambos os casos os oficiais de patente intermédia parecem sentir-se menos bem dentro de organizações que não satisfazem as suas necessidades materiais, enquanto os mais antigos são os que parecem identificar-se melhor com os valores próprios das organizações, à semelhança, aliás, do que acontece com os mais novos. Com efeito, o perfil do coronel antigo aproxima-se ao do cadete acabado de entrar na Academia, com a vantagem de estar menos centrado nele próprio.

O perfil médio do oficial do Exército Português parece, assim, caracterizar-se pela existência de um sentimento algo flutuante de pertença à organização, acentuado sentimento de dever, vontade de obter conhecimentos profissionais, respeito pela ética profissional e pela pessoa humana, e pouco confiante no sistema de remuneração e de benefícios sociais.

No caso do oficial da GNR constata-se a existência de um forte sentimento de identificação com a organização e alguma dependência em relação à hierarquia e aos regulamentos, em detrimento da iniciativa.

Quanto às características principais do constructo teórico, vimos que elas se agrupam, fundamentalmente, à volta de índices ou factores que revelam ser a personalidade individual a razão principal de explicação da relação que o indivíduo mantém com a organização. Essa razão tem menos a ver com as alterações que a

própria organização introduz no indivíduo do que com aquelas que o próprio processo de desenvolvimento acarreta. A avaliar pela evolução ao longo da carreira, o único aspecto relevante da interacção indivíduo-organização está relacionado com o facto de, na GNR, a visão burocrata parecer mais acentuada nos coronéis do que nos cadetes, mas a amostra dos cadetes é demasiado pequena para se poder concluir que a própria organização fomenta a cultura burocrática.

Assim, o tipo de orientação que o indivíduo possui e cuja formação é anterior à entrada para a organização revela-se assaz importante. O processo que se segue à entrada opera, fundamentalmente, pela possibilidade de dar ao indivíduo a visão concreta de até que ponto a organização em que está prestes a entrar se encontra em consonância com a sua estrutura de carácter. Caso tal não aconteça, ou o indivíduo opta por sair ou o grau de insatisfação tenderá a diminuir, pelo menos até que ele possa encontrar o seu lugar dentro da organização (pode ser um lugar de conformismo) ou que a idade se encarregue de diminuir a dissonância. No entanto, relativamente à visão da organização como uma vocação ou como um emprego, e no respeitante a um posicionamento mais ou menos independente em relação à própria organização, a idade não exerce qualquer influência de realce, mas apenas o tipo de personalidade individual, tal como demonstrado por Sousa (1993).

Em relação ao modelo de Moskos, o constructo verificado empiricamente nesta investigação anula toda uma série de variáveis e de correspondências entre variáveis, resultando em algo muito mais reduzido, virado para o indivíduo e desligado da organização. O único constructo talvez mais relacionado com a organização é exactamente o menos explorado por Moskos, ou seja o *professional vs. burocrata*, mas a presente investigação não permitiu constatar até que ponto os factores organizacionais suplantavam os pessoais neste tipo de orientação.

Os tempos da profissionalização do Exército Norte-Americano são já longínquos e a situação actual é bem mais complexa e difícil de encaixar em modelos tão estruturados. Assim, foram sucessivamente eliminadas as seguintes variáveis, constituintes do modelo de partida: (1) base de compensação (posto *vs.* desempenho); (2) modo de defesa dos interesses (hierárquico *vs.* associação de classe); (3) sistema legal (tribunais militares *vs.* tribunais civis); (4) especialista *vs.* generalista; (5) fontes de orientação (regulamentos e circulares oficiais *vs.* literatura profissional variada); (6) referências socioculturais (verticais e para cima, dentro da hierarquia *vs.* horizontais, dentro e fora da organização); (7) família (esposa integrada na organização *vs.* não integrada); (8) missão do exército (missões de combate *vs.* missões de paz); (9) forças nacionais *vs.* forças internacionais.

No final, face à pulverização do modelo e à contradição entre os pólos institucional-burocrata, ficamos perante algo difícil de generalizar, quer em relação ao

modelo, quer em relação à forma de ligação que os oficiais do Exército e da GNR estabelecem em relação à organização. Isto para já não falar no desfasamento temporal entre ambas as investigações e, sobretudo, na ausência de dados actuais relativos ao Exército, onde pesariam factores importantes como, por exemplo, a existência de oficiais do sexo feminino, que não ocorria ainda em 1992.

O que nos permite então esta investigação em termos de explicação do presente e previsão do futuro? Muito pouco, como é natural. Todavia, adiantamos algumas possíveis evoluções que reflectem alguma preocupação sobre o futuro de ambas organizações.

Se, por um lado, no caso da GNR, existe uma forte ligação entre os oficiais e a organização, também é verdade que essa ligação, ao reflectir a concordância entre orientações institucionais e burocratas, acaba por fazer realçar o lado cinzento do modelo institucional, menos inovador e mais centrado na carreira, que se desejaria ver reduzido.

Do lado do Exército, face à inexistência de estudos recentes, é impossível saber se as características se mantêm ou se, entretanto, se verificou alguma alteração, seja ela na mesma direcção da GNR, resultando em oficiais mais ligados à organização e, eventualmente, mais burocratas, ou em sentido contrário, resultando em oficiais ainda mais separados da organização.

Parece, assim, que a única forma de atribuir coerência ao modelo de Moskos, de acordo com os resultados destas pesquisas, seria a existência de uma organização com um corpo de oficiais que conciliasse as orientações institucionais e profissionais manifestadas, respectivamente, pelos oficiais da GNR e do Exército.

Na impossibilidade real de concretizar este desiderato, acreditamos que, no caso do Exército, o eventual desfasamento entre as expectativas profissionais dos oficiais e a realidade da organização pode acentuar a perda de ligação entre o indivíduo e a organização, tornando o oficial um elemento menos institucional, a menos que se tome alguma iniciativa para reforçar a componente profissional do corpo de oficiais, tal como já discutido por Sousa (1996).

Quanto à GNR, não é credível que a sua natureza se altere no curto e médio prazo, mantendo-se, pois, como uma força de segurança de natureza militar. Assim, caso eventuais medidas de natureza política não venham a colocar em causa a forte ligação dos oficiais à instituição, cremos que o reforço do investimento deverá privilegiar a formação. Face à crescente complexidade do trabalho policial, respostas mais eficazes e pró-activas dependerão, em larga medida, do aumento dos conhecimentos teóricos e de um mais elevado nível técnico.

Não queríamos terminar sem uma palavra de agradecimento a todos quantos contribuíram para esta investigação, assim como para as restantes categorias,

sargentos e praças que, apesar de não serem aqui tratadas, desempenham, hoje em dia, um papel de relevo na definição da cultura e identidade das instituições analisadas. A todos quantos possam protagonizar um futuro melhor para estas nobres instituições, dedicamos este trabalho.

Referências

- Baltazar, M. S. (2001). *As Forças Armadas Portuguesas – Desafios numa Sociedade em Mudança (Dissertação de Doutoramento, não publicada)*. Évora: Universidade de Évora.
- Carrilho, M. (1985). *Forças armadas e mudança política em Portugal no séc. XX: Para uma explicação sociológica do papel dos militares*. Lisboa: Estudos Gerais (Série Universitária).
- Clotfelter, J. & Peters, G. (1976). Profession and Society, *Journal of Political and Military Sociology*, 4, 39-51.
- Cotton, C. (1981). Institutional and Occupational value in Canada's Army. *Armed Forces and Society*, 8, (1) pp. 99-110.
- Csikszentmihalyi, M. (1991) *Flow: The psychology of optimal experience*. New York: Harper Perennial.
- Esteves, J. (2006). *Guarda Nacional Republicana: Tendências da profissão de oficial num tempo de transição (Dissertação de mestrado, não publicada)*. Évora: Universidade de Évora.
- Feld, M. D. (1977). *The Structure of Violence*, London: Sage Publications.
- Gouldner, A. W. (1957). Cosmopolitans and locals: Towards an analysis of latent social roles. *Administrative Science Quarterly*, 2, 281-306.
- Janowitz, M. (1977). From institutional to occupational: the need for conceptual continuity. *Armed Forces and Society*, 4, (1), 51-54.
- Jesuíno, J. C. (1972). Modelos psicosociais e organizações militares. *Anais do Clube Militar Naval*, Julho, pp. 391-407.
- Jesuíno, J. C. (1986). Identidade e alienação dos militares, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 115-128.
- Van Maanen, J. & Shein, E. H. (1979). Toward a theory of organizational socialization. In *Research in Organizational Behaviour* (Vol 1) pp. 209-264. New York: JAI Press.

- Moskos, C. (1973). The emergent military – Civil, traditional or plural? *Political and Sociological Review*, 16, 255-280.
- Moskos, C. (1977). From institution to occupation: trends in military organizations. *Armed Forces and Society*, 4, 41-50.
- Moskos, C. (1986). Institutional / Occupational trends in Armed Forces: An update. *Armed Forces and Society*, 12, 3, 351-376.
- Moskos, C. (1986a), Institutional and Occupational Trends in the Armed Forces. In C.C. Moskos & F. Wood (Eds.) *The military: More than just a job?* New York: Pergamon Brassey's.
- Moskos, C., Williams, J. & Segal, D. (2000). *The postmodern military: Armed Forces after the Cold War*. New York: Oxford University Press.
- Reissman, L. (1949). A study of role conception in bureaucracy. *Social Forces*, 28, 305-310.
- Segal, D. (1986). Measuring the institutional occupational change thesis. *Armed Forces and Society*, 12, 3, 351-376.
- Selznick, P. (1957). *Leadership and administration*. New York: Harper & Row.
- Sousa, F. C. (1993). *Análise da tendência Institucional-Ocupacional dos oficiais do Exército Português (Dissertação de mestrado, não publicada)*. Lisboa: Instituto Superior de Psicologia Aplicada.
- Sousa, F. C. (1996). Identidade e mudança na organização militar. *Revista Militar*, 10, 123-144.
- Vaz, N. M. (2002). *Civilização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional/Edições Cosmos.
- Wanous, J. P. (1980). *Organizational entry: Recruitment, selection and socialization of newcomers*. London: Addison-Wesley Publishing Company.

Portugal no Momento Fundador da NATO - RAM (à) Portuguesa?*

Catarina Pimenta

Doutoranda em Política Internacional e Resolução de Conflitos CES/FE, Universidade de Coimbra. Bolseira de doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Resumo

No quadro da problematização da designada “revolução nos assuntos militares” (RAM), o artigo pretende discutir o alcance das transformações ocorridas nas forças armadas portuguesas nos anos seguintes à adesão à NATO, em 1949. Em concreto, o ensaio assume um duplo propósito. Por um lado, aspira contribuir para o debate teórico em torno da RAM (que tem sido negligenciado em nome de imperativos operacionais), tentando aferir a pertinência e as insuficiências teóricas do conceito. Por outro lado, importa avaliar até que ponto as mudanças verificadas na instituição militar (de índole tecnológica, organizacional, conceptual e doutrinária) constituíram, à luz das considerações tecidas a propósito do conceito de RAM, uma revolução nos assuntos militares portugueses.

Abstract

**Portugal at the Foundation of NATO.
A Portuguese-like RMA?**

As part of the issue called “revolution in military affairs” (RMA), the article will discuss the implications of changes in the Portuguese armed forces in the years following its entry to NATO in 1949. Specifically, the essay is twofold. On the one hand, it aims to contribute to the theoretical debate around the RMA, which has been neglected in the name of operational requirements, in an attempt to ascertain the relevance and the shortcomings of the theoretical concept. On the other hand, it assesses the extent to which changes in the military (technological, organizational, conceptual and doctrinal) resulted, in the light of considerations concerning the concept of RMA in a revolution in the Portuguese military affairs.

* O artigo resulta de um ensaio produzido no âmbito do Seminário “Geopolítica da Paz e dos Conflitos”, ministrado pelo senhor General Pedro de Pezarat Correia, no âmbito do Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos (FEUC/CES), no ano lectivo 2008/2009. A autora agradece, reconhecida, os seus comentários e as suas sugestões, que muito enriqueceram o presente trabalho. As imperfeições serão, naturalmente, da exclusiva responsabilidade da autora.

Notas introdutórias

Na última década, o conceito de “revolução nos assuntos militares” tem atravessado os círculos castrenses, particularmente as esferas de comando operacional dos Estados Unidos. No entanto, a noção de “revoluções militares” surgiu no final dos anos 70 pela pena de Ogarkov, um oficial russo que analisou o potencial revolucionário das tecnologias militares então emergentes. Como lembram Metz e Kievit:

“As Marxists, Ogarkov and his colleagues were comfortable with the idea that history is driven by revolutions. When American defense analysts, more familiar with scientific revolutions than Hegelian and Marxist revolutions of consciousness, did turn to military revolutions they also initially focused on the technology. Early studies talked of a “military technical revolution” (MTR). But analysts quickly found an exclusively technological focus too limiting and the MTR evolved into the more holistic concept of revolutions in military affairs.” (Metz e Kievit, 1995).

A apropriação do conceito de “revoluções militares” pelos analistas norte-americanos, ainda que adoptando o mesmo ponto de partida dos trabalhos russos, i.e., o foco nas transformações tecnológicas, conferir-lhe-á uma dimensão holística, ultrapassando a mera vertente tecnológica. Todavia, à medida que se ampliava o conteúdo do conceito, cresciam igualmente as dificuldades em defini-lo, na medida em que o trabalho de construção teórica não acompanhou os desenvolvimentos operacionais. Existe, na perspectiva de alguns autores, uma explicação muito óbvia:

“Faced with the crush of day-to-day issues and problems, strategists and security planners sometimes overlook the importance of theory to policy. Targeteers in the Strategic Air Command (SAC) designing the Single Integrated Operational Plan might not have been familiar with the theory of nuclear war that coalesced in the 1950s and 1960s, but their work reflected it. The planners of Desert Storm might not have thought consciously of Clausewitz as they developed courses of action, but the Prussian’s theories permeated their work. And, diplomats hammering out a new treaty might not explicitly consider the theory of international politics that undergirds their efforts, but its impact is there nonetheless.” (*idem*).

O excerto transcrito ilustra o papel secundário que as construções teóricas têm, muitas vezes, desempenhado no processo de tomada de decisões estratégicas e diplomáticas, alusivas aos assuntos da guerra e da paz. Parece que se assume

a teoria como algo que, inconsciente e imperceptivelmente, conduz a acção dos protagonistas. No entanto, a teoria afigura-se essencial:

“Theorising is not something one can choose to avoid; that in the process of giving meaning to the things, peoples, events and controversies in the world, we are engaged in a theoretical process, explicitly or otherwise.” (Devetak, Burke e George, 2007).

Além disso, os conceitos teóricos e a sua aplicabilidade empírica não surgem *ex nihilo* nem são instrumentalizados de forma neutra pelo poder político. A título ilustrativo, falar-se-ia hoje de “revolução nos assuntos militares” se a origem do conceito não se encontrasse na esfera teórica do marxismo (a quem a noção de “revolução” é tão cara) ou se os Estados Unidos, em especial desde o início do século XXI, não sentissem necessidade de utilizar esta retórica?

No entanto, a discussão teórica carece, naturalmente, de sustentação empírica. A teoria não tem qualquer outro propósito que não o de interpretar a realidade:

“We cannot simply observe the everyday world of international relations without giving theoretical meaning to what we are seeing. And in this process of observation, of course, we might well bestow different meanings on the same event, as we theorise these ‘real world’ things in different ways.” (*idem*).

Assim, na tentativa de conferir à discussão teórica alguma concretização empírica e, no ano em que se assistirá às comemorações do 60º aniversário da formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), testaremos a tese da RAM a partir da análise da adesão de Portugal àquele *forum* internacional, sobretudo no que se refere às consequentes alterações registadas na instituição militar. Portugal foi membro fundador daquela aliança militar e a participação do país na sua génese tem sido, essencialmente, abordada sob dois aspectos essenciais: por um lado, a compreensão dos motivos que permitiram o endereçamento do convite a Portugal, bem como das razões da aceitação portuguesa; por outro lado, a identificação das consequências da entrada do país naquela organização, quer do ponto de vista da definição e condução das políticas interna e externa (nomeadamente na sua vertente de segurança e defesa), quer do ponto de vista dos efeitos directos verificados na instituição militar.

A entrada de Portugal na NATO implicou, de facto, mudanças profundas na política do regime do Estado Novo, a vários níveis. Desde logo, do ponto de vista da política interna em geral, com a assunção (ainda que, do nosso ponto de vista,

errónea) da aceitação internacional do regime (Severiano Teixeira, 1993) e com a modernização das forças armadas:

“...a NATO mudou por completo a política de defesa portuguesa (...), foi o mais importante momento da introdução das novas tecnologias no pós-guerra e, com isso, desencadeou um processo de bola de neve que levou Portugal para a sociedade pós-industrial e para o fim do Estado Novo, embora muitos anos depois.” (Telo, 1995).

Ao nível externo, a assinatura do Tratado do Atlântico reconfigurou a posição isolacionista e formalmente neutra do regime português, fazendo-o alinhar com as potências ocidentais, de matriz demoliberal. Acresce que, no contexto ibérico, Portugal viu a sua posição muito reforçada face à Espanha, com a recusa inabalável por parte dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha em aceitar a entrada daquele país (pese embora todas as diligências levadas a cabo pela diplomacia portuguesa nesse sentido).

O objectivo essencial deste ensaio é o de construir, a partir da exploração das ideias enumeradas, bem como de outras que traremos à discussão, uma análise que procure, fundamentalmente, avaliar até que ponto a entrada de Portugal na NATO se afigurou para o país como uma verdadeira “revolução nos assuntos militares”. Por outras palavras, pretende-se testar as ferramentas teóricas que definem a RAM, aplicando-as ao caso concreto da realidade portuguesa, naquele momento histórico.

Assim, depois destas considerações iniciais, o ensaio dividir-se-á, em termos substanciais, em dois espaços distintos: uma primeira parte relativa à exposição dos principais instrumentos teóricos definidores daquilo que tem sido designado por “revolução nos assuntos militares”, seguida de uma segunda parte em que se procurará aferir da aplicabilidade daquelas ferramentas teóricas no contexto da entrada de Portugal na NATO. O ensaio terminará, naturalmente, com a tentativa de retirar algumas notas conclusivas acerca desta matéria, particularmente no que diz respeito ao próprio conceito de “revolução nos assuntos militares” e, sobretudo, no que se refere à sua aplicabilidade ao caso concreto das consequências registadas, na esfera militar, da entrada de Portugal na NATO.

Parte I - A “revolução nos assuntos militares”?

A problemática da “revolução nos assuntos militares” tem sido amplamente abordada, sob os mais diversos ângulos. Da geografia política (Ek, 2000) à geoestra-

tégia (Smith, 2008), passando pela estratégia militar *stricto sensu* (Rumsfeld, 2002),¹ o fenómeno designado por RAM tem sido alvo de copiosas análises, especialmente desde os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 e da guerra no Iraque que se lhes seguiu.

Todavia, do ponto de vista teórico, não existe ainda um legado suficientemente coeso e instituído que nos permita identificar claramente os traços definidores deste tipo de “revolução”:

“Strategists who seek to understand and use the revolution in military affairs do not have a mature theory to work from, but need one (...) Even though the revolution in military affairs has attracted some brilliant thinkers, systematic strategic discourse remains rare. Except for Andrew Krepinevich and Jeffrey Cooper, few writers have attempted to place the current RMA in its broader theoretic and historic context.” (Metz e Kievit, 1995).

Para além da habitual resistência e dificuldade na teorização sobre estas matérias, encontramos uma dupla justificação para o facto de ainda não existir um núcleo teórico consensual que defina inequivocamente o que é uma RAM enquanto conceito abstracto: por um lado, estamos perante um fenómeno consideravelmente recente,² por outro lado, as análises têm sido excessivamente focadas na realidade dos Estados Unidos. De facto, o objecto analítico tem-se reportado às transformações verificadas no seio das forças armadas norte-americanas e às consequências dessas mudanças na condução dos conflitos armados em que aquele país se tem envolvido, bem como nos resultados efectivos desses mesmos conflitos.

A estas limitações acresce igualmente o facto de se confundir, ainda hoje, de forma redutora, a RAM com a simples evolução tecnológica⁴ o que, entre outros aspectos, faz identificar directamente a “revolução nos assuntos militares” com

1 Os trabalhos de D. Rumsfeld acerca desta matéria não são simples documentos de estratégia militar. Em vez disso, são suportados por opções políticas muito evidentes, alvo de críticas profundas por parte dos seus opositores.

2 Considerado recente do ponto de vista analítico, se tivermos em conta que a questão se levantou após a Guerra do Golfo, de 1991. Diversos autores, incluindo R. Smith, escrevem sobre as diversas RAM que terão ocorrido ao longo da História. Em certa medida, acontece com a RAM o mesmo que se verifica, por exemplo, com o estudo do fenómeno da Globalização: ele é objecto de análise apenas há cerca de 20 anos, mas alguns autores procuraram identificar momentos ou “vagas” anteriores de Globalização registadas no decurso da História.

3 Alguns autores lembram esta limitação: “The theory of the RMA cannot be an American theory simply” (Cohen, 2004).

4 “Still, by itself technology does not yield transformational change, particularly in the military world” (*idem*).

fenómenos como “guerra de informação”, “operações de informação” ou “guerra cibernática” (para utilizar terminologia relativa à RAM actual).

No entanto, alguns autores têm procurado identificar os elementos fundamentais da “revolução nos assuntos militares, à luz de uma perspectiva mais ampla”. Cooper (1997) identifica quatro aspectos: inovação operacional, adaptação organizacional, reflectidas em sistemas militares em constante desenvolvimento e utilização de tecnologias emergentes. Para Andrew Krepinevich (1994), uma RAM acontece quando “a aplicação de novas tecnologias a um número significativo de sistemas militares se conjuga com conceitos operacionais inovadores e capacidade de adaptação organizacional, numa forma que altera fundamentalmente o carácter e a condução do conflito”.⁵

A estes elementos, de natureza tecnológica, organizacional e conceptual, alguns autores acrescentam uma outra dimensão: a vertente doutrinária, uma nova filosofia da guerra, uma nova forma de conceber o elemento militar:

“A military revolution, in the fullest sense, occurs only when a new civilization arises to challenge the old, when an entire society transforms itself, forcing its armed services to change at every level simultaneously – from technology and culture to organization, strategy, tactics, training, doctrine, and logistics. When this happens, the relationship of the military to the economy and society is transformed and the military balance of power on earth is shattered.” (Alvin e Heidi Toffler *apud* Metz e Kievit, 1995).

As mudanças doutrinárias afiguram-se de capital importância já que, mais recentemente, são muitos os especialistas que defendem que, na ausência de uma nova filosofia da guerra, se estará automaticamente na ausência de uma autêntica “revolução nos assuntos militares”.

Desta forma, alguns autores mencionam a incorporação de ideias de gestão e de tecnologia civis na instituição castrense (Ek, 2000) e outros, na mesma linha, referem a necessidade de abordagens de tipo *bottom-up*, que se devem apresentar como complementares às de direcção *top-down*, analisadas pela agenda de investigação dominante na área da RAM (Cohen, 2004).⁶ A inclusão de elementos civis diversos

5 Andrew Krepinevich é Director Executivo do Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), um centro de investigação de Washington, considerado pró-RAM.

6 Em termos concretos, o autor refere o seguinte: “there is no doubt that some changes do indeed have to come from the top. But the RMA theorists may have overestimated the degree to which enlightened senior leadership could, by itself, remake the armed forces, as opposed to creating conditions that would by themselves foster change. Throughout most of military history,

na esfera da instituição militar, ultrapassa a dimensão meramente organizacional ou mesmo conceptual, já que parece implicar uma nova forma de pensar o elemento militar, na sua relação com a sociedade civil e a política.

Todavia, para além das insuficiências e limitações já referidas, a principal parece ser a que diz respeito ao facto de a evidência empírica do próprio conceito de “revolução nos assuntos militares” não ser unânime, isto é, alguns investigadores questionam a existência de uma “revolução” em si mesma, preferindo defender noções de “evolução” e “alterações progressivas”. Estas reservas prendem-se, sobretudo, com a verificação da RAM actual, já que parece ser mais consensual a existência de “revoluções nos assuntos militares” anteriores, em particular a conhecida como napoleónica-clausewitziana que abandonou, de forma abrupta (muito por causa do turbilhão de acontecimentos históricos seus contemporâneos, como, aliás, lembra Cooper⁷), as explicações escatológicas e cataclísmicas do conflito.

Os defensores mais acérrimos da tese da existência de uma RAM actual, que terá tido a sua primeira expressão na Guerra do Golfo de 1991,⁸ atestam que os avanços na tecnologia, por si só, justificam o epíteto de “revolução”, na medida em que os seus efeitos determinam directamente o curso das operações e, em última análise, o resultado dos conflitos. Os mais cépticos, por outro lado, consideram que, em última instância, nunca se poderá falar de “revolução nos assuntos militares”, na medida em que o conceito de “revolução” pressupõe, por definição, uma ruptura rápida e inequívoca com o estado de coisas anterior e tal nunca se terá verificado no âmbito das forças armadas. Em vez disso, as transformações ocorridas nas quatro dimensões da RAM identificadas pelos seus defensores – tecnológica, organizacional, conceptual e doutrinária – constituiriam um processo de reforma gradual, ainda que impulsionado por avanços de âmbito tecnológico muito rápidos.

Em termos de operacionalidade do conceito, a “revolução nos assuntos militares” parece ser claramente insuficiente, na medida em que, quer partilhando a visão “revolucionária” quer assumindo uma posição mais próxima da evolução progressiva, o certo é que o conceito se encontra excessivamente colado a uma realidade

to include the current period, change tends to come more from below, from the spontaneous interactions between military people, technology and particular tactical circumstances”.

7 “Few RMAs caused the kind of deep changes that the Napoleonic RMA did in both the nature of war and the conduct of warfare. There was a revolution set in train by a combination of fundamental economic, political and social forces” (Cooper, 1997).

8 Alguns autores atestam que este conflito obedeceu ainda às regras clássicas da filosofia de Clausewitz, de conflito inter-estatal, ainda que o nível de inovação tecnológica utilizado tenha sido inédito e tenha influenciado directamente a condução e o desfecho da guerra.

que está longe de ser universal, como a sua enunciação poderia induzir. De facto, estamos perante uma construção teórica frágil, de difícil e questionável sustentação empírica, mesmo quando aplicada ao objecto de estudo a partir do qual emanou de forma sistemática: as forças armadas norte-americanas e a sua intervenção no mundo do pós-Guerra Fria. Neste sentido, o conceito de “revolução nos assuntos militares” assume uma extensão política muito forte, uma vez que parece estar ao serviço de determinada opção de política de defesa. Este carácter altamente politizado é igualmente reconhecido por alguns autores, quando defendem que o conceito de RAM se encontra, sobretudo, na esfera do discurso.⁹

Parte II - Portugal na fundação da NATO

Até à aceitação do convite

Quando, em Outubro de 1948, o embaixador do Reino Unido em Portugal deu a conhecer o início das negociações entre EUA, Canadá e países signatários do Pacto de Bruxelas (Inglaterra, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo), com vista a conceber um pacto de assistência militar mútua entre eles e denunciou o interesse na participação portuguesa, a “revolução nos assuntos militares” era um tema inexistente.

Na verdade, no final da década de 40 do século XX, o contexto de Guerra Fria impunha o interesse pelas questões militares e a utilização da arma atómica em 1945 transformou a dimensão da guerra e a forma operacional de a conduzir. No entanto, o conceito de RAM não surgiu nesta altura, pese embora alguns autores considerem que a introdução do elemento nuclear nas forças armadas terá constituído uma verdadeira “revolução nos assuntos militares”. Mas, de facto, a teorização sobre estas matérias ainda estava longe de acontecer quando o convite para assinar o Pacto do Atlântico foi endereçado a Portugal.

O interesse por parte das sete potências era muito claro: prendia-se com a posição estratégica das ilhas dos Açores. De facto, como recorda Pedro Aires Oliveira:

“...na arquitectura global do sistema defensivo do Atlântico Norte, as ilhas açorianas eram fundamentais para assegurar a protecção do seu flanco sul e, tal como sucedera nos dois últimos conflitos mundiais, poderiam ser igualmente

⁹ A este respeito, *vd* Ek (2000): “the discussed ‘revolution in military affairs’ is to some extent a concept-driven discourse. For Gray, ‘postmodern war’, seen as a discourse system, is kept together by certain concepts, key ideas, metaphors and symbols. The system’s coherence is rhetorical (Gray, 1997)”.

decisivas na articulação entre a frente e a retaguarda da aliança, ou seja, entre a Europa Ocidental e a América do Norte.” (Oliveira, 1999).

As reticências das autoridades diplomáticas portuguesas – espelho de algumas clivagens registadas no seio do próprio Ministério dos Negócios Estrangeiros – adiarão uma resposta até ao último dia do ano de 1948. Num documento *pro memoria*, o governo português levantou, pela primeira vez, algumas questões sobre o futuro Pacto do Atlântico, particularmente naquilo que se referia às suas três principais preocupações, a saber: o eventual cunho federalista do Pacto, a definição da utilização de bases estratégicas e, sobretudo, a questão de Espanha, defendendo que não fazia sentido, em nome da “unidade geográfica e estratégica”¹⁰ da Península, deixar a Espanha fora daquele processo.

A resposta a estas inquietações portuguesas surgiu num curto de espaço de tempo e de forma concertada, pelos embaixadores norte-americano e inglês, em 10 de Janeiro de 1949. Nos seus memoriais – o norte-americano mais detalhado e incisivo – a aliança anglo-saxónica respondeu às três dúvidas levantadas por Portugal. Em primeiro lugar, atestou que, pese embora concordasse (sobretudo a posição norte-americana) com uma aproximação política e económica entre as potências europeias, o Pacto do Atlântico nada tinha que ver com esse assunto, afigurando-se como um projecto totalmente diferente, de matriz puramente militar. Em segundo lugar, referiu-se à questão da utilização de bases estratégicas, em termos em tudo semelhantes, mencionando que das disposições do Tratado que formalizaria o Pacto não constava nenhuma referência ao estabelecimento de bases militares em tempo de paz em territórios “de especial significado estratégico para a defesa do Atlântico”, remetendo eventuais arranjos para o futuro.¹¹ No que se refere à questão de Espanha, o documento norte-americano defendia que a não-inclusão do país não devia ser motivo para a não-participação portuguesa e o embaixador inglês acrescentou que a entrada daquele país para as negociações levantaria sérias dificuldades políticas, pelo que tal não seria viável. O *pro memoria* norte-americano incluía ainda um argumento interessante: era mais vantajoso para a política de defesa portuguesa, em termos gerais, a sua inclusão no Pacto, mesmo tendo em conta uma eventual ameaça por parte do “elemento espanhol”.¹²

10 *Pro memoria* português, de 31 de Dezembro de 1948 (Arquivo Histórico-Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros).

11 *Pro memoria* britânico, de 10 de Janeiro de 1949 (Arquivo Histórico-Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros).

12 *Pro-memoria* norte-americano de 10 de Janeiro de 1949 (Arquivo Histórico-Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros).

A resposta portuguesa surgiu depois de um longo silêncio de dois meses. A 8 de Março de 1949, Portugal reagia aos esclarecimentos prestados por ingleses e norte-americanos, com o levantamento de três novas questões e a recuperação do problema de Espanha. Assim, em primeiro lugar, foi pedido um esclarecimento relativo à duração do Tratado já que, para as autoridades portuguesas, este ponto se revestia de extrema relevância geopolítica, desejando manter o acordo em vigor durante um tempo limitado, enquanto a única ameaça previsível fosse o bloco soviético. Um período de vigência mais largo levantaria sérios problemas ao governo português, na medida em que, virtualmente, alargaria as possibilidades de agressão por parte de uma qualquer potência europeia, não signatária do Pacto (temia-se que, a longo prazo, o inimigo pudesse ser novamente a Alemanha). E, como recordava o memorial português, o país tinha:

“...interesse em não se envolver em conflitos europeus pois da solução desses conflitos, demonstrou a experiência, não lhe advieram nunca vantagens correspondentes aos sacrifícios que uma ou outra vez lhe custaram. Daqui, a linha geral de uma atitude histórica que desejará manter.”¹³

A segunda questão mencionada pelo memorial era a que se relacionava com Espanha, com o esgrimir de novos argumentos por parte da diplomacia portuguesa, orientada pelo objectivo de possibilitar a adesão daquele país ao Pacto. Foi mencionada a importância geoestratégica de Espanha, no caso de uma invasão vinda de Leste (principal motivo das negociações de Washington), para a defesa da fronteira dos Pirinéus, bem como o perigo que uma alteração das condições políticas espanholas acarretaria se se instalasse um “governo extremista com consequências políticas e estratégicas fáceis de prever”.¹⁴

Uma nova dúvida levantada pelo governo português prendia-se com a situação das colónias em face do Pacto do Atlântico. Portugal pedia esclarecimentos adicionais já que, em contactos verbais, lhe tinha sido transmitido pelo embaixador dos Estados Unidos, que o Tratado em projecto não seria aplicável às possessões coloniais o que, naturalmente, não satisfazia as pretensões portuguesas. Finalmente, o memorial de 8 de Março sugeria que se incluíssem no texto do Tratado garantias da integridade territorial dos países aderentes, já que se previa que alguns deles pudessem não ser membros das Nações Unidas (como era o caso de Portugal), não se encontrando ao abrigo de garantias de segurança estabelecidas pela respectiva Carta.

13 Memorial português, de 8 de Março de 1949 (Arquivo Histórico-Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros).

14 *Idem*.

A este elenco de novas dúvidas e pretensões, a resposta anglo-saxónica primou-se, mais uma vez, pela brevidade e pela acção concertada. Nos documentos *pro memoria* de 17 de Março, ambos os governos referiam que estava previsto que o Tratado pudesse ser revisto dez anos após a sua entrada em vigor, pelo que as preocupações portuguesas poderiam ser dissipadas. Relativamente a Espanha, reiterou-se a recusa da sua inclusão, mas defendeu-se que eventuais futuros acordos bilaterais de cooperação militar entre os países ibéricos em nada seriam incompatíveis com o Pacto. No que se refere à situação das colónias, o governo britânico manifestou, naturalmente, alguma empatia e solidariedade para com a diplomacia portuguesa relativamente a esta matéria, argumentando que, ao abrigo do artigo 4º, o assunto de assistência às colónias poderia ser discutido. O *pro memoria* norte-americano era, obviamente, menos simpático: “It is clearly understood that the obligation to consult covers threats to any party in any part of the world, including its overseas possessions”.¹⁵ Em relação à questão das garantias de segurança, os embaixadores anglo-saxónicos foram muito claros e unânimes: o Pacto providenciaria uma assistência muito mais efectiva do que aquela que estava prevista na Carta das Nações Unidas, pelo que Portugal não deveria ter nada a recear.

A partir daqui, Portugal ficou sujeito a fortes pressões contraditórias. Por um lado, a Espanha, tentando impedir a entrada de Portugal na NATO ou condicionar a adesão portuguesa à sua própria inclusão, utilizando argumentos duros, a raia a ameaça, defendendo que a assinatura do Pacto do Atlântico por parte de Portugal poria em causa a vigência do “Pacto Ibérico” e do Protocolo Adicional. Por outro lado, britânicos e norte-americanos, que não estavam dispostos a deixar que as reservas portuguesas limitassem a perfeição do seu esquema de segurança, pressionaram o governo de Salazar, com apelos à “longa visão” do Presidente do Conselho.

A forte pressão da instituição militar – que via na adesão à NATO a possibilidade de modernização, prometida desde os anos 30 – a posição favorável dos detentores das principais pastas ministeriais portuguesas, a necessidade de Portugal não ser considerado um país subserviente de Espanha (tendo em conta a forte campanha espanhola na imprensa contra a entrada de Portugal na NATO), bem como considerações políticas e estratégicas gerais (com Salazar a não querer ser responsável pelo fracasso da defesa ocidental num cenário de agressão soviética), ditaram a aceitação do convite, por parte do governo português, para estar presente nas cerimónias oficiais de assinatura do Pacto do Atlântico, em 4 de Abril de 1949, na qualidade de um dos doze Estados fundadores. Nas palavras do próprio Presidente do Conselho,

15 *Pro memoria* norte-americano, de 17 de Março de 1949 (Arquivo Histórico-Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros).

aquando do discurso proferido a propósito da ratificação do Pacto do Atlântico, em Julho de 1949, “pareceu difícil em tais circunstâncias estarmos ausentes”.¹⁶

As transformações nos assuntos militares

Pelo que ficou descrito anteriormente, parece ser evidente o facto de que a entrada na NATO “muda, de forma gradual e insensível, toda a grande estratégia nacional”.¹⁷ Antes do Pacto do Atlântico, a política de defesa portuguesa estava fundamentalmente assente na colaboração com Espanha, procurando defender a linha dos Pirinéus, em caso de invasão soviética. A adesão à NATO transformou esta visão, com a obrigatoriedade de se concertarem posições em contexto multilateral, especialmente num *forum* onde o vizinho ibérico não tinha assento. Para um país que, tradicional e historicamente, sempre primara pelo afastamento em relação aos “assuntos europeus”, a sua emergência como pilar geoestratégico de uma aliança militar intercontinental, assente nos dois lados do Atlântico Norte foi, de facto, uma mudança radical na orientação política, com reflexos imediatos na organização e concepção das estruturas militares. Nas palavras de António José Telo (1995):

“...é a mudança de uma política essencialmente continental para outra essencialmente naval, de uma política entendida com grande autonomia, num círculo de alianças reduzido, que eram a Espanha e a Inglaterra, para outra, inserida num amplo círculo de alianças multilateral, que tem os EUA no seu centro.”¹⁸

Para além disso, a transformação verificada nas linhas gerais da “grande política”, implicou alterações no nível operacional das forças armadas. De facto, no quadro do acordo de auxílio mútuo, iniciou-se um reequipamento das forças armadas portuguesas, concretizado na recepção de material de guerra e na construção de novas infra-estruturas.¹⁹ A aeronáutica e a marinha ganham peso relativo – em termos de efectivos e de missões estratégicas – face ao exército, que deixa de ser concebido em termos de força gigantesca.

16 Discurso de Salazar na Assembleia Nacional, em Julho de 1949, aquando da ratificação do Pacto do Atlântico.

17 *Vd* Telo, A. J. (1995), “Portugal e a NATO: dos Pirinéus a Angola”, *Análise Social*, vol. XXX (134).

18 *Idem*.

19 *Vd*. Teixeira, N. S. (1995), “Portugal e a NATO: 1949-1989”, *Análise Social*, vol. XXX (133).

Um outro ponto importante, de alteração da forma de olhar a instituição militar e a sua função no contexto mais vasto da sociedade, tem que ver, directamente, com as relações entre os militares e o regime. Na verdade, este período de profissionalismo e de modernização das forças armadas foi acompanhado por um fechamento da instituição militar sobre si própria e por um eclipse da intervenção dos militares na vida política”.²⁰ Também António José Telo se reporta a esta questão ao afirmar que:

“...não menos importante é a maior subordinação dos militares ao poder político numa primeira fase, com a completa reorganização das instâncias superiores de coordenação da defesa e definição da grande estratégia”.²¹

Importa referir que, do ponto de vista organizacional, logo em 1950, se instituiu o Ministério da Defesa Nacional, reforçando-se a posição do Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, com o objectivo de incrementar a coordenação entre os vários ramos e de dar resposta aos compromissos assumidos no quadro da implementação do Pacto do Atlântico.

Em suma, registaram-se, na verdade, alterações profundas nas forças armadas portuguesas, a vários níveis, depois da adesão do país à NATO. Desde a vertente tecnológica (com a introdução de material de guerra muito mais moderno, proveniente sobretudo dos Estados Unidos), à dimensão organizacional (com a criação do Ministério da Defesa e a emergência de uma “geração NATO”, oficiais com experiência nesse *forum* multilateral e com estadias mais ou menos prolongadas no estrangeiro, nomeadamente nos EUA), passando pelo nível conceptual (com a tentativa de se constituírem umas forças armadas mais operacionais, em que o número de efectivos foi delegado para segundo plano, procurando-se, em vez disso, formar forças especializadas, de mais fácil mobilização e com a deslocação do foco essencial das forças terrestres para o poderio aeronaval), chegando ao nível doutrinário (com a assunção da decisão da guerra e da paz num contexto de concertação multilateral, mais vasto e também de ameaça mais difusa). Mas a dimensão e o tipo de mudanças ocorridas justificarão a classificação de “revolução nos assuntos militares”?

²⁰ *Idem*.

²¹ *Vd* Telo, A. J. (1995), “Portugal e a NATO: dos Pirinéus a Angola”, *Análise Social*, vol. XXX (134). Importa sublinhar que este afastamento dos militares da vida política se registou, de facto, numa primeira fase, como refere Telo. Até à tentativa bem sucedida de Abril de 1974, os militares encetariam diversos golpes (Golpe Botelho Moniz, de Março/Abril de 1961 e a ocupação do quartel de Beja, em Dezembro do mesmo ano).

Notas conclusivas

O estudo do caso da entrada de Portugal na NATO e as transformações verificadas no seio das forças armadas portuguesas, decorrentes dessa opção, ilustram alguns aspectos da problemática que, desde meados dos anos 90 do século XX, se tem vindo a designar como “revolução nos assuntos militares”. A questão essencial que colocámos inicialmente prende-se com o facto de se tentar avaliar até que ponto a entrada de Portugal na NATO terá provocado uma “revolução nos assuntos militares” portugueses, à luz da discussão que tem vindo a ser gerada em torno da RAM.

Parecem ser inegáveis as transformações profundas registadas nas forças armadas do país resultantes da adesão portuguesa ao Pacto do Atlântico, tal como enunciado na parte II deste ensaio. De facto, quer do ponto de vista tecnológico, organizacional, conceptual e doutrinário, os assuntos da guerra foram considerados de forma distinta, depois de 1949. E, não negligenciando o imenso significado das reformas ocorridas nas outras dimensões, parecem-nos essenciais as mudanças registadas no plano doutrinário, o que irá, teoricamente, ao encontro daquilo que alguns defensores da tese da RAM acreditam ser o ponto identificador deste tipo de “revolução”.

As transformações ocorridas na “grande política” do regime do Estado Novo relativamente a assuntos militares e de defesa, depois da adesão de Portugal à NATO, assumiram, de facto, uma dimensão “revolucionária”. A forma de pensar a guerra – desta feita concebida num quadro de concertação multilateral, com a dispersão virtual dos inimigos e a diversificação real dos aliados – mudou completamente. Mudou, sobretudo, a postura do governo português perante os assuntos da guerra, com a opção de abandonar a tradicional reserva, algumas vezes traduzida em neutralidade formal, para escolher participar numa aliança militar onde estavam representadas as principais potências ocidentais, vencedoras da II Guerra Mundial. Pese embora as reticências das autoridades portuguesas em aceitar o convite formal que foi dirigido ao país, com sucessivas demoras nas respostas às incisivas investidas diplomáticas anglo-saxónicas, o certo é que, desde a primeira abordagem em Outubro de 1948, até Abril do ano seguinte, se operou uma verdadeira revolução no plano doutrinário nos assuntos militares portugueses.

Todavia, o rearmamento das forças armadas, a sua modernização e o seu profissionalismo crescente ocorreram de forma muito gradual e as alterações no mapa conceptual também foram sucessivas e não imediatas, “pouco a pouco, sem saltos bruscos” (Telo, 1995). Para além disso, depois do impulso inicial manifestado em mudanças concretas, com o apoio muito efectivo dos Estados Unidos, a partir do

início da década de 60, a situação mudou, com a degradação das relações bilaterais entre o regime de Salazar e as administrações norte-americanas, em especial durante a liderança de John F. Kennedy.

O caso das consequências da entrada de Portugal na NATO permite reflectir sobre os perigos das generalizações ligeiras no que concerne à RAM. Se considerarmos como válidas as quatro dimensões de uma “revolução nos assuntos militares” geralmente adiantadas, então é legítimo considerar que, no caso concreto, umas sofreram mudanças radicais num curto espaço de tempo, enquanto outras vertentes registaram alterações mais lentas e graduais, teoricamente incompatíveis com o conceito de “revolução”, pelo menos na sua acepção marxista original. Para além disso, o estudo de caso que apresentámos levanta também problemas quanto à possibilidade de se conseguir operacionalizar um conceito universal de RAM, intemporal e livre de constrangimentos de espaço, ou seja, um conceito que possa ser aplicado às eventuais “revoluções” passadas, bem como às actuais, onde quer que elas tenham ocorrido ou venham ainda a ocorrer. Por outras palavras, parece difícil conseguir-se um mínimo denominador comum que possa definir o conceito de RAM, conferindo-lhe um valor teórico significativo.

De facto, em termos gerais, a problemática da “revolução nos assuntos militares” assume-se hoje como uma matéria controversa. Desde logo porque não existe um entendimento consensual quanto à sua própria existência. Ao contrário do que acontece com outros fenómenos amplamente discutidos, como a Globalização, por exemplo, ainda existe um conjunto muito significativo de investigadores que não assumem sequer a verificação empírica da RAM. Em vez disso, preferem referir-se a uma evolução natural e progressiva de algumas dimensões inerentes às forças armadas, recusando a conotação “revolucionária” pelo facto de tal pressupor uma ruptura muito radical e abrupta com a realidade anterior.

E, na verdade, o conceito de “revolução nos assuntos militares” não se aplica completamente àquilo que aconteceu às forças armadas portuguesas após a adesão à NATO, pese embora as tremendas transformações ocorridas a vários níveis, como demonstrado. Aliás, do nosso ponto de vista, o conceito de RAM não se aplicará de forma perfeita a nenhum momento de transformação nos assuntos militares, já que partilhamos a tese de que terão mais validação empírica os conceitos de evolução e de progresso. cremos ser difícil sustentar, com recurso à realidade concreta, a existência de “revoluções nos assuntos militares”, na medida em que se afigura complicado identificar algo que é muito nítido na “revolução”: o momento da ruptura. Mesmo que, em algumas dimensões, se possa falar de corte radical com a realidade anterior – como o que aconteceu depois da adesão ao Pacto na doutrina inerente às forças armadas portuguesas – o certo é que, em muitos casos, estamos

perante uma evolução gradual (ainda que por vezes acelerada) que, a longo prazo, se concretizará em transformações profundas na forma de conceber e conduzir os conflitos armados.

Às deficiências teórico-conceituais acresce o aproveitamento político do conceito da RAM. Os escritos de Rumsfeld a este propósito e, especialmente, as reacções que os seus trabalhos provocaram - com as correspondentes transformações registadas no Departamento da Defesa norte-americano - delimitaram até hoje a discussão, evitando um debate teórico realmente profícuo, liberto de manobras e aproveitamentos políticos mais ou menos evidentes. É preciso que o debate académico em torno da RAM se liberte do ruído que tem emanado da disputa política e se preocupe com a desconstrução dos principais argumentos teóricos a favor e contra, bem como com a análise de evidências empíricas que sustentem ambas as teses.

Referências bibliográficas

- Cohen, E. A. (2004), "Change and Transformation in Military Affairs", *Journal of Strategic Studies*, 27:3.
- Cooper, J. (1997), "Another View of the Revolution in the Military Affairs", in Arquilla, J. e Ronfeldt, D. (ed.), *In Athen's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, United States Dept. of Defense. Office of the Secretary of Defense, National Defense Research Institute (U.S.), Rand Corporation.
- Devetak, R., Burke, A. e George, J. (2007), *An Introduction to International Relations: Australian Perspectives*, Cambridge University Press.
- Ek, R. (2000), "A Revolution in Military Geopolitics?", *Political Geography*, 19.
- Krepinevich, A. F. (1994), "Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions", *The National Interest*, 37, 30.
- Metz, S. e Kievit, J. (1995), *Strategy and the Revolution in Military Affairs: from Theory to Practice*, Army War College, Strategic Studies Institute [www.strategicstudiesinstitute.army.mil].
- Rumsfeld, D. H. (2002), "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, vol. 8, nº 5.
- Smith, R. (2008), *A Utilidade da Força - a Arte da Guerra no Mundo Moderno*, Edições 70, Lisboa.
- Stone, J. (2004) "Politics, Technology and the Revolution in Military Affairs", *Journal of Strategic Studies*, 27:3.

Teixeira, N. S. (1993), "Da neutralidade ao alinhamento: Portugal na fundação do pacto do Atlântico", *Análise Social*, vol. XXVIII (120).

Teixeira, N. S. (1995), "Portugal e a NATO: 1949-1989", *Análise Social*, vol. XXX (133).

Telo, A. J. (1995), "Portugal e a NATO: dos Pirenéus a Angola", *Análise Social*, vol. XXX (134).

Telo, A. J. (1996), *Portugal e a NATO: o Reencontro da Tradição Atlântica*, Edições Cosmos.

Acerca do Conceito Estratégico da NATO.

A Caminho de Lisboa, uma Nova Estratégia para o Século XXI

Agostinho Paiva da Cunha

Coronel. Faculty Advisor no NATO Defence College, Roma

Resumo

A importância da elaboração de um novo Conceito Estratégico, previsto ser aprovado pelos países da NATO na próxima Cimeira de Lisboa, a realizar em Novembro do corrente ano, e de um novo rumo para a Aliança, com inevitáveis repercussões futuras ao nível nacional, são os motivos que levaram à elaboração do presente artigo onde se prospectiva as linhas mestras dessa nova orientação. Procura-se pois desenvolver a forma como se irá preparar a Aliança para o séc. XXI, como fará face aos desafios de um mundo globalizado e ao complexo futuro ambiente estratégico internacional, com desafios, riscos e ameaças transnacionais, mais volúveis e incertos, muitas vezes não militares, e como mudará o seu enfoque da “defesa colectiva” para a “segurança colectiva”.

Efectivamente o mundo mudou profundamente e muitas vezes não nos apercebemos disso ou acompanhamos estas alterações de forma adequada. Salienta-se neste contexto o papel primordial que continuará a ter Homem, e a aposta na sua educação, como o principal factor de qualquer transformação. Um novo Conceito Estratégico da NATO parece constituir assim um óptimo argumento para que um pequeno/médio país como Portugal possa dar um salto directamente para o futuro. Neste pressuposto, alerta-se sobre os riscos resultantes da nossa habitual inércia e apontam-se as acções imediatas que, tal como a NATO, também nós deveremos adoptar. Em particular realça-se a necessidade da redefinição das nossas ambições e das nossas prioridades, do seu enquadramento com os recursos nacionais disponíveis, da necessidade de formular ou reformular a respectiva doutrina, promovendo a sua educação e as necessárias adaptações nas estruturas e na organização, se pretendermos sobreviver no mundo globalizado do séc. XXI como Estado credível e respeitado pela comunidade internacional.

Abstract

On NATO's Strategic Concept. A New Strategy for the Twenty-First Century, on its Way to Lisbon

The importance of establishing a new NATO strategic concept, which is expected to be approved by its member countries at the next Summit, in November this year in Lisbon, and its new role, that might also have inherent repercussions at the national level, motivated this article where those drivers of change are highlighted. We will attempt to show how NATO will address the challenges of the rapidly changing security environment of the 21st Century, the increasingly transnational and complex nature of a threatening environment, sometimes with its non-military dimension, characteristics of today's globalised world and how NATO will face the security challenges of transforming from a “collective defense focus” to a new more “collective security focus” to address them.

The world has changed dramatically and sometimes we are not really aware of it, emphasizing also the importance of the Human factor and its education as the main vehicle for any transformation. As NATO reviews its Strategic Concept, this might constitute a good opportunity for a small/medium country like Portugal to try to jump directly to the future. Therefore, this is an alert about the risks of another National inability to transform and to prepare itself properly for that future, namely regarding the definition of our ambitions and priorities, framed by available national resources, and the need to reformulate its correspondent doctrine, promote its education, and adapt the structures and organization, if we really want to survive in the 21st Century globalised world as a respected and credible country.

“My interest is in the future because I’m going to spend the rest of my life there”

Charles F. Kettering

Até à presente data a NATO tem sido capaz de se adaptar a todas as novas circunstâncias políticas e de segurança do ambiente internacional, sendo a habilidade em se transformar reconhecida como um dos factores chave para este sucesso. Hoje, mais do que nunca, esta capacidade é posta à prova para assegurar a sua relevância no futuro.

Neste sentido, depois de longos anos de discussão, foi finalmente acordado na Cimeira de Strasbourg/Kehl, em Abril de 2009, que a Aliança iria desenhar uma nova estratégia, capaz de fornecer orientações claras e actualizadas para substituir o presente Conceito Estratégico, que data já de 1999. O novo Conceito Estratégico da NATO não será assim apenas uma mera adaptação do actual mas constituirá uma verdadeira alteração do seu conteúdo, dirigido a uma nova audiência e a novos destinatários, e que se espera venha a ser aprovado já no final do presente ano, precisamente em Lisboa.

Encontramo-nos, pois, perante um novo e importante ponto de viragem na história da Aliança Atlântica, cujos primeiros passos se começaram a dar apenas agora. Caminhamos em direcção a uma NATO que se pretende verdadeiramente preparada para o séc. XXI, com um Conceito Estratégico que rompa com a continuidade, embora mantenha linhas dessa continuidade, e apronte a instituição para enfrentar um mundo diferente, com desafios, riscos e ameaças mais volúveis e incertos, muitas vezes não militares, característicos de um mundo que é cada vez mais complexo e global. Estados falhados, terrorismo, proliferação de armas de destruição massiva, alterações climáticas, defesa ambiental, segurança energética, segurança do espaço e do hiperespaço serão apenas alguns destes desafios, os quais exigem abordagens também elas mais complexas e globais em que os instrumentos mais adequados para lhes fazer face deixarão de ser exclusivamente militares.

A multifuncionalidade da NATO tem sido porém uma das características pela qual a organização tem sido vista como uma das mais bem sucedidas na actualidade, mais ou menos como um canivete Suíço, com todos os seus diversos instrumentos e capaz de actuar eficazmente em todo o tipo de situações. Contudo, como sabemos, saber fazer tudo significa muitas vezes não ser bom a fazer nada, pelo que se deverão estabelecer para o futuro as necessárias prioridades e continuar a manter a actuação da organização focada essencialmente no seu campo de *expertise* – a defesa.

Estes são o enquadramento e os motivos pelos quais não se efectua agora apenas uma mera adaptação do actual Conceito Estratégico da Aliança e se irá optar

pela sua efectiva transformação, capaz de definir os limites da noção de uma acção mais global, de um novo significado para a defesa (artigo 5º do Tratado de Washington), do seu envolvimento na segurança e qual o papel dos “partenariados”, que serão os seus novos paradigmas para o futuro.

Perspectiva-se assim uma verdadeira mudança de filosofia na natureza da organização, passando o seu enfoque da “defesa colectiva” para a “segurança colectiva”, ou seja, pelo estabelecimento de um correcto equilíbrio entre o papel da auto-defesa (artigo 5º) e o da segurança (forças expedicionárias e missões de estabilização). Antes porém terão que ser firmados os moldes como se manterá a solidariedade dentro da Aliança e qual o significado desta solidariedade face às previsíveis ameaças, que serão diversas, difusas e possivelmente não militares, com implicações claras na ligação entre a segurança interna e a segurança externa. Esta ligação estreita terá portanto repercussões, quer internas quer inter-agências, tornando imperativo especificar igualmente o sentido e a extensão que terão numa aliança essencialmente militar as componentes não militares, face às futuras ameaças que, como vimos, muito provavelmente não serão especificamente militares.

A questão essencial residirá contudo em estabelecer como esta nova NATO passará a ter uma aproximação global e integrada para a resolução dos problemas, consubstanciando a já muito falada “*comprehensive approach*”, ou seja, incluindo capacidades militares e civis, ou pelo menos ser capaz de as receber, integrar e/ou ter capacidade para as coordenar e considerar no seu planeamento. Neste processo de transformação sistémica poder-se-á esperar igualmente uma importante evolução no sentido do alargamento do alcance e da sua capacidade de acção como organização, mais do que um alargamento propriamente dito a novos estados-membros, ainda que possa persistir abertura para tal (artigo 10º), mais evidente de imediato na região dos Balcãs, transformando-se de organização regional em global.

A melhoria das relações entre a NATO e o resto do mundo passará por seu lado, inevitavelmente, a ser um imperativo estratégico, o que se reflectirá quer na forma quer na organização. A necessidade de cooperação com outras organizações deverá sair reforçada, especialmente com as Nações Unidas e com a União Europeia (com quem a actual relação terá que mudar profundamente), mantendo igualmente vivo o laço essencial que nos une aos EUA, ou seja, mantendo a união e a relação para enfrentarmos o futuro “juntos”. É pois importante que o novo Conceito Estratégico da NATO seja elaborado em paralelo com a UE para, em conjunto, fazer face (colectivamente) aos novos desafios, riscos e ameaças, evitando desnecessárias duplicações e sem nunca esquecer que o que torna a NATO diferente é a sua capacidade ímpar de desenvolver operações militares robustas e autónomas.

Neste âmbito não poderá porém ser esquecida a necessidade de se manter o equilíbrio entre os parceiros, especialmente com os nossos aliados transatlânticos, promovendo uma melhoria dos processos de decisão em relação ao novo nível de ambição da Aliança Atlântica, relacionando-o com as capacidades reais dos estados-membros e obtendo desta forma uma adequada proporção entre “ambição – capacidade – eficácia”. Os processos de consenso e de consultas internas e externas têm sido um *must* dentro da NATO (art. 4.^o) e assim deverão continuar como elementos fundamentais para uma eficaz capacidade da tomada de decisão no futuro.

A referida necessidade de coordenação e cooperação não se resumirá contudo ao relacionamento interno entre estados-membros ou entre as suas forças, mas será identicamente aprofundada com outros parceiros estratégicos, único caminho que garante verdadeiramente a transformação da Aliança em global. O alargamento dos chamados “partenariados” e as suas implicações nos esforços e na estrutura interna da organização serão substantivos e constituirão no futuro uma boa parte do objecto do seu trabalho diário.

Consequentemente, a transformação da NATO implicará também novas capacidades, adaptadas ao novo ambiente estratégico e ao que se poderá prever para o futuro, obrigando a repensar os equipamentos, modo de actuação e tipo de forças necessárias para o efeito. Estas novas capacidades, bem como o próprio alcance do novo Conceito Estratégico, terão que contar porém com os naturais limites financeiros das nações (especialmente no que respeita à aquisição de novos recursos), enquadrando as respectivas Leis de Programação Militar (LPM) e a actuação da própria Aliança. Esta delimitação tornará claro não só o que a NATO poderá fazer, mas também aquilo que não fará, objectivando o seu nível de ambição, nomeadamente ao nível da dimensão militar da segurança.

As inevitáveis restrições orçamentais obrigarão naturalmente ainda a uma definição de prioridades e reforçarão muito provavelmente a intenção das nações passarem a delegar mais na Aliança algumas das suas questões relacionadas com a Segurança e Defesa, fórum onde poderão ser resolvidas cooperativamente, com menos custos e garantindo uma actuação mais eficaz e global face aos novos desafios (*comprehensive approach*). Por outro lado, estas restrições serão também o motor para uma certa especialização dentro dos estados e para o início de diferentes cooperações estruturadas entre os mais capazes e com melhores níveis de financiamento interno, impulsionador de um desenvolvimento e de uma maior aproximação ao tão desejado equilíbrio transatlântico.

Muitos outros assuntos poderão naturalmente vir a ser incluídos, como por exemplo a campanha no Afeganistão, o relacionamento com a Rússia, o compromisso

sério da França em se manter completamente integrada e empenhada na estrutura militar da Aliança, ou ainda as orientações para uma estratégia colectiva da sua capacidade militar nuclear, num esforço de, a muito longo prazo, se caminhar para um ambiente internacional com armas nucleares zero (possível orientação Obama), garantindo entretanto uma dissuasão nuclear efectiva (possível orientação Sarkozy).

Apesar de toda a esta complexidade, o novo Conceito Estratégico da NATO será um documento sucinto, reflectindo o carácter flexível e global da organização, capaz de ser facilmente lido e entendido por líderes políticos, diplomatas, militares e mesmo pelo cidadão comum sobre qual o papel e a importância da Aliança no mundo global actual e futuro. Começará necessariamente por afirmar a solidariedade entre os seus membros e estabelecer a nova missão, tarefas e finalidade da organização, mantendo a ênfase na sua capacidade para tomar decisões efectivas em conjunto, como espelho de uma maior confiança entre todos. Referir-se-á à política de portas abertas da NATO e ao reforço dos “partenariados”. Aprofundará os mecanismos para uma cooperação internacional mais eficaz, em especial com a UE. Detalhará, por fim, a reforma e a transformação das capacidades da Aliança de forma a constituir-se num guia claro sobre tudo aquilo que a NATO pretende vir a ser como aliança político-militar melhor adaptada para o futuro.

O centro de toda esta transformação continuará, contudo, a ser o Homem, tornando-se a parte mais difícil e mais importante deste processo a transformação do pensamento e das mentalidades, cujo veio condutor estará certamente associado à educação e treino.

O mundo efectivamente já mudou, mas muitas vezes não nos apercebemos disso! Os sites de partilha de conteúdos e as redes sociais, por exemplo, atingiram durante o ano de 2007 tal nível de visitas que já não são mais encarados como meros locais frequentados por jovens colegiais – mais de 148 milhões de visitantes diários frequentaram então *sites* a que chamamos de *Web 2.0*; só o YouTube e Facebook juntos têm actualmente mais de 144 milhões de visitas diárias; de acordo com relatório mensal da ComScore a rede social Facebook teve um aumento de cerca de 3 milhões de visitantes únicos nos EUA, passando dos 92,2 milhões de visitas em Agosto para 95,5 milhões no passado mês de Setembro. Segundo a Experian Hitwise o número de adesões mundiais é já superior à população dos EUA e consegue semanalmente aumentar os seus aderentes em quase 1 milhão de novos utilizadores com mais de 25 anos, ou seja, 52 milhões/ano. Este aumento representou, nos EUA, um incremento de 194% no decurso do último ano e, de entre estes, os visitantes com mais de 55 anos de idade aumentaram 77%.

Os media, por seu lado, determinam diariamente a celeridade e a qualidade das respostas políticas dos nossos governantes; a internet e a nova sociedade da informação trouxeram a guerra para o directo; os campos de batalha são transpostos para as “cidades de batalha” e um simples soldado, ou o seu (mau) comportamento, pode ter implicações verdadeiramente estratégicas; entramos na chamada “guerra de quarta geração”.¹ Estes são apenas alguns dos exemplos sobre o quanto as nossas sociedades já mudaram.

As nossas mentalidades ou o nosso ensino terão acompanhado esta mudança? Estaremos nós a nível nacional verdadeiramente preparados para esta transformação? Quais as alterações efectuadas na estratégia e na doutrina nacional? E com quantas Academias nos propomos desenvolver o seu ensino integrado? Quais as modificações nos respectivos cursos curriculares? Ainda jogamos em campos de batalha, contando Corpos de Exército e fazemos planos para Divisões no ataque e na defesa? Estará Lisboa já preparada para receber um novo Conceito Estratégico da NATO e produzir o seu próprio, em linha com as necessidades do futuro de forma a, proactivamente, fazer face aos novos desafios, ou ainda estamos presos no séc. XX e na Guerra Fria a contar obuses de artilharia, carros de combate, aviões de ataque e submarinos?

O novo Conceito Estratégico da NATO que se espera venha a ser aprovado no corrente ano, precisamente em Lisboa, parece constituir um óptimo argumento para que um pequeno/médio país como Portugal possa dar um salto directamente para o futuro, pois será nele que iremos viver o resto das nossas vidas. E quero dizer verdadeiramente um salto para o futuro, não mais um *upgrade* como usualmente fazemos com o inerente atraso motivado pela nossa periferia. Teremos portanto nós também que definir as nossas ambições e as nossas prioridades, formular ou reformular a respectiva doutrina, promover a sua educação e as necessárias adaptações na organização, ajustar correspondentemente as capacidades, assegurar a interoperabilidade dos meios e forças, bem como uma liderança capaz de implementar e conduzir estas tarefas e terminar com o necessário treino e controlo de todas as acções.² Parece tarefa fácil à partida! Não o será, contudo, na prática e muito menos em tempo.

1 O termo "guerra de quarta geração", muitas vezes usado também para se referir aos conflitos assimétricos, vem sendo empregado para designar o conflito multidimensional, envolvendo acções em terra, no mar, no ar, no espaço exterior, no espectro electromagnético e no ciberespaço. Nesse novo contexto estratégico, o Estado perde o monopólio sobre a guerra propriamente dita, onde o “inimigo” pode não ser exactamente um Estado organizado mas um qualquer outro actor não-estatal, um grupo terrorista ou uma organização criminosas.

2 Etapas da chamada “Capability Approach”.

Conforme refere Peter van Ham, as firmas saudáveis reinventam-se cada meia dúzia de anos. Sem inovação perdem poder de mercado e tornam-se irrelevantes ou desaparecem. De facto, ao longo da história, está provado que os sobreviventes não são os mais fortes, os mais saudáveis, os mais ricos, os mais inteligentes, nem mesmo os mais poderosos, mas sim aqueles mais capazes de se adaptar. Este será para nós um novo caminho que, tal como o da NATO, poderá garantir a desejada sobrevivência, dependendo este desiderato quase exclusivamente da nossa vontade e da necessária capacidade de adaptação.

É bom então que comecemos desde já a preparar este futuro, verdadeiramente em direcção ao séc. XXI, especialmente no que respeita à definição das nossas prioridades e ao seu enquadramento com os recursos nacionais disponíveis. Esta será uma longa discussão que implicará muitas vezes decisões políticas difíceis, mas inevitáveis, se não queremos tornar-nos insignificantes e irrelevantes na cena internacional. Teremos pois de deixar de continuar a “disparar em todas as direcções” e eleger objectivos prioritários – em linha com as futuras ameaças, apoiados por uma forte vontade política – garante dos recursos necessários, e uma verdadeira capacidade de actuação – em operações, está claro! Ainda que isso possa representar o risco do sacrifício de vidas humanas, para o qual deveremos estar preparados solidariamente com os nossos parceiros.

Por vezes parecemos esquecer que as decisões tomadas hoje determinam o nosso futuro e que será nele que iremos viver o resto das nossas vidas, mas acima de tudo, viverão o resto das suas vidas as gerações mais jovens que nos sucedem. É por causa deles que temos hoje a obrigação de tomar as decisões certas, mesmo que difíceis ou impopulares, em consenso, esquecendo rivalidades políticas, corporativas ou pessoais, uma vez que o que está em causa é o bem comum e a nossa sobrevivência como Estado, credível e respeitado pela comunidade internacional.

Roma, 31 de Janeiro de 2010.

O Exército Popular de Libertação em Operações de Socorro e Emergência. O Caso dos Nevões de Janeiro/Fevereiro de 2008

Alexandre Carriço

Major de Infantaria. Assessor no Instituto da Defesa Nacional

Resumo

O presente artigo analisa as virtudes e vulnerabilidades do papel desempenhado pelo Exército Popular de Libertação em operações de socorro no contexto de planos de protecção civil, procurando identificar alguns problemas ao nível do comando e controlo e da ligação com as autoridades civis locais e regionais com base na sua actuação aquando dos nevões de Janeiro/Fevereiro de 2008.

Com base na análise dos desempenhos político-militares resultantes do estudo de caso referido, pretende-se aferir, em termos gerais, as experiências e as possíveis lições apreendidas pelo Partido Comunista Chinês e pelo EPL no sentido de melhorarem a sua capacidade de resposta nesta tipologia de operações.

Abstract

The Popular Liberation Army in Emergency and Aid Operations: the Case of the Snow Storms in January/February 2008

This article analyses the vulnerabilities and lessons learned by the People's Liberation Army in emergency rescue operations in the context of civil protection against natural disasters. It intends to identify several problems of command, control and coordination between the civil and military authorities, both at local and at regional levels, based on the recent snow storms that occurred in mainland China between January and February 2008.

1. Introdução

A República Popular da China, pela sua dimensão territorial, é um país propenso a frequentes e muitas vezes devastadores desastres naturais, desde cheias, tufões, secas, sismos, nevões e derrocadas, estimando-se que anualmente cerca de cem milhões de pessoas sejam afectadas, o que justifica a atribuição de um orçamento anual ao Ministério dos Assuntos Cíveis (*mín zhèng bù* - MAC) para lidar directamente com estes acontecimentos cujos valores têm rondado nos últimos sete anos os 245 milhões de dólares/ano (100 mil milhões de yuan).¹ As perdas económicas directas anuais cifram-se nos cerca de 100 mil milhões de dólares, materializando um factor importante de restrição ao desenvolvimento económico e social da China.² Estima-se que as perdas económicas associadas aos desastres naturais ou aqueles gerados pelo homem correspondam anualmente a entre 3 e 6% do seu produto interno bruto (PIB).

Tabela 1 - Impacto Socioeconómico dos Desastres Naturais na China, 2001-2006

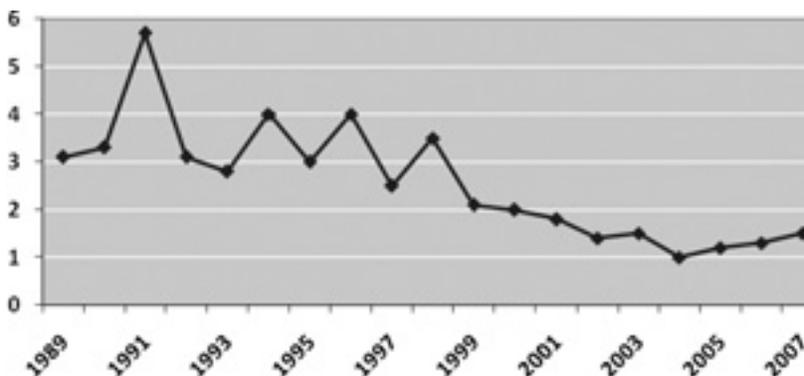
Ano	Pessoas afectadas (em milhões)	Mortos	Pessoas deslocadas (em milhões)	Perdas económicas directas (em milhares de milhões de yuan)	Edifícios destruídos (em milhares)
2001	372.559	2538	2.111	194.22	922
2002	427.980	2384	4.718	163.72	1895
2003	497.459	2259	7.073	188.42	3430
2004	339.206	2250	5.633	160.23	1550
2005	406.537	2567	15.703	204.21	2264
2006	436.868	3186	13.845	252.81	1933

Fonte: PEIJIN Shi, JING Liu, QINGHAI Yao, DI Tang, XI Yang, "Integrated Disasters Management of China", 2007, comunicação efectuada em Hyderabad, Índia, 26-27 de Fevereiro. <http://xinhuane.com>.

1 "China looks to enhance disaster reduction cooperation with Norway", Disponível em <http://english.chinamil.com.cn> [acedido em 13 de Março de 2008].

2 Idem.

Figura 1 - Impacto Percentual no PIB da China Resultante dos Desastres Naturais ou Causados pelo Homem



Fontes: PEIJIN Shi, JING Liu, QINGHAI Yao, DI Tang, XI Yang, "Integrated Disasters Management of China", 2007, comunicação efectuada em Hyderabad, Índia, 26-27 de Fevereiro. <http://xinhuanet.cn>.

O governo chinês tem aperfeiçoado e aprofundado o enquadramento legislativo, o funcionamento das organizações e os instrumentos de prevenção, a gestão e redução de riscos associados a desastres naturais, como algumas das várias formas de garantir a continuidade de prossecução do objectivo fulcral de um desenvolvimento social e económico sustentado e harmonioso. Frequentes têm sido as declarações de altos responsáveis do Partido Comunista Chinês (PCC), que na sua essência vão muito para além da habitual retórica política, pois colocam uma pressão assinalável sobre os governos provinciais e locais no sentido de desenvolverem planos de socorro cada vez mais eficazes ao mesmo tempo que se procura providenciar no plano estatal mais meios materiais de prevenção e combate aos desastres naturais, uma vez que os meios humanos disponíveis não são um problema.

O Exército Popular de Libertação (EPL) surge como um referencial incontornável na condução das operações de socorro, papel que se encontra indirectamente plasmado na Constituição da República Popular da China. As forças militares são sempre as primeiras a empenharem-se nestas operações socorrendo sobreviventes, evacuando vítimas, fornecendo apoio e assistência médico-sanitária, restabelecendo as comunicações, removendo os detritos e o entulho, reconstruindo infra-estruturas destruídas, etc.³ Tal empenhamento tem merecido os mais ras-

³ Na segunda fase e assim que a situação o permita é que entram em acção as organizações não-governamentais chinesas e internacionais sob a égide coordenativa do Ministério dos Assuntos Cívicos.

gados elogios por parte de agências e organizações internacionais, as quais de uma forma geral reconhecem que na China não existe outra instituição capaz de efectuar um trabalho tão eficaz, dada a assinalável rapidez com que consegue mobilizar enormes efectivos para este tipo de operações. A aplicação do “princípio da massa” por parte do EPL no contexto das operações de protecção civil, ao abrigo do qual “mais é melhor” acaba por produzir resultados concretos, por maior que seja o impacto devastador do desastre natural. Mas, eficácia é diferente de eficiência.

2. Antecedentes Recentes

O acontecimento que consubstanciou a maior intervenção do EPL em operações de emergência civil desde o terramoto de 28 de Julho 1976 em Tangshan, foram as cheias do rio Yangtze no Verão de 1998.

Estas cheias pela sua enorme dimensão constituíram para a China uma referência em termos de desastres naturais, tendo sido as piores das últimas cinco décadas, afectando várias províncias desde o planalto tibetano e ao longo do vale do rio Yangtze (Ningxia, Henan, Hubei, Jiangxi, Shaanxi, Guangxi, Yunnan, Sichuan e Fujian). O impacto económico foi estimado pelo governo em cerca de 30 mil milhões de dólares, tendo o número de mortos ascendido a mais de 3 mil.

Em parte, a dimensão atingida pelas cheias teve como causa a quase inexistência durante quase quatro décadas de uma correcta política de gestão dos recursos florestais e do reconhecimento de uma ligação causal entre a desflorestação e as cheias.⁴ Com efeito, desde o planalto tibetano⁵ e ao longo do vale do rio Yangtze, as chuvas aceleraram dramaticamente a erosão dos solos, exponenciando o volume de água a entrar directamente nos rios bem como de sedimentos depositados e trans-

4 A argumentação oficial sempre passou pela defesa de que a barragem dos três desfiladeiros ou Sanxia ou Sandouping, resolveria definitivamente este problema. Para uma análise sintética mas não menos relevante do impacto da construção desta que é a maior barragem do mundo leia-se WINCHESTER, Simon, *The River at the Centre of the World: A Journey Up the Yangtze, and Back in Chinese Time*, Penguin, London, 1996, pp. 220-262. Só para realçar a importância deste projecto refira-se que o Comité para a Construção Projecto Sanxia teve e tem como seu presidente o Primeiro-Ministro, anteriormente Li Peng e Zhu Rongji e actualmente Wen Jiabao, o qual é auxiliado por seis vice-presidentes e um chefe de gabinete.

5 Com o rio Machu em tibetano ou rio Huanghe ou rio Amarelo; o rio Gyalmu Ngulchu ou Salween; o rio Zachu ou rio Mekong; o rio Drichu que é o trecho tibetano do rio Yangtze; e o rio Yarlung Tsangpo que é o trecho tibetano do rio Brahmaputra.

portados pelos rios, os quais actuando em conjunto têm o condão de acarretarem um aumento da altura das águas dos inúmeros diques construídos ao longo dos vários rios, uma acção que não foi levada a cabo em tempo oportuno.⁶

Para o EPL, as cheias materializaram – ainda que pelos piores motivos – uma oportunidade para recuperar o seu estatuto e prestígio junto da população, o qual havia sido seriamente abalado após a repressão das manifestações de Tiananmen em Junho de 1989 e pelos cada vez mais mediatizados casos de corrupção resultantes do envolvimento do EPL em actividades comerciais. Ao mobilizar mais de 300 mil homens, 12.500 viaturas, mais de mil barcos e navios e cerca de 200 aviões na ajuda à evacuação de mais de 3 milhões de civis nas áreas ribeirinhas dos rios Changjiang (Yangtze), do Nenjiang e Songhua, a sempre politicamente propalada ligação umbilical entre o Exército Popular de Libertação e o povo chinês foi “retomada”.

Para a então liderança política centrada em Jiang Zemin, as cheias permitiram também reforçar a decisão tomada pouco tempo antes com vista ao afastamento do EPL das actividades comerciais, as quais ameaçavam minar o espírito de coesão interna das forças armadas.⁷

Na verdade, o recurso a três centenas de milhar de militares, que constituíram a maior mobilização militar de sempre para missões deste tipo – onde o EPL se consubstancia sempre como a primeira vaga de intervenção e socorro às populações afectadas – aliada à intensa mediatização desta actuação, com as televisões e jornais a mostrarem soldados a construir diques improvisados, empilhando sacos de areia, formados em linha e em tronco nu com água até ao peito, entoando canções patrióticas, com médicos militares a atenderem pacientes e equipas especializadas de Regimentos de Transmissões a repararem as linhas telefónicas, e unidades de engenharia a montarem pontes militares, fez mais em muito menos tempo pela imagem do EPL e do governo que qualquer campanha de doutrinação e propaganda

6 Posteriormente, Zhu Rongji anunciou a atribuição de 3 mil milhões de yuan num programa de protecção da floresta para a província de Heilongjiang, o qual seria também estendido às restantes áreas ao longo do vale do rio Yangtze. Veja-se “More than 50 Deaths in Tibet Floods”, disponível em <http://www.asian-studies-archives/tibetan-archives/tibet-recent-history/tibet-flood-deaths-sep98.txt> (acedido em 3 de Março de 2008).

7 Sobre este tema veja-se CHEUNG, Tai Ming; *China's Entrepreneurial Army*; Oxford, Oxford University Press, 2001. MULVENON, James, *Soldiers of Fortune: The Rise and fall of the Chinese Military-Business Complex, 1978-1998*, Armonck, M.E. Sharpe, 2001. CARRIÇO, Alexandre, “Lendo Folhas de Chá Chinês: Uma Incursão Analítica sobre o Orçamento de Defesa da República Popular da China e as Actividades Comerciais do Exército Popular de Libertação em Prol do Mesmo” in Adriano Moreira e Pinto Ramalho (Eds); *Estratégia*; Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2003; pp. 354-418.

política elaborada pelo *Zhongnanhai*.⁸ Esta foi assim a “melhor das piores” campanhas de propaganda possíveis para a liderança militar e para o Partido Comunista.⁹

Num editorial do Diário do Povo (*Renmin Bao*), na primeira semana de Setembro de 1998, as operações de socorro foram descritas como a “materialização da devoção e empenho de todos os líderes aos diferentes níveis que com lealdade, sabedoria e sangue combatem as cheias, sob a boa liderança do Partido Comunista, e com a amizade do EPL para com a grande família que é a nossa pátria”.¹⁰ O topo da liderança política (o então Primeiro-Ministro Zhu Rongji e o Presidente Jiang Zemin) ao deslocar-se até às áreas mais afectadas não se escusou em ocasiões distintas a exortar os soldados a “combaterem até à morte” e a “serem a grande muralha de aço da China” (num claro revivalismo da semântica revolucionária de Mao Zedong).¹¹

O balanço final desta intervenção do EPL foi de tal forma positivo que mereceu o reconhecimento unânime da maioria das organizações não-governamentais e de agências internacionais, as quais declararam que dificilmente alguém poderia ter efectuado um melhor trabalho de socorro.

Na segunda fase das operações entraram em acção agências chinesas com a missão de fornecerem abrigo, alimentação, água potável e iniciarem trabalhos de reconstrução sob a responsabilidade primária de coordenação por parte do Ministério dos Assuntos Cívicos. Estas cheias, foram de certa forma o “atravessar do Rubicão” para este Ministério e para a então denominada Comissão Nacional para a Redução de Desastres (CNRD), consubstanciando uma fase de transição de ambos de uma

8 A Brigada de pontes do Distrito Militar de Nanjing (uma das 19 Brigadas existentes no EPL) foi das mais activas, uma vez que tem como missão atribuída o controlo das cheias, a execução de operações de socorro e de apoio de engenharia numa área que engloba, de grosso modo, a segunda metade do rio Yangtze (até à foz em Xangai). Veja-se “Sophisticated equipment helps PLA to fight floods”, disponível em <http://www.english.gov.cn> (acedido em 15 de Março de 2008).

9 Nas regiões autónomas do Tibete e de Xinjiang aquando da ocorrência de inundações, o EPL, através de uma enorme “barragem propagandística” é instrumentalizado para reforçar a política de “harmonia da sociedade chinesa em termos étnicos”. As cheias de 1998 no Tibete e de 2003 em Xinjiang serviram na perfeição estes objectivos político-sociais do *Zhongnanhai*. Veja-se “Chinese army fights floods in Xinjiang”, disponível em <http://Xinhuanet.cn> (acedido em 12 de Março de 2008).

10 Os media encarregaram-se de criar heróis na melhor tradição de Lei Feng, como Xu Hongping (uma mãe que utilizou leite do seu próprio peito para suavizar as picadas de abelha sofridas por um soldado do EPL aquando do combate às cheias). A cobertura televisiva da acção do EPL chegou a cobrir dois terços do tempo total dos noticiários televisivos. Veja-se “China floods sweep away PLA's battered image in the eyes of the people”, disponível em <http://www.indianexpress.com/res/web/pIe/ie/daily/19980907/25050704.html> (acedido em 20 de Março de 2008).

11 Veja-se KENTANG, Le, “An Analysis of the Recent Severe Storm Surge Disaster Events in China”; *Natural Hazards* nº21, 2000, pp. 215-223.

orgânica mecanicista reactiva para, posteriormente, e através da análise das lições apreendidas,¹² passarem a ter também no seu seio uma componente analítica e preventiva.

Parte desta posterior reforma funcional no sistema de socorro de emergência teve origem em processos de indução externa, através da acção de doadores internacionais que nos quatro anos seguintes procederam à transferência de tecnologia e de *know-how* relativo à previsão e prevenção de desastres naturais.¹³

De acordo com o Livro Branco da Defesa Nacional de 2004, nos anos de 2003 e 2004 o EPL e a PPA efectuaram mais de 120 missões de socorro de emergência em virtude de desastres naturais. Só a PPA empenhou mais 240 mil efectivos para socorrerem 230 mil civis e transportou mais de 2,6 milhões de toneladas de abastecimentos.

No combate à síndrome de insuficiência respiratória aguda (SARS) de 2003, que materializou um outro teste de exigência quanto à capacidade de resposta do EPL, agora no plano médico-sanitário, este envolveu cerca de 37 mil efectivos.¹⁴

O ano de 2006 voltaria a pôr à prova o EPL em missões de socorro em grande escala. Se, na realidade, desde o ano de 1998 que o Exército tinha sido sempre chamado a intervir em variados desastres naturais de variada dimensão e em várias províncias, este ano materializar-se-ia como mais um teste aos mecanismos de socorro às populações. Em 2006 o EPL veria 359 mil dos seus efectivos serem empenhados neste tipo de missões, tendo evacuado 900 mil pessoas de áreas afectadas por inundações e incêndios, mas especialmente aquando da passagem de dois tufões por províncias do Sul e Sudeste da China, cuja dimensão e danos provocados deu origem à publicação de uma circular do Departamento Geral de Estado-Maior e do Departamento de Política do EPL, na qual e em virtude de mais de 40 milhões de pessoas terem sido afectadas, o EPL e a PAP teriam de catalisar os mecanismos de

12 As várias agências envolvidas nas operações de socorro referenciaram na altura a inexistência de um mecanismo de comunicação e de coordenação entre as agências governamentais e as populações afectadas, com os alertas a serem transmitidos com atrasos o que condicionou as operações de evacuação. Veja-se “More than 50 Deaths in Tibet Floods”, disponível em <http://www.asian-studies-archives/tibetan-archives/tibet-recent-history/tibet-flood-deaths-sep98.txt> (acedido em 27 de Fevereiro de 2008).

13 A Administração Meteorológica da China e a Administração Sismológica da China beneficiaram desta transferência de tecnologia de instalação de sensores e de telemetria computadorizada, bem como de conhecimentos operativos dos sistemas a partir de donativos feitos pela Suécia, Reino Unido, França, Japão, Nações Unidas e Banco Mundial.

14 *China's National Defense White Paper 2004*, disponível em <http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/natdef2004.html#9> (acedido em 25 de Março de 2008).

socorro implementados no terreno pelas autoridades locais de forma a melhorar a distribuição de mantimentos, água potável e medicamentos à população afectada ao mesmo tempo que unidades militares teriam de ser mobilizadas para procederem à rápida reparação de estradas, dos sistemas de telecomunicações, e de abastecimento de água e de electricidade.¹⁵ Assim, 20 aviões de transporte, 1.600 veículos e 370 embarcações foram afectos a estas operações, onde 1,3 toneladas de géneros foram distribuídos às populações afectadas tendo o EPL participado na reparação de mais de mil quilómetros de diques e barragens bem como de 300 quilómetros de estradas danificadas.¹⁶

Dada a natureza dos relatórios estatísticos apresentados (os quais devem ser sempre abordados com algum conservadorismo quando se trata da China), o sistema de mobilização quer das unidades quer de reservistas (*yubeiyi budui*) do EPL parecia mostrar a sua eficácia, ainda que se continuassem a verificar dificuldades de coordenação entre as forças do EPL e algumas das agências governamentais responsáveis pelas operações de socorro, especialmente ao nível local, algo que a promulgação da legislação anteriormente referida pretendeu obviar.¹⁷ Tal como havia sucedido aquando das cheias de 1998 e da crise no início de 2003 da síndrome de insuficiência respiratória aguda, os milhares de reservistas convocados foram inseridos nas respectivas unidades de reservistas, mas com uma *nuance* importante em termos de comando e controlo: ficaram sob um comando conjunto militar-civil,

15 "PLA to intensify disaster relief efforts", disponível em <http://www.english.gov.cn> (acedido em 6 de Março de 2008).

16 Adicionalmente o EPL organizou e continua a organizar campanhas de recolhas de donativos entre os militares das Áreas Militares associadas às províncias afectadas por desastres naturais. Veja-se "Govt allocates 166m yuan to assist disaster-hit regions: Army plays vital role in relief efforts", disponível em <http://www.english.gov.cn> (acedido em 17 de Março de 2008). "PLA Soldiers Donation to Help the Flood-Hit Areas", disponível em <http://www.english.gov.cn> (acedido em 17 de Março de 2008).

17 Note-se que as unidades enviadas para este tipo de missões de socorro não são unidades de elite. Na realidade são unidades compostas por reservistas ou por militares a cumprirem o segundo de dois anos de serviço militar obrigatório (os primeiros nove meses são destinados à formação militar base e à especialização com a duração respectiva de 3 e 6 meses). As unidades que compõem as "bolsas de excelência" do EPL só são empregues em situações extremas, como aquando do terramoto de Wenchuan, onde um Regimento aerotransportado foi lançado em diversas áreas afectadas, devido à destruição das linhas de comunicação terrestre. As unidades do EPL estão em três níveis de prontidão operacional: A, B, C ou 1, 2, 3 e usam os caracteres chineses *jia, yi, bing* com a adição de *lei* (para classe). Conversa do autor com um Coronel do EPL aquando do International Symposium Course, realizado no College of Defense Studies da National Defense University, do EPL em Pequim, em Novembro de 2007. Estas dificuldades de coordenação podem-se considerar como normais, sendo que nenhum país do mundo está isento delas, sejam quais forem as operações de socorro. Atente-se no caso dos Estados Unidos aquando do furacão Katrina.

que reflecte nestas situações uma dupla linha de autoridade tanto do EPL como dos órgãos regionais do Partido Comunista e do governo.¹⁸

Este foi um emolumento que permitiu ao EPL cimentar o treino da capacidade de reacção, mobilização e de rápida projecção das suas forças, ao mesmo tempo que conferia a possibilidade de testar o sistema de comando e controlo (especialmente da liderança ao nível das sub-unidades) e o sistema de apoio logístico em situações reais e sob grande pressão. Ilustrativamente a CMC promulgou alguns regulamentos para fazer frente a estas ameaças, entre os quais se referem o “Décimo Plano Quinquenal para a Constituição de Unidades do Exército para o Combate a Cheias e Emergências” e “Linhas Gerais de Constituição de Unidades Civis e Militares Especializadas em Contingências do Combate a Cheias”.¹⁹

Adicionalmente decidiu introduzir nos planos de instrução e avaliação do desempenho operacional o treino para este tipos de operações, ao abrigo do qual anualmente entre 15 a 20 unidades seriam avaliadas. Neste contexto, cada Grupo de Exército atribui a cada uma das suas unidades de engenharia responsabilidades no âmbito das operações de socorro e de emergência.²⁰

Estas novas normas de procedimento - agilização das relações de comando entre as unidades do EPL em missões de socorro e melhorar a mobilização e emprego de reservistas - aprovadas oficialmente em finais de 2006 teriam o primeiro grande teste no início do ano de 2008, o qual traria consigo um inédito desafio ao sistema de socorro civil de emergência chinês.

3. Os Grandes Nevões de Janeiro-Fevereiro de 2008: Impacto Sócio-político Imediato

Durante um mês, entre 10 de Janeiro de 10 de Fevereiro de 2008, uma série de nevões afectaram seriamente 18 das 31 províncias chinesas (Hunan, Hubei, Guizhou, Guangxi, Jinagxi, Anhui, Henan, Shaanxi, Gansu, Ningxia, Qinghai, Xinjiang, Sichuan, Chongqing, Yunnan, Jiangsu, Xangai e Zhejiang). A conjugação destes nevões - considerados como os piores dos últimos 50 anos na China - com as celebrações da entrada do novo ano chinês (altura em que mais de 200 milhões

18 Em tempos de paz as unidades de reservistas do EPL estão subordinadas aos comandos militares provinciais ou municipais. Veja-se WEITZ, Richard, *The Reserve Policies of Nations: A Comparative Analysis*; Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute, 2007, pp. 81-87.

19 “All Army Conference on Building Flood-Fighting Units Held in Hubei, 14-16 May”, *Hubei Ribao*, 17 de Maio de 2004.

20 Idem.

de pessoas regressam às terras de origem para gozarem as respectivas férias anuais na companhia dos seus familiares) levou ao colapso do sistema de transportes ferroviário,²¹ rodoviário,²² marítimo²³ e aéreo,²⁴ que em condições normais, já por si tem dificuldades em responder às necessidades desta época do ano, não obstante os quase oito mil comboios afectos pelo governo de forma a corresponder à enorme procura desta época. A principal consequência foi a retenção de quase 3,5 milhões de pessoas junto dos principais *interfaces* nacionais de transportes, impossibilitadas de chegarem aos seus destinos de origem.²⁵ Adicionalmente inúmeras linhas de comunicação telefónica e de transporte de energia eléctrica,²⁶ a rede de

-
- 21 A China tem o sistema ferroviário mais congestionado do mundo, representando 24% do tráfego mundial em apenas 6% do total de linhas férreas existentes no mundo. A extensão total da rede ferroviária chinesa é de 76.600 quilómetros (a terceira maior do mundo) mas não consegue responder às crescentes necessidades do país. Em comparação, a Alemanha tem 45 mil quilómetros de rede num território que é 28 vezes mais pequeno que a China. Estima-se que circulem nos comboios diariamente 2,42 milhões de chineses, sendo emitidos 3,05 milhões de bilhetes. O diferencial corresponde a pessoas que têm de aguardar por novos lugares, por incapacidade de resposta do sistema. O facto de cada província gerir o seu sistema de caminho de ferro, faz com que não exista um sistema nacional integrado, sendo impossível, por exemplo, adquirir antecipadamente em Xangai um bilhete entre Pequim e Shenyang (outra província, outra empresa ferroviária). O sistema de transporte de carga é ainda mais deficitário, sendo que a capacidade diária se cifra em torno das 11 mil carruagens quando as necessidades são de 280 mil. Disponível em <http://www.bjreview.com.cn> (acedido em 20 de Dezembro de 2007). A linha Pequim-Guangzhou esteve encerrada mais de uma semana. Só a estação da cidade de Guangzhou chegou a ter 150 mil pessoas retidas na respectiva gare e zonas envolventes. "Guangzhou faces severe power shortage"; disponível em <http://www.chinaview.cn> (acedido em 17 de Março de 2008). O Ministério dos Caminho-de-Ferro reforçou o seu plano com mais 60 locomotivas e duas centenas de carruagens para reduzir as longas horas de espera em Guangzhou. "Over Half Million Expected Stranded at China Rail Station"; *Reuters*; January 27, 2008.
- 22 Com dezenas de milhares de automobilistas e camionistas a ficarem bloqueados durante vários dias nas auto-estradas. Por exemplo, a auto-estrada Pequim-Zhuhai (o principal eixo rodoviário Norte-Sul) esteve encerrada durante 17 dias. Estima-se que mais de 17 mil veículos terão ficado imobilizados nas estradas com os seus ocupantes a necessitarem de socorro que foi providenciado pelo EPL.
- 23 A cidade de Xangai viu, pela primeira vez em 135 anos, a queda de neve e o seu enorme porto na foz do rio Yangtze teve de ser encerrado no dia 2 de Fevereiro de 2008, afectando mais de mil navios mercantes.
- 24 Dez aeroportos foram encerrados durante pelo menos mais de um dia; no total 3.250 voos foram cancelados e 5.550 sofreram atrasos. Os mais afectados foram os aeroportos de Wuhan, Nanjing, Guiyang e Changzhou. O aeroporto de Pudong em Xangai e o de Huanghua em Changsha também foram moderadamente afectados.
- 25 "Over 60 Million Affected by Worsening Snowstorms in China", *The Epoch Times*, 28 January, 2008.
- 26 A China não tem investido suficientemente na expansão e manutenção da sua rede de distribuição de energia eléctrica pelo que, e face ao crescente consumo, a rede existente é muito vulnerável (por não ter ramais redundantes e não ser subterrânea – o que a torna também mais dispendiosa) a danos provocados por condições climáticas severas. Estima-se que terão colapsado mais de 2 mil postes de transmissão e 39 mil quilómetros de linhas eléctricas.
-

abastecimento de água, o sistema de fornecimento e transporte de carvão para as centrais eléctricas,²⁷ bem como centenas de estradas foram seriamente afectadas ou danificadas. Uma área de 24,4 milhões de hectares de colheitas agrícolas foi seriamente afectada destruindo 30% da produção de vegetais, 40% da produção de cereais, e matando 69 milhões de animais destinados ao consumo humano. Um total de 17,3 milhões de hectares de floresta (cerca de um décimo da área florestal da China foi seriamente afectada).²⁸ Cerca de 354 mil habitações foram destruídas com mais de 1,4 milhões de outras habitações a ficarem danificadas.²⁹

Tudo conjugado, o resultado foi a morte de pelo menos 129 pessoas, 17 milhões de pessoas foram afectadas directamente, das quais 1,76 milhões tiveram de ser realojadas em abrigos devido à destruição ou danos provocados pelas intempéries em mais de 1,1 milhões de casas.³⁰ Em centenas de cidades a população ficou sem energia eléctrica e água canalizada pelo menos uma semana.³¹ Os prejuízos económicos directos foram estimados pelo governo em cerca de 151,6 mil milhões de yuan (21,2 mil milhões de dólares³²), com a população nas áreas afectadas a assistir a uma escalada inflacionista, tendo os preços dos vegetais e dos combustíveis variado entre os 30 e 10%,³³ numa altura em que o governo tinha promulgado (cerca de duas semanas antes), novos mecanismos de controlo da inflação através da fixação de preços de bens de primeira necessidade.

No esforço pós-nevões, os Ministérios das Finanças e dos Assuntos Cíveis tiveram de alocar mais de 2,1 mil milhões de yuan para apoio às populações atingidas, numa

27 Antes dos nevões já existia um défice de carvão em virtude de as empresas produtoras terem reduzido os seus *stocks* em protesto contra os mecanismos de controlo de preços do carvão impostos pelo governo. O mercado chinês nesta área opera permanentemente um pouco acima da “linha de água”, pelo que qualquer factor que altere este equilíbrio gera automaticamente um défice na produção de energia eléctrica, que na sua maior parte é produzida a partir de centrais alimentadas a carvão. Cerca de 60% do carvão produzido é transportado por via férrea.

28 “China loses one-tenth of forest resources to snow havoc”, disponível em <http://www.chinaview.cn> (acedido em 10 de Fevereiro de 2008).

29 “China cancels emergence alarm in snow-hit provinces”, disponível em <http://www.chinaview.cn> (acedido em 17 de Fevereiro de 2008).

30 China Quarterly Documentation, *The China Quarterly* n.º 194, 2008, pg. 496.

31 Na província de Hunan, a cidade de Chenzhou com 4 milhões de habitantes esteve sem água e luz durante dez dias. “Snowstorm Traps 4 Million People at Guizhou”, disponível em <http://www.chinaview.cn> (acedido em 17 de Março de 2008).

32 “Deadline fixed for recovery program”, disponível http://english.gov.cn/2008-02/27/content_902890.htm (consultado em 28 de Fevereiro de 2008). “China's snow havoc results in losses up to 53.8 bln yuan”, disponível em http://english.gov.cn/2008-02/01/content_878447.htm (acedido em 17 de Março de 2008).

33 Entre Dezembro e Janeiro o preço do carvão (que não é controlado pelo Estado) subiu 13%, de 575 yuan para 650 yuan a tonelada, enquanto os preços da gasolina e do gasóleo já haviam sofrido um inédito aumento de 10% em Outubro de 2007.

altura socialmente sensível para a China como é todos os anos o final do mês de Janeiro e início de Fevereiro.³⁴

De facto, na perspectiva do *Zhongnanhai*, o *timing* não podia ter sido pior. Coincidindo com a grande migração interna de trabalhadores chineses do litoral para o interior do país (para as vilas de origem) aquando da celebração do Ano Novo, que materializam de alguma forma um período de alguma sensibilidade sócio-política interna, as tempestades acentuaram ainda mais as enormes assimetrias entre ricos e pobres, população urbana e rural, e os cerca de 120 milhões de migrantes internos permanentes. Se não fosse prontamente resolvida, as consequências políticas poderiam ser gravosas no plano da credibilidade do governo, isto numa altura em que faltavam menos de seis semanas para a abertura de uma sessão do Congresso Nacional do Povo.

Não obstante, o governo tardou a agir. É certo que a tempestade apanhou toda a população de surpresa, incluindo os líderes, não porque tenham sido as piores dos últimos 50 anos, mas porque ocorreram no Sul e Sudeste da China.

Na realidade, este tipo de nevões surge com mais frequência no Nordeste do país. Neste contexto, as deficiências e virtudes existentes no sistema de socorro de emergência vieram naturalmente ao de cima. A inacção inicial das autoridades locais e provinciais foi uma vez mais notória, essencialmente pela forma como menosprezaram (intencionalmente³⁵) o impacto dos nevões, mas também porque o sistema de socorro de emergência montado pelo governo, segue (e bem) um racional de descentralização vertical das competências e responsabilidades de socorro, ao abrigo do qual as autoridades regionais e locais (*zhongdui*) são as primeiras responsáveis pela convocação e emprego dos meios (militares incluídos) tidos como necessários para uma primeira intervenção, também denominado de planeamento unificado, com gestão e comando dividido por níveis (*tongyi guihua, feji guanli, fenji zhihui*).³⁶

34 “China adds 347 mln yuan to relief for winter disaster areas”, disponível em http://english.gov.cn/2008-03/08/content_914113.htm (acedido em 2 de Março de 2008).

35 Tradicionalmente, o reconhecimento da inépcia ou da incapacidade em resolver os problemas a nível local e provincial é algo que nenhum líder regional assume perante o poder central, sob pena de ver as suas perspectivas de ascensão política no Partido serem seriamente condicionadas.

36 Por exemplo, em Hunan, entre 13 e 29 de Janeiro, a limpeza da neve das estradas foi feita pela polícia, pelos cidadãos e trabalhadores locais que não conseguiram mesmo assim desimpedir as estradas. Só com a mobilização do EPL, dos seus reservistas e das milícias populares é que a situação foi resolvida. “Cold Chinese Grow Angry Over Lack of Preparation”, disponível em <http://www.nytimes.com/2008/02/04/world/asia/04snow.html?ref=asia> (acedido em 17 de Março de 2008).

Mas, paradoxalmente, esta descentralização acaba por ter um “efeito híbrido” pois se em caso de uma crise de menores dimensões não empenha recursos do poder central, por outro lado, e por exemplo, o simples facto de o sistema ferroviário e de distribuição de energia eléctrica ser gerido por diferentes regiões, como já referido, potenciou o agudizar da crise, implicando que só três semanas depois é que o governo em Pequim estabeleceu um centro de comando central das operações de socorro, quando constatou a incapacidade de resposta das autoridades locais e regionais, e porque também estes responsáveis se aperceberam de que se não declarassem o verdadeiro impacto dos nevões nas respectivas comunidades, estas não seriam elegíveis para receberem fundos de emergência do governo central, o que agravaria ainda mais a crise de credibilidade que muitos destes líderes padecem junto da população.³⁷ Ilustrativamente e durante este período, os principais canais televisivos não relataram quaisquer problemas no combate aos nevões, tendo continuado com a programação normal onde a cobertura dedicada aos Jogos Olímpicos ocupava a “parte de leão” da programação diária.

No entanto, e literalmente, o “efeito bola de neve” não tardaria a fazer-se sentir sobre a liderança central chinesa, a qual sendo confrontada com os cada vez mais frequentes relatórios de situação apontando para a incapacidade e a omissão por parte das autoridades locais em socorrerem eficazmente as populações afectadas, chamou a si finalmente a liderança das operações nacionais de socorro.

No dia 29 de Janeiro de 2008 o Conselho de Estado estabeleceria o centro nacional de comando e controlo das operações de socorro e de supervisão directa da recuperação dos sectores de produção e distribuição de energia.³⁸ Na mesma

37 “Busy day: Passengers wait to get into the Guangzhou railway station. Millions of Chinese are trying to return home in time for Chinese New Year celebrations this week”, disponível em <http://www.latimes.com/news/nationworld/world/asia/la-fgsnowrisk4feb04,1,3455401.story?ctrack=1&cs et=true> (acedido em 14 de Março de 2008). Na verdade, o calcanhar de Aquiles de todo este sistema centra-se na deficiente formação e treino de muitos dos líderes locais do Partido Comunista Chinês bem como dos respectivos líderes comunitários, dos quais apenas uma pequena fracção pertence aos quadros do Partido. Conversa do autor com vários Coronéis e professores universitários chineses durante o *International Symposium Course* realizado pelo *College of Defence Studies* da Universidade de Defesa Nacional do EPL, em Novembro de 2007. O problema endémico da corrupção e do despotismo de milhares destes líderes locais potencia a alienação dos camponeses para o serviço comunitário em caso de desastres naturais, a não ser que as suas aldeias estejam directamente ameaçadas. Para uma leitura sobre a preocupante dimensão desta problemática leia-se a excelente e pungente obra de CHEN Guidi e WU Chuntao, *Will the Boat Sink the Water: The Life of China's Peasants*, New York, Public Affairs, 2006.

38 “China launches coal shipment project to ease power strain”, disponível em http://english.gov.cn/2008-02/01/content_878447.htm (acedido em 7 de Março de 2008).

reunião foi decidida a mobilização numa primeira fase de 306 mil militares do EPL, 325 mil polícias, e um milhão e 850 mil elementos das milícias populares. Cerca de 65 mil médicos e enfermeiros foram enviados para as áreas afectadas em apoio das operações de socorro e uma tranche de 3,19 mil milhões de yuan (443 milhões de dólares) foi locada às operações de socorro pelo Ministério dos Assuntos Cívicos e pelo Ministério das Finanças.³⁹

O Vice-Ministro Wu Yi foi nomeado como o responsável por este centro de coordenação da crise, que envolveu 23 departamentos e organizações governamentais e partidárias, incluindo aquelas responsáveis pela gestão do tráfego, segurança pública, finanças, saúde, informações, forças armadas e policiais e empresas produtoras e distribuidoras de energia.⁴⁰ A 11 de Fevereiro a Comissão Estatal de Regulação da Electricidade anunciou que 6.544 das linhas eléctricas (cerca de 65,4% do total que havia sido danificado) haviam já sido reparadas e que 519 de um total de 725 estações e sub-estações de transformação haviam recomeçado a funcionar. A mesma Comissão ordenou o aumento da produção de carvão a 20 empresas mineiras estatais em mais de 4,34 milhões de toneladas relativamente ao planeado para o mês de Fevereiro, de forma a garantir uma autonomia de fornecimento de energia eléctrica de 11 dias.⁴¹ Se dúvidas existissem sobre a dimensão da crise, os números de organizações e meios mobilizados falam por si.

Logo após esta reunião, a liderança governamental com o Primeiro-Ministro Wen Jiabao na primeira linha começou a chamar a si o protagonismo e a visitar as áreas mais problemáticas (Hunan, Guangdong, Guizhou e Jiangxi) onde apelou publicamente à população e às autoridades locais para não desmoralizarem e lutarem pela resolução da crise. Na estação de Guangzhou, Wen de megafone em punho, numa reedição do sucedido em 2003 aquando da crise de síndrome respiratória aguda, pediu desculpas aos milhares de cidadãos que se aglomeravam no exterior da estação enfatizando que o governo estava a fazer tudo para resolver rapidamente os problemas de transporte. A exposição pública de Wen valeu-lhe

39 Só na província de Hunan os departamentos do MAC distribuíram com a imprescindível ajuda do EPL mais de 32,4 milhões de yuan, 78 mil casacos, 620 mil peças de vestuário, 780 toneladas de arroz e 10 toneladas de óleo de cozinha às populações afectadas. No total, o EPL terá apoiado a distribuição de 419 mil anoraques e sobretudos e 219 mil peças de outras roupas. Veja-se "China's war on snow havoc", disponível em http://english.gov.cn/2008-02/01/content_878447.htm (acedido em 13 de Março de 2008).

40 "China sets up command center to deal with snow disaster", disponível em http://english.gov.cn/2008-02/01/content_878447.htm (acedido em 17 de Março de 2008).

41 "China beefs up relief efforts in disaster-hit remote, mountainous areas", disponível em <http://english.chinamil.com.cn> (acedido em 13 de Fevereiro de 2008).

uma vez mais a simpatia da população que voltou a usar a expressão de 2003, de “Wen, o Primeiro-Ministro do povo”.⁴²

Na mesma tónica, o Presidente Hu Jintao, aquando da visita a uma mina de carvão em Datong na província de Shanxi, incentivou os mineiros a trabalharem no feriado de Ano Novo (uma vez que estava impedidos de viajar para as respectivas terras natais) de forma a contribuírem para a redução do défice de carvão. Hu afirmaria que “nenhum desastre poderia derrotar o grande povo chinês na guerra contra os nevões”.⁴³

A decisão do Conselho de Estado e os exemplos de Hu Jintao e Wen Jiabao catalisaram uma reacção em cadeia dos respectivos departamentos do governo central e dos governos regionais na resolução pronta da crise, com estes a serem forçados por indução externa (do governo central) a ultrapassarem o mais rapidamente possível alguns paroquialismos regionais de natureza essencialmente burocrática, agora alavancados numa televisão e imprensa que entretanto já haviam recebido autorização para enviar repórteres para as regiões afectadas.⁴⁴ Não tardariam a serem emitidas pela CCTV (*China Central Television*) histórias comoventes de novos heróis a combaterem a intempérie (maioritariamente de soldados do EPL e alguns – poucos – líderes políticos locais) sob uma banda sonora pejada de poemas e canções apelando ao patriotismo e à abnegação da população – a mais conhecida das quais intitulada “nós pertencemos a uma família, a uma querida família” – espelhava subliminarmente a formulação política de Hu Jintao de “sociedade harmoniosa”. Reforçadamente, as notícias sobre as primeiras vítimas mortais (policías e trabalhadores) no combate aos nevões mereceram uma ampla divulgação na comunicação social, a qual exaltou “as mais elevadas qualidades e espírito de abnegação e de sacrifício total destes trabalhadores-modelo”.⁴⁵

42 Pelo quinto ano consecutivo Hu e Wen passaram o Ano Novo com operários e camponeses e não com as suas famílias. Hu esteve na Região Autónoma de Guangxi Zhuang e Wen na província de Jiangxi, ambas foram seriamente afectadas pelos nevões. Hu esteve respectivamente nas províncias de Hubei, Guizhou, Shaanxi e Gansu.

43 “China Freezes”, *Beijing Review*, disponível em http://www.bjreview.com.cn/nation/txt/2008-01/24/content_97175.htm (acedido em 19 de Março de 2008).

44 Contrariamente, muitos governantes locais e provinciais foram criticados em inúmeros *blogs* pelo facto de se terem escusado a este tipo de exposição pública, especialmente quando os nevões ainda estavam no início e muitas das consequências posteriores poderiam ter sido evitadas. Veja-se “Chinese citizens moved by leaders' holiday visits to common people”, disponível em <http://www.chinaview.cn> (acedido em 18 de Março de 2008).

45 “Police killed on duty in snow havoc conferred hero title”, disponível em <http://www.chinaview.cn> (acedido em 3 de Fevereiro de 2008) e “Six utility staff killed in snow disaster areas honored as ‘Model Workers’”, disponível em <http://www.chinaview.cn> (acedido em 7 de Fevereiro de 2008).

A Associação de Escritores Chineses através dos periódicos a ela associados incentivou os seus membros a deslocarem-se até às áreas afectadas e a auxiliarem e retirarem inspiração literária a partir de exemplos heróicos de cidadãos locais. Mais de 100 escritores responderam ao apelo e foram até Hunan, Guizhou, Guangdong e Anhui.⁴⁶

Assim, e como é normal nestas circunstâncias de crise, uma leitura da imprensa ou o visionamento dos boletins televisivos, deixou imediatamente transparecer que através do recurso a linguagem de cariz revivalista revolucionário, a intenção do Partido Comunista era agora a de unir a população em torno do governo, sendo que quaisquer notícias negativistas sobre as operações de socorro e o impacto das tempestades foram cuidadosamente suprimidas.⁴⁷

4. As Operações de Socorro Conduzidas pelo EPL

Quando o Centro Nacional de Redução de Desastres solicitou o apoio do EPL, a Comissão Militar Central (*zhongyang junwei*) através do Departamento Geral de Estado-Maior (*zongcanmou bu*) constituiu imediatamente um grupo de comando de resposta a emergências, que se estabeleceu como célula de coordenação central dos meios disponibilizados pelo EPL ao nível das Áreas e Distritos Militares (*da junqu* e *sheng junqu*), tendo sido nomeados 100 Generais (essencialmente os comandantes dos Distritos Militares afectados ou mais próximos das áreas afectadas, os quais são normalmente Majores-Generais) para supervisarem directamente as operações de socorro, dinamizando junto das tropas o “espírito de combate às inundações de 1998”, numa referência ao “sucesso” obtido pelo EPL aquando do combate às inundações do rio Yangtze, e estabelecendo a ligação e coordenação com as autoridades civis locais. Este é um procedimento usualmente denominado como inte-

46 “Chinese writers depict heroes fighting snow and rain disaster”, disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2008-02/20/content_7638454.htm (acedido em 26 de Fevereiro de 2008).

47 Ainda que em jornais como o *South China Morning Post* e outros publicados em Hong Kong questionassem de uma forma indirecta os méritos de gastar 35 mil milhões de dólares nos Jogos Olímpicos (mais de 43% do que o custo total dos últimos nove Jogos Olímpicos juntos), quando não se conseguia socorrer em tempo milhões de pessoas. Esta centralização e filtragem das “más notícias” pode ter o condão de limitar seriamente as operações de socorro e aumentar o número de vítimas, como aconteceu no início de 2003 com a crise da síndrome de insuficiência respiratória aguda a qual levou ao empenhamento de 37 mil efectivos do EPL. Veja-se PUSKA, Susan M., “SARS 2002-2003: A Case Study in Crisis Management”, in Andrew Scobell e Larry M. Wortzel (Eds), *Chinese National Security Decisionmaking under Stress*, Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute, 2006, pp. 85-133.

gração da liderança vertical (*chui zhi ling dao*) na liderança local horizontal (*kuaikuai ling dao*).

As Áreas Militares de Nanjing, Chengdu e Guangzhou (onde se inserem as províncias afectadas) responderam de imediato às ordens deste grupo de resposta a emergências e aos pedidos iniciais de apoio tendo, para o efeito, deslocado para as áreas mais afectadas unidades de infantaria, de artilharia, de carros de combate, de engenharia, de transportes, e de apoio médico-sanitário do Exército, tendo também a Força Aérea do Exército Popular de Libertação (*jiefangjun hangkongjun*) contribuído com meios aéreos (essencialmente helicópteros) e de transporte terrestre⁴⁸, para além das forças da Segunda Artilharia ou *Dierpaobing* ou *Er Pao* (Forças Estratégicas - mísseis balísticos), e da Polícia Popular Armada.

Por exemplo, só a Área Militar de Guangzhou terá empenhado 17 mil militares (1.500 dos quais para manterem a ordem na estação ferroviária de Guangzhou), 356 mil membros das milícias populares e reservistas, e 4.500 veículos. Cerca de 1.700 quilómetros de estradas foram desobstruídos, 1.300 quilómetros de linhas eléctricas reparadas, mil toneladas de alimentos e vestuário foi distribuído e 70 mil pessoas foram socorridas.⁴⁹

No espaço de uma semana (até 3 de Fevereiro) a Força Aérea tinha já empenhado nas operações de socorro 46 aviões e helicópteros transportando mais de 625 mil toneladas de material e medicamentos para as províncias de Guangdong, Guizhou, Sichuan, Hunan e Região Autónoma de Zhuang.⁵⁰

A Área Militar de Nanjing enviou 10 mil militares para o Leste da província de Jiangxi com o objectivo de procederem à recuperação das linhas eléctricas e telefónicas. A Área Militar de Chengdu empenhou 5 mil efectivos, 100 camiões e três helicópteros na recuperação de linhas e torres de alta tensão no Sudoeste da província de Guizhou. A Segunda Artilharia envolveu 300 engenheiros na reparação da principal linha eléctrica de alta tensão localizada no centro da província de Hunan.

A 10 de Fevereiro, o Presidente Hu Jintao exarou uma directiva na qual exortou o EPL a prosseguir, e mesmo a reforçar, as operações de socorro e o apoio às

48 Neste contexto foi criada uma primeira “força de reacção rápida” (*kuaisu fanying budui*), tendo sido enviados 2 aviões Antonov AN-26, cabendo a cada Comando de Área Militar a locação de 4 aviões de transporte Ilyushin II-76 e com mais de cem aviões e helicópteros a serem colocados em *stand-by*.

49 “President Hu urges army to help reconstruction”, disponível em <http://english.chinamil.com.cn> (acedido em 12 de Fevereiro de 2008).

50 “Chinese army send out tanks to deice storm-affected highways”, disponível em <http://www.chinaview.cn> (acedido em 4 de Fevereiro de 2008).

populações afectadas. No dia seguinte, o Departamento Geral de Estado-Maior e o Departamento Geral de Política do EPL fariam eco desta directiva ao reiterarem a importância da cooperação militar com os comités locais do Partido Comunista. Pela tónica da mensagem divulgada, era possível reconhecer que foram identificadas e que ainda persistiam dificuldades de coordenação entre representantes locais e regionais do Partido Comunista, líderes locais e forças militares enviadas para socorrer as populações e que défices de material e equipamento adequados para a limpeza da neve eram patentes.⁵¹

O EPL empenhou nas operações de socorro cerca de 306 mil militares só para removerem o gelo e a neve acumulados nas estradas e auto-estradas, com quase dois milhões de elementos das milícias populares e de reservistas a serem mobilizados.⁵² No entanto, este impressionante quantitativo cedo se debateu com a inadequação dos meios colocados ao seu dispor. Carros de combate tiveram de ser adaptados a limpa-neves e a auto-estrada Pequim-Zhuhai foi limpa com recurso quase exclusivo a pás e a dois carros de combate adaptados a limpa-neves.⁵³

Não obstante estas dificuldades, os nevões materializaram um bom teste à prontidão operacional do sistema de apoio logístico do EPL, que segundo os seus responsáveis permitiu colocar em prática um sistema incremental de socorro assente no princípio de “transição de apoio instantâneo para apoio contínuo e de auto-apoio para apoio multidimensional”.⁵⁴ Quanto à gestão e recuperação das áreas e popula-

51 “President Hu urges army to help reconstruction”, disponível em <http://english.chinamil.com.cn> (acedido em 12 de Fevereiro de 2008).

52 Note-se que as unidades de reservistas e de milícias populares foram reestruturadas em 1998. As unidades de reservistas têm como missões principais o treino e o apoio logístico às unidades militares e o apoio às actividades de segurança interna. Às milícias populares compete o apoio logístico às forças militares, reparação de pontes e linhas de caminhos-de-ferro, o restabelecimento das comunicações (especialmente aquelas através de cabos de fibras ópticas), o apoio médico-sanitário e a reparação do fornecimento de energia eléctrica e de água às populações. “PRC: Coordinated Building of Reserve, Active Military Units Outlined”, *Zhongguo guofanf bao* (Notícias sobre a Defesa Nacional na China), 3 de Julho de 2003; p. 6.

53 Soldados do EPL utilizaram armas automáticas para estilhaar o gelo acumulado nos cabos eléctricos e inúmeros trabalhadores de manutenção da rede eléctrica procederam à eliminação do gelo das linhas de alta tensão à machadada e suspensos por sistemas improvisados de cordas. Inevitavelmente, 11 deles morreriam electrocutados em acidentes separados os quais o regime exploraria propagandisticamente ao denominá-los como “heróis do combate contra a neve”. “306.000 soldiers mobilized to combat snow disasters”, disponível em http://www.freerepublic.com/%5Ehttp://news.xinhuanet.com/english/2008-02/02/content_7549276.htm (acedido em 3 de Fevereiro de 2008). Veja-se ainda “China sets up 1st paramilitary power supply repair detachment”, disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2008-02/27/content_7681825.htm (acedido em 2 de Fevereiro de 2008).

54 Por exemplo, aquando do socorro a pessoas que haviam ficado retidas no interior dos seus veículos na auto-estrada Pequim-Zhuhai, mais de 40 veículos de transporte militar foram re-

ções afectadas pelos nevões, o Departamento Geral de Logística (*zong houqin bu*) do EPL através do sub-departamento de Saúde (*weisheng bu*) implementou um plano de prevenção e controlo de eventuais epidemias através do envio de 230 equipas médicas que actuaram em coordenação, e quando adequado, com as mais de 12 mil equipas médicas e pessoal auxiliar (estimado em cerca de 65 mil efectivos) enviadas pelo Ministério da Saúde para a áreas afectadas.

O sub-departamento de abastecimentos militares (*junxu bu*) ordenou que 134 cozinhas de campanha fossem montadas nas áreas mais atingidas, bem como dezenas de duchas de campanha, a juntar a 12 centros de distribuição de alimentos quentes e à instalação de 40 centros de comunicações (através da coordenação do sub-departamento de comunicações e transportes militares, *junshi jiaotong yunshi bu*) ao longo de duas linhas vitais de comunicação e que estavam obstruídas: a linha férrea Pequim-Guangzhou e a auto-estrada Pequim-Zhuhai.⁵⁵

A 14 de Fevereiro, a Segunda Artilharia havia reforçado o dispositivo inicial de 300 engenheiros com mais 4 mil “técnicos” nas províncias de Jiangxi e Hunan em apoio directo à recuperação e reconstrução das áreas afectadas, envolvendo mais de 2 mil viaturas e colocando em funcionamento geradores que asseguraram 650 mil quilowatts de electricidade para suprir as necessidades mais imediatas.⁵⁶ Por sua vez, a Polícia Popular Armada mobilizou 10 mil efectivos para as operações de recuperação da rede eléctrica nas províncias Hunan, Jiangxi e Fujian.⁵⁷

Uma leitura e análise das notícias publicadas na imprensa chinesa permite discriminar com um relativo grau de correcção, a maioria das grandes unidades do EPL que foram empenhadas nas acções de socorro, acção que não deixou de ser efectuada compreensivelmente e muito mais precisamente pelos serviços de informação dos Estados Unidos,⁵⁸ tendo também por base o recurso à identificação de

abastecidos de combustível por viaturas auto-tanque do Departamento Conjunto de Logística da Região Militar de Guangzhou que haviam sido deslocadas para as áreas afectadas. Ou seja, o EPL montou um sistema de reabastecimento de combustível *on site* das suas viaturas empenhadas directamente nas operações de socorro garantindo que estas não se ausentassem das áreas afectadas por necessidades de reabastecimento. Este sistema garantiu o abastecimento a cerca de 80% do total de viaturas militares envolvidas nas operações de socorro.

55 “Snow disaster fighting showcases PLA’s emergency support capability”, disponível em <http://english.chinamil.com.cn> (acedido em 3 de Março de 2008).

56 Cada base da Segunda Artilharia tem uma Divisão de logística com uma secção de transportes (*yunshu ke*) que gere um Batalhão (*zhongdui*) de transportes. Os técnicos enviados foram na sua maioria dos Regimentos de Engenharia (*gongcheng tuan*) de várias bases localizadas nas áreas afectadas, mas cuja localização exacta se desconhece por enquanto.

57 “PLA and APF participate in rush repair of power grids”, disponível em <http://www.english.chinamil.com.cn> (acedido em 15 de Fevereiro de 2008).

58 “U.S. intelligence tracking PLA mobilization in response to snow unrest”, disponível em <http://East-Asia-Intel.com> (acedido em 12 de Fevereiro de 2008).

militares envolvidos nas operações de socorro através do sistema de identificação das unidades do EPL (*junshi danwei daihao*), quando visível.⁵⁹

Tabela 2 - Grandes Unidades e Sub-unidades do EPL Referenciadas como Empregues na sua Totalidade ou em Parte nas Operações de Socorro⁶⁰

Área Militar ⁶¹ (<i>da junqu</i>) de Guangzhou
<ul style="list-style-type: none">▪ 41º Grupo de Exército (<i>jitian jun</i>) (unidade 53010) localizado em Liuzhou, Guangxi.▪ 121ª Divisão (<i>shi</i>) de Infantaria (unidade 53013) localizada em Guilin, Guangxi.▪ 123ª Divisão (unidade 53023) localizada em Guigang, Guangxi.▪ Brigada (<i>lu</i>) de CC (unidade 53063) localizada em Guilin, Guangxi.▪ 42º Grupo de Exército (unidade 53200) localizado em Huizhou, Guangdong.▪ 124ª Divisão de Infantaria Motorizada (<i>motuohua shi</i>) (unidade 53203) localizada em Boluo, Guangdong.▪ 144ª Divisão (unidade 53503) localizada em Shantou, Guangdong.▪ Brigada de CC (unidade 53263) localizada em Huadu, Guangdong.▪ Unidade Técnica de Reacção Rápida (unidade 53180), de escalão Regimento (<i>tuán</i>) ou Batalhão (<i>ying</i>) e localização desconhecida.▪ Base logística localizada em Shenzhen (unidade 53310).

59 O sistema de identificação das unidades do EPL (*budui daihao* ou *junshi danwei daihao*) baseia-se num código de cinco números. Destina-se a conferir o mínimo de dissimulação quanto à verdadeira denominação das unidades do EPL. Foi instituído em meados da década de 50 do século vinte, sendo que estas denominações aparecem com frequência nos media, quanto estes reportam missões de socorro levadas a cabo por militares, sendo por vezes acompanhadas de algumas fotografias. A análise de artigos e imagens permite materializar assim um valioso auxiliar de identificação das diversas unidades do EPL. Em Outubro de 2000 foi efectuada a última revisão do sistema de identificação de unidades do EPL com base nos cinco dígitos.

60 Esta é uma relação complementar efectuada pelo autor àquela que foi divulgada no *East Asia Intel*, padecendo necessariamente de correcções adicionais, dada uma certa opacidade informativa detalhada sobre o emprego do EPL nestas missões e o facto de os militares retirarem os dísticos identificadores das suas unidades das mangas dos respectivos uniformes quando empenhados neste tipo de operações, o que dificulta a identificação das mesmas. Na ausência de referências concretas ao emprego de unidades do EPL por parte da Xinhua, o processo de identificação daquelas passa também e em parte, pela identificação dos comandantes das grandes unidades quando estes são entrevistados pelos canais televisivos chineses nos locais de actuação das respectivas unidades.

Área Militar de Chengdu

- **13º Grupo de Exército** (unidade 56006) localizada em Chongqing.
- 37ª Divisão (unidade 56013) localizada em Chongqing.
- 149ª Divisão de Infantaria Motorizada (unidade 56016) localizada em Leshan, Sichuan.
- Brigada de Carros de Combate (unidade 56017) localizada em Pengzhou.
- **14º Grupo de Exército** (unidade 35201) localizado em Kunming.
- 40ª Divisão (unidade 35108) localizada em Dali, Yunan.
- 49ª Divisão (unidade 35208) localizada em Kaiyuan.
- Brigada de Carros de Combate (unidade 35221).
- Regimento (*tuan*) de Aviação do Exército (*lujun hangkongbing dadui*) (unidade 58306).
- Forças da 2ª Artilharia de escalão regimental (?) da base 52 em Huangshan, Anhui e da base 53 em Kunming, Yunan.

Área Militar de Nanjing

- **1º Grupo de Exército** (unidade 83011) localizado em Huzhou, Zhejiang.
- Brigada de Infantaria Motorizada em Wuxi (não identificada, mas antiga 181ª divisão, unidade 83318).
- **12º Grupo de Exército** (unidade 83226); localizado em Xuzhou Jiangsu.
- 35ª Divisão a Este de Anhui.
- 36ª Divisão a Norte de Jiangsu.
- 179ª Brigada Motorizada de Infantaria (Brigada Linfen – unidade 83123), localizada em Nanjing, Jiangsu.

Paralelamente, e de forma a reforçar ainda mais a “ligação fraterna” entre a população e o EPL, as mais diversas unidades militares que não estiveram envolvidas directamente nas operações de socorro, foram convidadas a efectuar donativos em favor das populações afectadas, acções essas que mereceram uma ampla (e compreensível) divulgação na comunicação social.⁶¹ Adicionalmente, e para as áreas mais afectadas, o comando do EPL através do Departamento Geral de Política (*zong zhengzhi bu*) e do sub-departamento de Propaganda (*xuanchuan bu*) e em coordenação com o Ministério da Cultura, fez deslocar três grupos artísticos num périplo por cinco das províncias mais afectadas como forma de demonstrar “o apreço e reconhecimento por todos aqueles que combatiam os nevões”.

61 Até ao dia 17 de Fevereiro o montante doado tinha atingido os 17,6 milhões de yuan (17,6 milhões de dólares). “China mobilizes 729,000 troops to combat snow disasters”, disponível em <http://www.english.chinamil.com.cn> (acedido em 18 de Fevereiro de 2008). “PLA Air Force donates money to rebuild schools in disaster-stricken areas”, disponível em <http://www.english.chinamil.com.cn> (acedido em 23 de Fevereiro de 2008).

Este enorme empenho do EPL deu origem a uma medida inovadora tomada por alguns do governos locais e regionais no sentido de providenciarem seguros de acidentes pessoais a militares do EPL e da PPA que estivessem envolvidos directamente nas operações de socorro, cabendo aos Departamentos Provinciais de Finanças o pagamento das respectivas apólices. Uma tal decisão pode parecer indicar que o EPL está a efectuar uma diferenciação mais profunda tanto no plano da atribuição de missões e no desempenho operacional às suas unidades, com aquelas que constituem as “chamadas bolsas de excelência” dentro da categoria A (que engloba unidades com o mais recente equipamento e que efectuam regularmente várias vezes ao ano treino conjunto e combinado) a ficarem excluídas deste modelo de seguro, pois raramente foram chamadas a intervir em caso de calamidades naturais, tarefa que compete ao remanescente das unidades de categoria A ou às unidades de categoria B (que possuem equipamento antiquado, treinam menos frequentemente e estão ligadas a acções de carácter produtivo em prol do EPL e das populações que vivem na área de responsabilidade onde se situam os quartelamentos).⁶² No entanto, a enorme destruição provocada pelo terramoto de Wenchuan em 10 de Maio de 2008, viria a materializar uma excepção a esta norma de emprego selectivo de forças militares em operações de socorro em caso de desastres naturais.

A 16 de Fevereiro, a Comissão Nacional para a Redução de Desastres (CNRD) e o Ministério dos Assuntos Cívicos cancelaram o estado de emergência nas sete províncias afectadas pelos nevões (Hunan, Hubei, Anhui, Guizhou, Sichuan, Guangxi e Jiangxi) justificando que havia sido restabelecido o fornecimento de energia eléctrica a mais de 90% da população afectada.

A 28 de Fevereiro o MAC declarou oficialmente que a situação nas províncias afectadas havia sido estabilizada com sucesso. A liderança em Pequim, através de Wen Jiabao, afirmou que o governo iria retirar as devidas ilações deste desastre natural de grande escala.⁶³

62 Note-se que desde 1998 que existia um seguro destinado a indemnizar militares e respectivas famílias que fossem alvo de acidentes graves de que resultasse a morte ou a incapacidade definitiva para obterem sustento por meios próprios para si ou respectivas famílias como resultado da participação em operações de socorro. “Snow-hit province buys insurance for military rescuers”, disponível em <http://www.xinhua.net> (acedido em 15 de Fevereiro de 2008). Refira-se ainda que dentro das grandes unidades de elite (alguns Grupos de Exército e Divisões), e em caso de necessidade, são as “sub-unidades” destas ligadas ao apoio logístico que são empenhadas nas missões de socorro (essencialmente Brigadas e Regimentos).

63 “China gets rewarded in combating major disasters”, disponível em http://english.gov.cn/2008-03/06/content_911776.htm (acedido em 7 de Março de 2008).

5. Considerações Finais

Quais foram então algumas das principais lições apreendidas pelo governo e pelo EPL após aquela que foi a maior mobilização de meios militares e civis em operações de socorro desde as inundações do rio Yangtze em 1998?⁶⁴

O sistema de socorro de emergência montado pelo governo, com o seu racional de descentralização vertical das competências e responsabilidades de socorro, ao abrigo do qual as autoridades regionais e locais (*zhongdui*) são as primeiras responsáveis pela convocação e emprego dos meios (militares incluídos) tidos como necessários para uma primeira intervenção, também denominado de planeamento unificado, com gestão e comando dividido por níveis (*tongyi guihua, feji guanli, fenji zhihui*) demonstrou virtudes, mas a crise fez realçar a necessidade de alguns ajustamentos prementes no plano dos procedimentos e da assumpção de responsabilidades. Por outras palavras, e no plano exclusivamente governamental, os nevões vieram reforçar a noção de que se a nível nacional e provincial as estruturas e os centros de coordenação das operações de socorro pareceram responder pronta e eficazmente com base na informação que lhes chegava, empenhando meios humanos e materiais inicialmente adequados face às necessidades declaradas pelos líderes locais e regionais; já no plano local (municipal) a capacidade dos líderes em agirem adequadamente e com transparência no relato detalhado do impacto local dos nevões foi bastante deficiente.

De facto, nestes dois últimos níveis, a omissão e o protelamento intencional da transmissão de informação sobre a real dimensão do impacto dos nevões sobre as comunidades locais, veio condicionar seriamente o êxito e a demora na resposta proporcional e adequada por parte do governo central, que só actuou decisivamente a partir de 29 de Janeiro, quando as consequências da má preparação, e em muitos casos da incompetência de líderes partidários locais e regionais (mais os primeiros que os segundos) para lidarem com situações desta gravidade eram mais do que evidentes e o descontentamento da população com a resposta do governo central a esta crise já se espalhava por toda a internet, isto numa época socialmente sensível do ano.

Só o empenho pessoal de Hu Jintao e Wen Jiabao, ao deslocarem-se a alguns dos pontos mais críticos, gerou uma “sinergia coerciva” para os escalões descendentes, facilitando a acção da Comissão Nacional para a Redução de Desastres (CNRD) e do Gabinete para a Coordenação Alargada na Luta Nacional contra os Desastres e para os Esforços de Socorro (GCALNDES), pois até então, e por exemplo, ape-

⁶⁴ Esta mobilização de recursos humanos e materiais seria largamente ultrapassada pouco tempo depois aquando do terramoto em Wenchuan.

sar das directivas do governo para que as províncias com um excesso de carvão (essencialmente do Norte do país) libertassem as suas reservas em favor daquelas que estavam deficitárias e que haviam sido directamente afectadas pelos nevões, as primeiras demonstraram forte resistência em fazê-lo, preferindo numa primeira fase enviar largas centenas de técnicos militares e civis responsáveis pela reparação das redes eléctricas e de telecomunicações.

A acção do Conselho de Estado e do governo de Wen Jiabao para além de actuar decisivamente para desbloquear entraves burocráticos às operações de socorro (através da criação de um centro de comando e controlo das operações de distribuição de carvão, combustíveis, electricidade, transporte e mantimentos) pautou-se ainda por uma dinâmica tanto positivista como recriminatória: enquanto o Departamento de Propaganda divulgava inúmeros exemplos de tenacidade, abnegação e sacrifício de trabalhadores, militares, polícias e de alguns líderes locais, exortando a população a vencer esta calamidade, o Comité Central do Partido Comunista através do Departamento de Organização procedia a reprimendas, alertando para o facto de que o desempenho dos líderes partidários durante esta crise serviria como um dos critérios de avaliação para uma futura promoção, sendo punidos aqueles que actuassem de forma incompetente.⁶⁵

A integração da liderança vertical (*chuishih lingdao*) na liderança local horizontal (*kuaikuai lingdao*) revelou alguns problemas no plano da coordenação entre actores, reforçando a noção de que as autoridades civis locais do Partido Comunista Chinês não estão devidamente preparadas nem treinadas para fazerem face a este tipo de crises, funcionando nalguns casos mais como entraves do que facilitadores da acção do EPL, da PPA e de “organizações não-governamentais chinesas” ligadas ao apoio humanitário.⁶⁶

Ilustrativamente, em termos de mecanismos estruturais passíveis de incrementarem a prevenção e combate a desastres naturais, Wang Zhenyao, Director do

65 “China’s Party officials to be gauged on performances in snow relief and restoration work”, disponível em <http://www.chinaview.cn> (acedido em 20 de Fevereiro de 2008). O facto de a maioria destes líderes serem nomeados e não eleitos localmente é certamente um dos factores que pesa fortemente na sua menor competência. Se a nível nacional e provincial os tecnocratas são uma percentagem relevante dos quadros do Partido, a nível local e regional tal não é verdade. Para um melhor conhecimento desta dinâmica leiam-se as excelentes obras de LI, Cheng, *China’s Leaders: The New Generation*; Boulder, Lanham & Littlefield, 2001. FINKELSTEIN, David e KIVLEHAN, Maryanne (Eds), *China’s Leadership in the 21st Century: The Rise of the Fourth Generation*; Armonck, M.E. Sharpe, 2003. LAM, Willy Wo-Lap, *Chinese Politics in the Hu Jintao Era: New Leaders, New Challenges*, Armonck, M.E. Sharpe, 2006.

66 Conversa do autor com um oficial do EPL aquando do *International Symposium Course na National Defense University* em Pequim em Novembro de 2007.

Gabinete de Operações de Socorro para Desastres Naturais do MAC afirmou que os governos provinciais, regionais e locais estavam agora a reestruturar todos os planos de emergência de forma a enfatizar as operações de socorro e de redução do impacto dos desastres naturais nas comunidades, tendo para tal sido autorizado o início de um programa extensivo de aquisição de equipamento e de sensibilização das populações. Essencialmente a estratégia de actuação foi alterada, deixando de estar assente num mecanismo de relativa grande autonomia provincial para um de integração e coordenação supra-provincial ou nacional.⁶⁷ Esta reformulação dos mecanismos de comando e controlo no sentido de uma maior rigidez e centralização em Pequim da gestão de crises resultantes de desastres naturais pode ter contribuído para que tanto aquando desta crise como aquando do terramoto de Wenchuan, inúmeros *bloggers* chineses se queixassem que se tinham oferecido como voluntários para auxiliarem nas operações de salvamento mas que não existia um canal formal (instituto ou departamento) que não só aceitasse as suas inscrições como facilitasse o seu deslocamento para as áreas afectadas e o seu posterior enquadramento nas operações de socorro.

No plano do apoio financeiro às áreas afectadas, a Comissão Nacional para a Reforma e Desenvolvimento Nacional implementou um pacote de medidas com vista a subsidiar a compra de fertilizantes pelos agricultores das regiões mais sacrificadas pelos nevões, medida essencial quando o preço dos mesmos havia aumentado 60% nos últimos seis meses. Foi também aprovado o aumento do preço mínimo a pagar pelo governo por quilograma de produção cerealífera e de arroz, para além de uma libertação de fundos com vista a subsidiar os custos dos transportes dos produtos agrícolas.⁶⁸ Para programas de reconstrução das infra-estruturas danificadas ou destruídas pelos nevões foram locados cerca de 3 mil milhões de yuan (423 milhões de dólares), ao mesmo tempo que novas directivas eram promulgadas no sentido de racionalizar a reconstrução nas áreas afectadas de modo a que esta não se viesse a processar em áreas florestais protegidas e que agora haviam sido quase destruídas.⁶⁹

67 "Focus on disaster prevention sharpened", disponível em http://english.gov.cn/2008-03/13/content_918739.htm (acedido em 15 de Março de 2008).

68 "Deadline fixed for recovery program", disponível em http://english.gov.cn/2008-02/27/content_902890.htm (acedido em 28 de Fevereiro de 2008).

69 "China allocates 3 bln yuan in subsidies to restore snow-hit infrastructure", disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2008-03/05/content_7724397.htm (acedido em 6 de Março de 2008). "China orders localities to intensify land management for restoration in disaster-afflicted areas", disponível em <http://www.chinaview.cn> (acedido em 19 de Fevereiro de 2008).

Em suma, perante a crise dos nevões e a manifesta dificuldade de algumas das autoridades locais em responderem eficazmente à mesma, a reacção do governo central em Pequim foi no sentido de reforçar o seu mecanismo de comando e controlo, tornando-o menos descentralizado. Em caso de novas crises resultantes de desastres naturais o governo criaria de imediato uma célula de resposta com adequado peso político que lhe permitisse ultrapassar rapidamente alguns bloqueios ao nível provincial e local. Quando a gravidade da situação assim o exigisse, o Primeiro-Ministro deslocar-se-ia de imediato até às áreas afectadas inspeccionando *in loco* o impacto do desastre e catalisando sinergias através da agilização de processos de decisão (e de combate à paroquialização de interesses), graças à sua presença no terreno. O sismo de 10 de Maio de 2008 veio confirmar, pelos piores motivos possíveis, a incontornabilidade para a liderança política em Pequim deste *modus operandi*.

Acordos Bilaterais de Promoção e Protecção de Investimentos.

Práticas do Brasil e da China

Wei Dan

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Macau. Licenciada em Direito pela Universidade de Pequim, Mestre e Doutora em Direito pela Universidade de Coimbra.

Resumo

Os acordos bilaterais de promoção e protecção de investimentos (doravante BITs) têm proliferado, particularmente nos últimos dez anos. Dos grandes países emergentes membros do BRICS, o Brasil e a China são o maior país emergente na América Latina e na Ásia, respectivamente. Ambos os países se tornaram pólos de grande atractividade para o investimento externo. No entanto, o Brasil e a China estão a adoptar estratégias completamente diferentes quanto aos tratados bilaterais de investimento. O presente estudo tem como objectivo fazer uma abordagem comparativa das práticas do Brasil e da China nos tratados bilaterais de investimento e procurar algumas considerações relevantes, tais como o porquê das duas grandes economias emergentes tomarem posições tão diferentes quanto aos BITs. O afastamento ou a aproximação do direito internacional depende exclusivamente dos factores económicos e políticos? Quais são as vantagens e desvantagens dos BITs? As práticas do Brasil e da China revelam os problemas ou os efeitos positivos dos BITs existentes?

Abstract

Bilateral Investment Treaties. Brazil and China Cases

Bilateral investment treaties (BITs) have proliferated, particularly in the last decade. Among the large emerging markets, Brazil and China are the largest emerging countries in South America and Asia, respectively. Foreign investors have mostly perceived these two countries as the sought-after places with great potentialities and attractiveness. However, Brazil and China have adopted completely different strategies regarding BITs. The objective of this paper is to make an empirical and comparative study of the experiences of Brazil and China by answering the following questions: Why did the two large emerging economies adopt such different positions concerning BITs? Does the hostile approach or the proactive approach depend exclusively on economic and political factors? What are the advantages and disadvantages of the BITs? Do the practices of Brazil and China reflect the problems or the positive impacts of the existing BITs?

1. Os Acordos Bilaterais de Promoção e Protecção de Investimentos: a perspectiva do sistema global das cinco décadas

Desde o primeiro acordo de promoção e protecção recíproca de investimentos bilateral do mundo, assinado pela Alemanha e pelo Paquistão em 1959, os acordos bilaterais de promoção e protecção de investimentos (doravante BITS) têm proliferado, particularmente nos últimos dez anos. Hoje em dia, existem mais de 2600 acordos de investimentos bilaterais em vigor, envolvendo a maioria dos países no mundo inteiro.¹ À medida que a globalização se torna mais aprofundada e a internacionalização de empresas vem sendo mais acelerada, os BITS, passando por algumas inovações, já fazem parte do regime internacional em matéria de investimentos e têm um papel importante na fixação de regras de tratamento do capital estrangeiro.

Trata-se de um movimento que procede de algumas referências comuns. Um acordo bilateral de promoção e protecção de investimentos é compreendido por um pacto que define os termos e condições para investidores de um Estado qualquer no Estado receptor. Normalmente, na maioria dos tratados bilaterais de investimento, os conteúdos típicos abrangem a definição de investimento estrangeiro, as condições para a entrada de investimento estrangeiro no país anfitrião (mediante a cláusula de admissão ou o direito de estabelecimento), o tratamento para investidores estrangeiros (quer o tratamento de critério absoluto, através da cláusula do tratamento justo e equitativo, quer o tratamento de critério relativo, através das cláusulas de nação mais favorecida e de tratamento nacional), limites legais da expropriação e da nacionalização, bem como os padrões de indemnização, a transferência (remessa) da titularidade dos investimentos estrangeiros (o capital e os lucros) e o mecanismo da solução de controvérsias entre investidores estrangeiros e o Estado anfitrião sobre questões relativas ao investimento.

O processo de assinatura dos tratados bilaterais de investimento nasceu principalmente como uma resposta dos investidores dos países desenvolvidos aos movimentos de nacionalização ocorridos nos países em desenvolvimento e aos apelos destes países assegurados pelo instrumento multilateral - a Carta dos Direitos e Deveres Económicos Sociais dos Estados (Resolução da Organização das Nações Unidas N.º 3281 de 1974). Os países desenvolvidos promoveram, activamente, negociações dos BITS para buscar um novo regime internacional

1 DOLZER, Rudolf e SCHREUER, Christoph, (2008), *Principles of International Investment Law*, Oxford, p. 2 e UNCTAD, (2008), *World Investment Report 2008, Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge*, New York and Geneva, p. 14.

que poderia substituir as garantias tradicionais do Direito Internacional costumeiro a fim de proteger bens dos investidores nacionais no estrangeiro. A própria denominação dos BITs implica duas finalidades principais destes tratados: promover e proteger os investimentos estrangeiros. Além disso, para o país que exporta o capital, os BITs, às vezes, podem representar ainda um instrumento de liberalização. Na perspectiva do país anfitrião, os investimentos directos estrangeiros são vistos como um instrumento significativo para o seu desenvolvimento económico. A fim de atrair capitais estrangeiros e criar ambiente propício para os investimentos, há cada vez mais países em desenvolvimento a celebrarem tratados bilaterais para dar confiança e segurança aos investidores estrangeiros. No entanto, mesmo que o objectivo final das partes contratantes (sobretudo para os países em desenvolvimento) nestes acordos seja o desenvolvimento nacional, a referência ao “desenvolvimento económico” ainda não se encontra patente na esmagadora maioria dos tratados bilaterais, quer nos prefácios quer nos textos principais.² Nesta consideração, os BITs focalizam essencialmente a finalidade de promover e proteger os investimentos estrangeiros contra os actos unilaterais eventualmente praticados pelo Estado anfitrião.

Por outro lado, os BITs podem colocar restrições aos poderes de disciplinar e regulamentar a afluência dos investimentos estrangeiros por parte do país anfitrião, por serem considerados de interesse público. Diferente do que acontece nas legislações internas, os BITs, dada a sua natureza contratual, vinculando as partes signatárias, pretendem limitar a capacidade do país anfitrião de regulamentar e de normalizar o quadro dos investimentos estrangeiros.

Actualmente, comparados com os BITs tradicionais, os novos acordos celebrados revelam as seguintes características no desenvolvimento do Direito Internacional de Investimento.

Desde logo, o número total dos BITs celebrados tem aumentado constantemente. Há cada vez mais países a envolver-se nas negociações internacionais acerca da promoção e protecção recíproca de investimentos e alguns já negociaram com as partes contratantes a revisão ou a substituição dos antigos BITs. O tratado bilateral de promoção e protecção recíproca tem sido a forma mais privilegiada em matéria de investimentos estrangeiros, devido ao fracasso da negociação do Acordo Multilateral sobre Investimentos (MAI) e à ausência de um regime multilateral universalmente aplicável. Em 2007 e 2008, a velocidade do crescimento dos novos BITs assinados

2 PETERSON, Luke Eric, (2004), *Bilateral Investment Treaties and Development Policy-Making*, International Institute for Sustainable Development. O artigo está disponível em (<http://www.iisd.org>).

pelas partes contratantes foi desacelerada.³ Talvez isto se deva ao facto de que alguns acordos de comércio livre e de integração económica recentemente celebrados pelas mesmas partes contratantes já incorporarem integralmente o conteúdo dos BITs ou abrangerem disposições substanciais de investimento recíproco. De qualquer modo, não existem provas suficientes para afirmar que os BITs estão a ser substituídos pelos acordos de comércio livre, antes pelo contrário, os BITs continuam a ser a fonte mais relevante do Direito Internacional do Investimento e são considerados como a protecção mais importante do investimento estrangeiro.

Em segundo lugar, existem muitas diferenças entre várias regiões do mundo na conclusão dos BITs. A Ásia e a Europa são bastante activas nas negociações, enquanto a América Latina manifesta alguma relutância e alguns países da América do Sul até denunciaram os tratados bilaterais de investimento anteriormente assinados.⁴

Em terceiro lugar, o número de acordos sul-sul tem vindo a aumentar nos últimos anos paralelamente ao facto de a grande maioria dos acordos serem firmados entre um país desenvolvido e um país em desenvolvimento. No ano de 2007, os tratados bilaterais entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento representaram 41% de todos os BITs concluídos a nível mundial, e aqueles assinados entre países em desenvolvimento representaram 27% na totalidade.⁵ Só a China assinou quatro desses tratados com países em desenvolvimento.

Em quarto lugar, existem mais compromissos da liberalização de investimento no conteúdo dos BITs devido à influência do neo-liberalismo e da globalização económica, ao mesmo tempo que a redacção das cláusulas se torna mais sofisticada e complicada⁶ sendo que, alguns temas que não foram abordados anteriormente, tais como os direitos dos trabalhadores, o meio ambiente e a saúde pública, entre outros, já aparecem nos acordos firmados.

Em quinto lugar, surgem mais controvérsias e litígios entre investidores estrangeiros e o Estado que recebe os investimentos havendo, por isso, mais Estados anfitriões em disputas internacionais como consequência da expansão dos investimentos estrangeiros e do aumento da celebração dos BITs. No passado, os países

3 Segundo a estatística da UNCTAD, houve mais de 70 BITs concluídos, respectivamente, em 2005 e 2006; já em 2007, houve 65 BITs celebrados e em 2008 o número foi de 59. Durante os primeiros seis meses do ano de 2009, houve somente 25 BITs novos. Veja *Recent Developments in International Investment Agreements (2008-June 2009)*, UNCTAD IIA MONITOR No.3 (2009), disponível em (UNCTAD/WEB/DIAE/IA/2009/8).

4 Por exemplo, a Bolívia, o Equador e a Venezuela.

5 UNCTAD, (2008), *World Investment Report 2008, Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge*, New York and Geneva, p. 43.

6 UNCTAD, (2006), *International Investment Arrangements: Trends and Emerging Issues*, UNCTAD/ITE/IIT/2005/11, United Nations, New York and Geneva, p. 10.

em desenvolvimento foram demandados, na maioria dos casos, sob a jurisdição internacional e os países desenvolvidos tinham de ser também demandados nos litígios. Assim sendo, o papel do Centro Internacional de Solução de Disputas sobre Investimentos (CISDI) e a função dos BITs suscitaram maior atenção e interesse dos juristas e das autoridades governamentais.

Por fim, o clima conflituoso das décadas anteriores entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento tem sido ligeiramente atenuado, uma vez que os pontos polémicos nos acordos bilaterais – por exemplo, a definição de investimento,⁷ a noção da expropriação indirecta e o critério do padrão mínimo do tratamento,⁸ o âmbito da intervenção legítima,⁹ o mecanismo da resolução de controvérsias e do respectivo recurso judicial,¹⁰ entre outros –, estão a ser reapreciados e reflectidos em alguns novos modelos dos BITs,¹¹ em que os países desenvolvidos concordam em aceitar algumas exigências dos países em desenvolvimento, tendo em conta a necessidade da intervenção pública para o bem-estar social e o tratamento especial e diferenciado enquanto países em vias de desenvolvimento. Acompanhando a reestruturação das relações económicas internacionais no mundo em globalização, os BITs, no seu conjunto, são mais orientados para o legalismo e a institucionalização.

2. Brasil e China: dois lados de um espectro

O presente estudo tem como objectivo fazer uma abordagem comparativa das práticas do Brasil e da China nos tratados bilaterais de investimento e procurar algumas considerações relevantes.

7 Alguns novos BITs afastam a definição demasiadamente abrangente do termo “investimento” e optam por definir o termo em condições económicas, com características de um investimento, excluindo explicitamente vários tipos de activo que não pertencem à categoria dos investimentos estipulados pelos acordos.

8 Designadamente, em alguns acordos assinados pelo Canadá ou pelos Estados Unidos da América, o significado de padrão mínimo de tratamento conforme o Direito Internacional e o conceito de expropriação indirecta são esclarecidos. Algumas partes contratantes anexam directrizes e critérios para determinar se em uma situação particular uma expropriação indirecta realmente aconteceu.

9 Nomeadamente, a promoção dos investimentos estrangeiros e não pode ser realizada à custa de saúde, segurança, ambiente e da inobservância de direitos laborais internacionalmente reconhecidos.

10 Nos procedimentos arbitrais, verifica-se a maior transparência, nomeadamente, audiências públicas, a publicidade dos documentos jurídicos, a possibilidade para representantes da sociedade civil submeterem relatórios de “cúrias de amicus” aos tribunais arbitrais.

11 UNCTAD, (2005), *Recent Developments in International Investment Agreements*, IIA MONITOR No.2 (2005), disponível em (UNCTAD/WEB/ITE/IIT/2005/1).

Dos grandes países emergentes membros do BRICs, o Brasil e a China são o maior país emergente na América Latina e na Ásia, respectivamente. Os indicadores económicos do Brasil e da China compartilham uma grande semelhança, em termos de classificações globais. Em 2007, a China apresentou-se como a quarta maior economia mundial e o Brasil ficou-se pelo décimo lugar do ranking.¹²

Ranking Mundial (Edição 2008)

Itens	China	Brasil
Território Nacional	3	5
População	1	5
PIB (nominal)	3	10
PIB (ppp)	2	9
Exportação	2	21
Importação	3	27
Investimento directo estrangeiro	5	16
Reserva de divisas	1	7

Fonte: Pocket World in Figures, *The Economist*.

O Brasil e a China são os países preferidos pelas empresas multinacionais (entre os primeiros 20 países em desenvolvimento),¹³ tornando-se pólos de grande atractividade para o investimento externo.

Em números absolutos, o Brasil é um dos três maiores destinos de investimento estrangeiro directo entre as economias emergentes (em 2007 houve o ingresso de 37,4 biliões de dólares).¹⁴ Graças ao constante crescimento económico, o Brasil, a quinta maior economia do mundo (décima em termos de PIB) é um destino cada vez mais atractivo para investidores estrangeiros, tendo sido “reconhecida recentemente a sua estabilidade macroeconómica com o grau de *investment grade* por

12 World Development Indicators Databases, Banco Mundial, 10 de Setembro de 2008.

13 UNCTAD, (2008), *World Investment Report 2008, Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge*, New York and Geneva, p. 55.

14 Discurso proferido pelo Secretário de Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Edison Lupatini Júnior, na Sessão sobre Investimento Mútuo entre a China e os Países de Língua Portuguesa. Xiamen, China, 8 de Setembro de 2008, disponível em (http://www.forumchinapl.org.mo/pt/notice.asp?a=20081015_03).

renomeadas agências internacionais de Ratings” (classificação de risco, segundo Standard & Poor’s e Fitch).¹⁵

A China obteve grande êxito na atracção de investimentos estrangeiros a nível mundial. “Até Julho de 2008, foram estabelecidas em todo o país cerca de 650 mil empresas de capital estrangeiro e os fundos efectivamente utilizados chegaram a US\$ 823,7 biliões”.¹⁶ Somente no período entre Janeiro e Fevereiro de 2008, os fundos estrangeiros efectivamente utilizados pela China atingiram US\$ 92,3 biliões. A China tem sido, durante 17 anos consecutivos, o país em desenvolvimento com maior absorção de investimentos directos estrangeiros.¹⁷

Além disso, já se pode ver grande actuação de empresas provenientes do Brasil e da China em outras partes do mundo. Os dois países despontam como países exportadores de capitais. De acordo com a informação da UNCTAD, em 2006, os números do investimento brasileiro directo no exterior superaram, pela primeira vez, aqueles do investimento directo estrangeiro, em razão da aquisição da Inco pela Companhia Vale do Rio Doce.¹⁸ Em 2007, as empresas brasileiras continuaram a ser internacionalizadas, concorrendo nos vários sectores, designadamente, energia e recursos minerais.¹⁹ A China está a tornar-se num país exportador de capitais para muitos países de recurso intensivo, na Ásia, África e América Latina, devido ao aumento constante da reserva de câmbio e à procura evidente de recursos naturais.

Apesar de terem o mesmo objectivo de desenvolvimento económico nacional e partilharem a mesma posição no palco internacional no sentido de salvaguardar a soberania e interesses nacionais, enquanto países em desenvolvimento, o Brasil e a China adoptam estratégias completamente diferentes quanto aos tratados bilaterais de investimento. Os dois países têm sido bem sucedidos no mundo no que concerne à atracção de investimentos estrangeiros, um sem ter aderido a BITs e o outro ten-

15 *Ibidem*.

16 Discurso proferido pela Directora-Geral Adjunta do Departamento da Administração do Investimento Estrangeiro do Ministério do Comércio da China, Huang Aiju, na Sessão sobre Investimento Mútuo entre a China e os Países de Língua Portuguesa. Xiamen, China, 8 de Setembro de 2008, disponível em (http://www.forumchinapl.org.mo/pt/notice.asp?a=20081015_05).

17 Dados do Ministério do Comércio da China, disponível em (http://www.gxi.gov.cn/jjyx/jjyx_jjfx/jjyx_jjfx_yxzk/jjyx_jjfx_yxzk_gn/200901/t20090116_102277.htm).

18 UNCTAD, (2007), *World Investment Report 2007, Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*, New York and Geneva, p. xvi, p. 20.

19 UNCTAD, (2008), *World Investment Report 2008, Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge*, New York and Geneva, p. 19. Ver também NÍTOLO, Miguel, (2008), “O Brasil também tem multinacionais”, *Revista Problemas Brasileiros*, N.º 387, Mai/Jun 2008, disponível em (http://www.sescsp.net/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=309&breadcrumb=1&Artigo_ID=4825&IDCategoria=5524&reftype=1).

do celebrado um grande número desses acordos. Analisando as práticas dos dois países, podemos afirmar que o Brasil e a China situam-se, respectivamente, nos dois lados de um espectro. O Brasil possui 14 tratados bilaterais de investimento, celebrados no período entre 1994 e 1999,²⁰ mas nenhum destes BITs foi ratificado pelo Congresso Nacional e, por conseguinte, nenhum BIT entrou em vigor no ordenamento jurídico brasileiro até hoje. A China, por sua vez, fica no segundo lugar do *ranking* mundial na conclusão dos BITs, seguindo a Alemanha, e possui mais de 120 tratados bilaterais de investimento com eficácia jurídica.

A China e o Brasil são alvos de especial atenção na economia mundial. Para os investidores internacionais, os dois países constituem os lugares de investimento mais procurados com grandes potencialidades e atractivos. Entretanto, porque razão as duas grandes economias emergentes tomaram posições tão diferentes quanto aos BITs? O afastamento ou a aproximação do direito internacional depende exclusivamente dos factores económicos e políticos? Quais são as vantagens e desvantagens dos BITs? As práticas do Brasil e da China revelam os problemas ou os efeitos positivos dos BITs existentes? Em seguida, procuraremos analisar, respectivamente, as práticas brasileiras e chinesas, com o objectivo de tirar algumas lições e implicações.

3. As práticas do Brasil

3.1 *Regras internacionais e a lei brasileira*

No Brasil, o sistema constitucional não consagra o princípio do efeito directo e nem o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais.²¹ A Constituição Federal não possui disposições claras sobre relações entre o Direito Internacional e o direito interno, sobretudo, a incorporação dos tratados internacionais no direito brasileiro e a sua posição hierárquica. Na ausência de fonte

20 Os BITs que foram assinados pelo Brasil e remetidos ao Congresso Nacional são: Portugal (9 de Fevereiro de 1994), Chile (22 de Março de 1994), Reino Unido (19 de Julho de 1994), Suíça (11 de Novembro de 1994), França (21 de Março de 1995), Alemanha (21 de Setembro de 1995). Os seguintes BITs foram contratados mas não foram remetidos ao Congresso Nacional: Finlândia (28 de Março de 1995), Itália (3 de Abril de 1995), Dinamarca (4 de Maio de 1995), Venezuela (4 de Julho de 1995), República da Coreia (1 de Setembro de 1995), Cuba (26 de Junho de 1997), Países Baixos (25 de Novembro de 1998) e Bélgica Luxemburgo (6 de Janeiro de 1999). Além disso, no âmbito regional do Mercosul, o Protocolo de Colónia (17 de Janeiro de 1994) e o Protocolo de Buenos Aires (5 de Agosto de 1994) também não foram ratificados.

21 STF, Carta Rogatória N.º 8.279.

legal, cabe à jurisprudência a definição de um critério. Apesar das controvérsias doutrinárias entre a corrente monista e a corrente dualista, o Supremo Tribunal Federal tem adoptado desde os anos setenta do século XX a teoria dualista, condicionando a vigência dos tratados internacionais à promulgação de norma jurídica interna, ou seja, para possuir a validade e a executoriedade no território nacional, os tratados internacionais necessitam da observação do procedimento previsto no direito interno.

A incorporação dos tratados internacionais implica um procedimento formal e complexo. Conforme o disposto nos artigos 47, 49, I(15), 59, VI, 84 e VIII da Constituição Federal, compete exclusivamente ao Presidente da República celebrar Tratados, Convenções e Actos Internacionais sujeitos ao referendo do Congresso Nacional; após a celebração, o Presidente da República remete o tratado para apreciação e aprovação do Congresso Nacional (a aprovação do Congresso Nacional decorre mediante decreto legislativo, necessitando, para aprovação, da maioria simples de votos). Decorrida a aprovação, o Presidente ratifica mediante depósito do referido instrumento e promulga um decreto presidencial para que o tratado internacional tenha vigência no ordenamento jurídico brasileiro. Pelo exposto, no Brasil, os poderes legislativos podem converter-se em actores determinantes na política externa dos poderes executivos.

Os 14 BITs assinados pelo Brasil nunca foram aprovados pelo Congresso Nacional, o que significa que nenhum deles está em vigor. Em Dezembro de 2002, os BITs até foram retirados do Congresso Nacional. Por isso mesmo, os investidores estrangeiros dos países signatários não podem usufruir da protecção internacional para eventuais investimentos realizados no Brasil.²²

Apesar da falta dos BITs, o fluxo dos investimentos estrangeiros directos aumentou constantemente, em virtude da economia estável, do crescimento do consumo doméstico, do aumento da exportação, do processo de privatizações, da moeda competitiva e de um sistema jurídico bastante estável. Nos últimos anos, o governo brasileiro tem tomado uma série de medidas para diminuir a burocracia e consolidar a segurança jurídica do investimento. Nos termos do *caput* do artigo 5 da Constituição, não existe qualquer tipo de discriminação contra investidor estrangeiro no Brasil, além disso, “o Brasil não praticou políticas expropriantes

22 Uma excepção consiste nos investimentos realizados no âmbito de garantias contra riscos não comerciais de MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*). O Brasil é parte signatária da Convenção de Seul de 1985 que criou o MIGA (esse tratado já foi aprovado pelo Decreto-Legislativo 66, de 16 de Setembro de 1992). No Brasil, o MIGA tem apoiado cerca de 40 projectos para investimentos, com o valor de US\$ 1,8 biliões. Mais informações estão disponíveis em (http://www.miga.org/regions/index_sv.cfm?stid=1531&country_id=30&hcountrycode=BR).

no passado e encontra-se atualmente em uma democracia sedimentada”.²³ Nas perspectivas das autoridades governamentais e da doutrina, “o isolamento brasileiro é justificado pela eficácia da protecção das leis brasileiras na protecção do investimento estrangeiro”.²⁴

No que diz respeito à segurança jurídica dos investimentos, o Brasil reconhece que um sistema de arbitragem aplicável é relevante para atrair investimentos estrangeiros e a arbitragem tem sido reconhecida e aceite gradualmente, mediante a Lei de Arbitragem n.º 9.307 de 1996 e outros diplomas legais.²⁵ Antes de 1996, o reconhecimento das sentenças arbitrais estrangeiras estava sujeito a um processo de homologação do Supremo Tribunal Federal, mediante autos de homologação, da mesma forma que as sentenças estrangeiras em geral, no entendimento do artigo 102, inciso I, alínea "h" da Constituição Federal, e seguia o procedimento previsto no Código de Processo Civil Brasileiro e no Regimento interno do Supremo Tribunal Federal. Após a promulgação da Lei 9.307, o Brasil ratificou três convenções internacionais, sendo a Convenção do Panamá (Convenção Interamericana de 1975 sobre Arbitragem Comercial Internacional), a Convenção de Montevideu (Convenção Interamericana de 1979 sobre Eficácia Extraterritorial das Sentenças e Laudos Arbitrais Estrangeiras) e a Convenção de Nova Iorque (Convenção da ONU de 1958 sobre Reconhecimento e Execução das Decisões Arbitrais Estrangeiras). Após a internalização das convenções internacionais, a sentença emitida por um tribunal arbitral estrangeiro passa a equivaler a um título executivo judicial, produzindo os mesmos efeitos da sentença emitida por um órgão do Poder Judiciário brasileiro, não sendo necessária a homologação desta pelo STF para a sua execução. Tudo isso demonstra que a posição brasileira é de reconhecimento da importância do instituto.

A seguir, traçaremos um panorama acerca das razões do isolamento brasileiro dos BITs.

23 CRAVALHO, Marina Amaral Egydio de, (2008), *Brasil e os Tratados Bilaterais de Investimento*, disponível em (http://revistaaautor.com/index.php?option=com_content&task=view&id=244&Itemid=38).

24 ZERBINI, Eugenia C.G de Jesus, (2003), *Arbitragem Internacional para o Capital Externo*, disponível na Revista Custo Brasil (<http://www.revistacustobrasil.com.br/pdf/13/Artigo%2003.pdf>).

25 Nomeadamente, o Código Comercial brasileiro permite aos sócios resolver disputas mediante a arbitragem (parágrafo 3 do artigo 109); em 2001, foi criada a Câmara de Arbitragem do Mercado (CAM) na bolsa de valores em São Paulo. Ver PUCCI, Andriana Noemi, (2005), “Arbitration in Brazil”, *Dispute Resolution Journal*, February/April, pp. 82-7.

3.2 *Motivos de relutância em acatar BITs*

A não ratificação dos BITs pelo Brasil está fundamentada em diversos factores. Com base na leitura da literatura brasileira, quer governamental quer doutrinária, resumimos as justificativas em três aspectos, principalmente:

- A) O primeiro tem a ver com a consideração da soberania e do princípio igualitário dos Estados-Nação na nova ordem das relações económicas internacionais. No Brasil, os acordos bilaterais de investimento são apreciados como subprodutos do Consenso de Washington, sob a influência neo-liberal, e das recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).²⁶ Os deputados do Congresso entenderam que os países industrializados se interessavam em celebrar os tratados bilaterais na condição de países que exportam os capitais, mas mostraram-se hesitantes na posição de países receptores, uma vez que os BITs não impõem obrigações e deveres para os países exportadores, mas somente dão ênfase aos direitos concedidos aos investidores pelos países anfitriões. Mesmo que haja mais BITs em vigor entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, são ainda escassos os tratados bilaterais entre países desenvolvidos. A maioria dos BITs contém a mesma estrutura e semelhantes disposições de compromissos. Os BITs existentes revelam um carácter altamente recíproco e focalizam estreitamente a protecção dos investimentos. Segundo a observação de Perrone-Moisés, a reciprocidade seria apenas formal e os direitos consagrados apenas beneficiariam os países exportadores.²⁷

Nesta linha, a resistência do Brasil aos acordos bilaterais de investimento manifesta, por um lado, a sua preocupação relativamente à imagem imperialista dos acordos existentes, por outro lado, aponta alguns problemas do actual regime internacional. No novo processo da globalização económica, as empresas multinacionais exercem grandes influências sobre as soberanias nacionais, na medida em que essas empresas afectam directamente

²⁶ Ver, designadamente, a posição do Partido dos Trabalhadores Brasileiro e os comentários acerca dos BITs celebrados; (informações disponíveis em <http://www.pt.org.br/assessor/acordeco.htm>). Ver também os argumentos neste sentido, apresentados pelo Senador Federal Odacir Soares, no seu discurso sobre o regime internacional de investimentos, (disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=233501>).

²⁷ PERRONE-MOISÉS, Cláudia, (1998), "Direito ao Desenvolvimento e Investimentos Estrangeiros", Ed. Oliveira Mendes, p. 28, citação de ZELO, Macelo, *O MAI que Já Existe: os Acordos Bilaterais de Promoção e Protecção Recíproca de Investimentos*, disponível em (www.geocities.com/CapitolHill/Congress/7782/textos/mai.rtf).

as economias dos países anfitriões e, até, manipulam as artérias vitais das economias nacionais. Mesmo que as suas actividades sejam regulamentadas pelos países anfitriões, essas constituem vias para introduzirem marés da globalização, segundo o próprio modo de funcionamento. Para os países exportadores dos capitais, os BITs servem como instrumento internacional para desregulamentar ao máximo o fluxo de investimentos e minimizar a intervenção dos Estados anfitriões.

Tendo em conta que o valor total dos investimentos estrangeiros feitos no Brasil pelos países signatários é muito maior que o valor dos investimentos brasileiros nestes parceiros, os parlamentares do Brasil perceberam que, na verdade, os BITs foram celebrados entre os parceiros desiguais e a “reciprocidade” de direitos e deveres nestes acordos era apenas uma formalidade (possuindo o carácter de fictícia) em que faltava o significado real.²⁸

Tal como noutros países em desenvolvimento, no Brasil urge criar uma nova ordem mundial a fim de defender a justiça e a igualdade nas relações internacionais. Para as partes contratantes com diferentes níveis de desenvolvimento económico cumprirem as mesmas obrigações, sem levar em consideração o eventual período de transição e tratamento especial e diferenciado, significa, desde logo, uma desigualdade já no ponto de partida. Diferentemente do que acontece com as directrizes fundamentais do MAI, nos BITs assinados pelo Brasil não estão contempladas excepções nem salvaguardas.

- B) O segundo tem a ver com a perspectiva económica. Muitos estudos ilustram que não existe um relacionamento directo entre a celebração dos BITs pelo país anfitrião e o aumento dos investimentos estrangeiros no seu território.²⁹ A experiência brasileira parece ter comprovado mais uma vez esta afirmação. Há também países do mundo que já assinaram BITs mas continuam a não receber investimentos estrangeiros directos, tal como o caso dos países africanos. De igual forma, a nível bilateral, alguns países representam mutuamente fontes dos investimentos dos outros, mas não existe um BIT entre eles.

28 Tal como a posição sustentada por M. Sornarajah, no seu livro *The International Law on Foreign Investment*, (2004), Cambridge University Press.

29 WALDE, Thomas and DOW, Stephen, (2000), “Treaties and Regulatory Risk in Infrastructure Investment: The Effectiveness of International Law Disciplines versus Sanctions by Global Markets in Reducing the Political and Regulatory Risk for Private Infrastructure Investment”, 34, *Journal of World Trade*, No. 2, p. 12; PETERSON, Luke Eric, (2004), p. 9; UNCTAD, (2003), *World Investment Report*.

Não foram distinguidos entre os investimentos produtivos e os especulativos pelos BITs do Brasil. Em tempos de recessão económica mundial, muito se fala sobre produtos financeiros, bolsas, juros, entre outros, mas o que move a economia mesmo são as actividades produtivas. Os grandes motores da economia são os investimentos físicos. O investimento directo estrangeiro é um importante complemento para impulsionar a economia e melhorar as condições de infra-estrutura e de capacidade produtiva de cada país. Só que a definição muito abrangente do termo “investimento” adoptada pelos BITs do Brasil obrigaria o país a proteger todos os tipos de investimentos estrangeiros nas mesmas condições, “independentemente da sua natureza e mecanismo de implementação”,³⁰ ou seja, o capital especulativo de curto prazo seria protegido como se fosse o investimento directo.

Num mundo em globalização, cada Estado possui adaptabilidade às novas situações, podendo escolher instrumentos políticos e económicos adequados e medidas regulamentadoras para reagir estrategicamente aos desafios da globalização. O Estado deve intervir para criar condições mais favoráveis de mercado, no desempenho de tarefas de afectação de recursos, de redistribuição, de estabilização e de promoção da concorrência. As lições das crises financeiras ocorridas recentemente e nos anos noventa do século XX já provaram claramente a importância dos mecanismos governamentais sobre os capitais especulativos e as condutas irresponsáveis dos investimentos. Neste sentido, o clima económico mundial é bastante favorável para a actual posição brasileira.

- C) O terceiro tem a ver com as discrepâncias existentes entre as cláusulas dos BITs e a ordem jurídica interna do Brasil, que resumimos no seguinte.

Os dispositivos dos BITs prevêem que o país anfitrião não pode expropriar, directa ou indirectamente, os investimentos provenientes do país exportador, excepto por motivos de interesse público e em bases não discriminatórias. A expressão “desapropriação indirecta” nos BITs foi bastante ambígua e flexível, além disso, caso ocorra, as indemnizações necessitam de satisfazer as exigências temporais e formais: devendo ser prévia, pronta, adequada, efectiva e em moeda livremente conversível. Entretanto, a realidade brasileira é contrária a esses critérios, uma vez que o processo em si implica um longo percurso, podendo haver outras formas de pagamento da indemnização.

30 ZELO, Marcelo, *O MAI que Já Existe: os Acordos Bilaterais de Promoção e Protecção Recíproca de Investimentos*, p. 10. O autor usou o exemplo do Acordo Brasil-França.

Segundo a Constituição Federal, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (inciso XXXV do artigo 5), “À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim” (artigo 100), e na eventualidade de desapropriação de imóveis urbanos, “as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro”, “desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (parágrafo 3 e inciso III do parágrafo 4 do artigo 182); relativamente à desapropriação da propriedade rural, o período resgatável pode ser até vinte anos e “As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro” (parágrafo 1 do artigo 184).

Do mesmo modo, os BITs permitem que o investidor estrangeiro possa transferir livremente os fundos, tais como lucros, *royalties*, dividendos, resultados de aplicações financeiras, sem qualquer limite e excepção. Observa-se uma contradição entre essa cláusula e o ordenamento jurídico interno.³¹ Nos termos da Constituição Federal, “A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros” (artigo 172). A esse respeito, o artigo 28 da Lei n.º 4390, de 29 de Agosto de 1964 prevê que “Sempre que ocorrer grave desequilíbrio no balanço de pagamentos ou houver sérias razões para prever eminência de tal situação poderá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito impor restrições, por prazo limitado à importação e às remessas de reinvestimentos dos capitais estrangeiros e, para este fim, outorgar ao Banco do Brasil monopólio total ou parcial das operações de câmbio.”

A maioria dos BITs em vigor estabelece cláusulas compromissórias à arbitragem do CISDI em caso de conflitos originados pelo incumprimento dos acordos, sobretudo, por parte do Estado anfitrião. A cláusula sobre solução de controvérsias entre o investidor estrangeiro e o Estado colocaria discriminação em favor de investidores estrangeiros no sentido de recorrer

31 ZELO, Macelo, op. cit., p. 14.

à arbitragem internacional, enquanto os investidores nacionais somente têm acesso à jurisdição interna, sem prerrogativa de escolha de outra jurisdição. Na perspectiva da Doutrina Calvo, os povos que vivem em uma nação estrangeira devem resolver suas reivindicações e queixas submetendo as mesmas à jurisdição dos tribunais locais e, não, utilizando pressão diplomática ou intervenção armada ou outras formas para desprestigiar a soberania e a autonomia deste país. Não só contrário com a Doutrina Calvo, essa cláusula compromissória à arbitragem do CISDI também não é coerente com o princípio jurídico do Direito Internacional “do esgotamento dos recursos internos”.³² Além disso, existem mais problemas técnicos. O inciso XXXV do artigo 5 da Constituição Federal determina que as lesões de direito não podem ser excluídas do conhecimento do Poder Judiciário.³³ Nos termos do artigo 54 da Convenção de Washington, as sentenças arbitrais proferidas pelo CISDI são finais e auto-exequíveis,³⁴ só que nas eventuais controvérsias entre o investidor estrangeiro com o Estado brasileiro (a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo o artigo 37 da Constituição Federal) ou com uma empresa pública brasileira, para ocorrer a arbitragem, necessita sempre da prévia autorização mediante a lei.³⁵ Segundo o acórdão no caso *Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) v. AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia e Outros*,³⁶ os assuntos relacionados com o interesse público não são considerados “direitos patrimoniais disponíveis”, enquadrados pela Lei de Arbitragem n.º 9.307 de 23 de Setembro de 1996; ademais, de acordo com o artigo 11 da Lei Parceria Pública-Privada n.º 11079 de 30 de Dezembro de 2004, “o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei n.º 9.307, de 23 de Setembro

32 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, (1984), *O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional*, BSB, Editora UnB, p. 24 e ss. Ver também MELLO, Celso de Albuquerque, (1993), *Direito Internacional Económico*, RJ, Renovar, p. 135 e ss.

33 “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (inciso XXXV do artigo 5 da Constituição Federal).

34 “Each Contracting State shall recognize an award rendered pursuant to this Convention as binding and enforce the pecuniary obligations imposed by that award within its territories as if it were a final judgment of a court in that State. A Contracting State with a federal constitution may enforce such an award in or through its federal courts and may provide that such courts shall treat the award as if it were a final judgment of the courts of a constituent state” (n.º1 do artigo 54 da Convenção do CISDI).

35 PUCCI, Andriana Noemi, (2005), p. 86.

36 Idem.

de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato”. Pode-se ver que nas legislações internas do Brasil faltam a permissão e a prévia concordância por parte do Estado em realizar uma arbitragem internacional para controvérsias desta natureza. Em outras palavras, o Brasil aceita apenas a arbitragem nacional e proíbe expressamente a arbitragem internacional. Na perspectiva dos juristas brasileiros, nos últimos anos, a situação da Argentina e a dos outros países da América Latina no CISDI parece ter provado a escolha sensata dos parlamentares brasileiros.³⁷ As reclamações contra a Argentina poderiam criar precedentes perigosos e serviriam para reforçar a posição de protecção excessiva aos investidores, sem garantir direitos aos Estados receptores.

Tendo em conta a incoerência entre as cláusulas dos BITs e a ordem jurídica interna do Brasil, os BITs são considerados como tratamentos preferenciais para investidores estrangeiros e portanto desnecessários, ilegais e inconstitucionais, uma vez que tanto a Constituição Federal como as leis internas sustentam a noção absoluta do “tratamento nacional”, segundo a qual os investidores estrangeiros e nacionais são iguais perante a lei.

3.3 Diferentes soluções propostas

Paralela às argumentações acima reveladas, no Brasil, hoje em dia, há também apelos à aproximação das regras internacionais e assinatura dos BITs. Essas opiniões diferentes baseiam-se nas seguintes considerações:

Em primeiro lugar, os BITs não são apenas contratados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas também entre países em desenvolvimento. Neste caso, a preocupação do novo capitalismo e do imperialismo torna-se menos relevante, antes pelo contrário, os países em desenvolvimento estão em pé de igualdade nas negociações e compartilham a mesma interpretação desenvolvimentista aos tratados bilaterais de investimento.

Em segundo lugar, as empresas brasileiras têm investido mais fora do país, comparando com o século passado. Essas empresas internacionalizadas têm enfrentado também riscos políticos provenientes do Estado receptor de capi-

37 SUNDFELD LIMA, Thaís, (2008), “A posição do Brasil perante a regulamentação internacional de investimentos estrangeiros: estudo de caso da situação da Argentina no ICSID e comparação com a posição brasileira”, *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 55, 31/07/2008, Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4874.

tais, e, por conseguinte, requerem mecanismos eficazes de protecção. O caso do impacto da nova Lei petrolífera da Bolívia sobre os investimentos feitos por Petrobras na Bolívia chamou atenção do Brasil para a importância e o benefício de um tratado amigável de protecção recíproca de investimento com um outro país.³⁸

Em terceiro lugar, o sistema judiciário brasileiro tem sido criticado como lento, demorado, custoso e imprevisível,³⁹ “O alto índice de descumprimento dos contratos no Brasil, agravado pela demora e pelo elevado custo de vê-los judicialmente executados, atravanca negócios e investimentos”.⁴⁰ Além disso, o investidor estrangeiro tem de fazer uma análise muito pormenorizada da legislação brasileira aplicável às operações do sector em causa, o que não se trata de uma tarefa fácil. A celebração dos BIT, pelo menos, mostra a vontade do governo brasileiro de se aproximar ao regime internacional e de dar conforto psicológico aos investidores de pequenas e médias empresas.

Finalmente, o próprio governo brasileiro tem apresentado várias soluções no sentido de corrigir os desequilíbrios verificados nos BITs existentes. As discrepâncias podem ser eliminadas através da emenda dos diplomas legais internos.⁴¹ Existem possibilidades para os interesses nacionais brasileiros serem incorporados nos futuros BITs.⁴²

38 “A Petrobras tem vários negócios na rede produtiva do setor, como o refino e o transporte de hidrocarbonetos, além da exploração do gás nas principais regiões produtoras do Brasil. Entre 1996 e 2004, a empresa garante ter investido US\$ 990 milhões na Bolívia...A polémica lei criou o novo imposto de 32% sobre a produção das empresas, o que as companhias do sector acreditam que afetará o desenvolvimento do sector e prejudicará seus investimentos. A Petrobras controla 8,5 trilhões de pés cúbicos das reservas de gás boliviano (17,5% do total do país, calculado em 48,7 trilhões de pés cúbicos)... As companhias que pedem um acordo amigável apelaram para tratados de protecção recíproca de investimentos assinados pela Bolívia com Espanha, Reino Unido, Estados Unidos e França. A diferença no caso da Petrobras é que não existe um tratado semelhante entre Brasil e Bolívia.” Para mais detalhes, ver a reportagem “Brasil espera acordo sobre investimentos na Bolívia” em FinanceOne, 22 de Agosto de 2005, disponível em (<http://www.financeone.com.br/noticia.php?nid=14687>).

39 Ver comentários sobre o Relatório do Banco Mundial, (2008), “Em busca de um Brasil competitivo”, disponível em (http://www.cicvacaria.com/v_noticia.php?id_noticia=88).

40 *Ibidem*.

41 ALMEIDA, Paulo Roberto de, (2008), “O problema político dos APPIS: questionamentos e alegações, respostas tentativas”, apresentação no CEBRI-DEBATE-Exportação e Investimentos: Entraves da legislação Americana e Acordos Bilaterais de Investimento, Rio de Janeiro, 18 de Setembro de 2008.

42 Por exemplo, a Convenção do CISDI não exclui o uso da lei do Estado anfitrião como lei aplicável pelo tribunal arbitral, nos termos do artigo 42 desta Convenção.

4. Práticas da China

4.1 O percurso de abertura: uma economia em transição

A China começou a adoptar a política de abertura em 1978. Ao longo destes 31 anos, a China tem caminhado firmemente em direcção a uma economia de mercado. A política de abertura e de reforma económica permitiu ao gigante asiático tornar-se na economia mais dinâmica do mundo. Ela realizou uma profunda transformação histórica, num curto período do tempo, de ritmo sem precedente, de um sistema económico planificado para uma economia de mercado, e de um país fechado ou semi-fechado para um país com portas totalmente abertas. O agregado económico já saltou ao 4.º lugar do mundo, e o volume total de importação e exportação está classificando o 3.º lugar do mundo. Particularmente, desde a sua adesão à OMC, a China entrou em uma nova fase da integração completa na economia mundial.

No entanto, a China ainda é um país em transição que está a enfrentar grandes desafios para o desenvolvimento nacional. Segundo um artigo escrito pelo Primeiro-Ministro Chinês Wen Jiabao no início de 2007,⁴³ é preciso ter conhecimento profundo da realidade da China e da etapa histórica em que ela se encontra. A China está ainda na etapa primária do socialismo, porque as forças produtivas são subdesenvolvidas e os sistemas sociais são insuficientes e imperfeitos. Mesmo que a China tenha conseguido progressos na sua reforma jurídica, todos admitem que a construção do Estado de Direito, ainda se encontra inacabada.

Na época da economia planificada, após a China ter iniciado o socialismo, os capitais estrangeiros eram totalmente recusados. No início da abertura, o investimento estrangeiro directo foi atraído principalmente em razão de incentivos fiscais fornecidos para compensar a falta de infra-estrutura, capital e tecnologia no país e muitas empresas com investimento estrangeiro focalizavam no sector exportador. Hoje em dia, à medida que a China se moderniza, faz-se necessária uma mudança no padrão dos mecanismos de atracção de investimento estrangeiro,⁴⁴

43 WEN, Jiabao, (2007), "*Acerca de las tareas históricas de la etapa primaria del socialismo y algunos problemas de la política exterior de nuestro país*", People Daily em 1 de Março de 2007, disponível em <http://spanish.peopledaily.com.cn/31619/5428873.html>.

44 João Luís Rossi e Rafael de Sá Marques, "Investimento Estrangeiro Direto: Experiência Chinesa e Sugestões para o Brasil", em FURLAN, Fernando de Magalhães, FELSBURG, Thomas Benes, org., (2005), *Brasil China Comércio, Direito e Economia*, São Paulo, Lex Editora e Edições Aduaneiras, p. 125.

através da busca do melhoramento do regime jurídico interno⁴⁵ e da aproximação ao regime internacional.⁴⁶ Neste contexto, a China tem usado conscientemente os acordos bilaterais de investimento para aperfeiçoar o seu ambiente de investimento, no sentido de reduzir os vestígios da economia planificada em que o Estado interferia em todos os aspectos da vida económica e nacionalizava a propriedade privada para consolidar a base económica do país socialista.

A celebração dos BITs com outros países pela China parece ter o objectivo de mudar a velha imagem de uma “China fechada”: actualmente, ela está determinada em continuar a abrir as suas portas, convergir às regras internacionais e respeitar o princípio e o espírito do Direito. Ao mesmo tempo, os BITs constituem um mecanismo eficaz para promover a internacionalização das empresas nacionais, incentivá-las “*going global*”.

4.2 Vigência dos BITs na China

Na China também não existem disposições uniformes sobre a relação entre os tratados internacionais e o direito interno, tanto na Constituição chinesa como nas leis chinesas. Relativamente ao procedimento interno de execução dos tratados internacionais, a legislação chinesa não prevê expressamente o modelo da incorporação nem o modelo da adopção. Nos termos do artigo 89, § 9 da Constituição, compete ao Conselho de Estado “...assinar tratados e acordos internacionais”, e nos termos do artigo 67, § 14 da Constituição, compete à Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular “ratificar e denunciar os tratados e os acordos mais importantes concluídos com Estados estrangeiros”. A Lei de Processo da Conclusão de Tratados Internacionais, aprovada em 28 de Dezembro de 1990, prevê processos correspondentes ao estabelecimento de tratados internacionais.

45 As fontes do direito do investimento estrangeiro da China encontram-se em três níveis: (1) normas constitucionais, (2) leis, regulamentos administrativos e normas regulamentadoras ministeriais de nível nacional e (3) regulamentos locais e normas regulamentadoras administrativas de nível local. Quanto à regulamentação directa acerca das empresas com investimento estrangeiro, há três leis básicas bem como seus respectivos regulamentos pormenorizados. As três leis são: Lei da RPC sobre *Joint Venture* Corporativa (Empresas Mistas com Investimentos Chineses e Estrangeiros), Lei da RPC sobre *Joint Venture* Contratual (Empresas de Gestão por Meio de Cooperação Sino-Estrangeira), Lei da RPC sobre Empresas de Propriedade Estrangeira (Empresas de Capital Estrangeiro).

46 O primeiro BIT da China foi celebrado com a Suécia em 1983.

Na prática, quanto à vigência dos BITs na China, cabe ao Conselho de Estado examiná-los e eventualmente ratificá-los.⁴⁷ Somente os tratados especificados no âmbito do n.º 1 do artigo 7 da Lei de Processo da Conclusão de Tratados Internacionais necessitam da ratificação ou da decisão da adesão da Comissão Permanente do Congresso Nacional, nos termos do artigo 8 da mesma lei.⁴⁸ Deve salientar-se que a Convenção de Washington foi assinada pela China em 9 de Fevereiro de 1990 e ratificada pela Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular, entrando em vigor a partir de 6 de Fevereiro de 1993.

Por outro lado, ainda não há regras uniformes no sistema jurídico chinês sobre as formas de executar os tratados internacionais. Em alguns casos, os tratados internacionais têm vigência interna e podem ser executados e invocados directamente pelos tribunais e órgãos administrativos.⁴⁹ Há outros casos que a produção legislativa interna ou a elaboração dos regulamentos administrativos se realizou após a celebração dos tratados internacionais.⁵⁰

No que se refere aos BITs que assumem vigência interna, como não se verifica a internalização destes acordos, podemos concluir que as práticas chinesas mostram que os BITs têm vigência directa e prevalecem sobre o direito interno.

Apesar da ausência de um princípio geral de relacionamento entre o direito internacional e o direito interno, do ponto de vista técnico, a vigência e a execução

47 Relatório da Comissão dos Negócios Estrangeiros da Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular, disponível em (http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rdlit/fzjs/2006-12/27/content_355801.htm).

48 Os tratados internacionais que dependem da ratificação pela Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular referem-se aos (1) tratados de amizade e de cooperação, tratados de paz e outros semelhantes da natureza política; (2) tratados e acordos relacionados com o território nacional e a delimitação de fronteiras; (3) tratados e acordos relacionados com a assistência judicial e a extradição; (4) tratados e acordos que contêm cláusulas inconsistentes à lei da República Popular da China; (5) tratados e acordos sujeitos à ratificação, estipulados pelas partes contratantes e (6) outros tratados e acordos sujeitos à ratificação. Na realidade, recentemente, já foram apresentadas várias propostas pelos deputados sobre a revisão da Lei de Processo da Conclusão de Tratados Internacionais, alegando a ambiguidade das competências da Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular e do Conselho de Estado de ratificar tratados internacionais. Ver por exemplo a proposta da delegação da Província de Hainan na sessão plenária do Congresso Nacional Popular em 2008, disponível em (<http://www.hainan.gov.cn/data/news/2008/03/47925/>).

49 Por exemplo, o artigo 142 da Lei Geral de Direito Civil, o artigo 238 da Lei do Processo Civil e o artigo 72 da Lei de Processo Administrativo da China.

50 Por exemplo, a aplicação pela China da Convenção de Viena sobre a Representação dos Estados nas suas Relações com as Organizações Internacionais, da Convenção de Viena sobre as Relações Consulares, e da Convenção de Berna e outros acordos bilaterais celebrados com países estrangeiros.

dos BITs na China não sofrem grandes problemas. Não existe ainda qualquer registo da não ratificação destes acordos pelo governo central da China.

4.3 Posições da China nas negociações dos BITs

Perante as preocupações brasileiras, analisaremos respectivamente a posição do governo chinês nas suas negociações dos acordos bilaterais de investimento.

A) Do ponto de vista da soberania nacional e dos interesses nacionais em geral enquanto um país em desenvolvimento, desde 1978, ano em que a China tomou iniciativa para abrir suas portas ao exterior em face da necessidade da reforma económica, a sua participação no regime internacional é cada vez mais ampla e profunda. Ao longo do processo da integração, particularmente após a entrada na Organização Mundial do Comércio, as regras internacionais têm sido adoptadas conscientemente pelo governo chinês para manifestar o seu interesse de integrar no mundo e de convergir para regras internacionais. Neste pano de fundo, a influência do pensamento do Calvo é menos visível na China que no Brasil.

Alguns académicos chineses do Direito do Investimento Estrangeiro⁵¹ também destacaram os desequilíbrios existentes nos actuais BITs entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, justificando que a linguagem destes acordos possui a aparência da reciprocidade e benefícios mútuos, porém, devido aos distintos pesos económicos e desiguais níveis de desenvolvimento das partes contratantes, a natureza destes BITs é de encobrir a desigualdade e a troca não equivalente por forma da reciprocidade formal, visto que nos últimos anos, o fluxo total dos investimentos directos chineses no exterior corresponde a cerca de menos de um terço aos investimentos estrangeiros directos realizados na China.⁵²

51 CHEN, An e CAI, Congyan, eds. (2007), *Novo Desenvolvimento do Direito do Investimento Internacional e Novas Práticas dos Acordos Bilaterais de Investimento da China*, (edição em Língua Chinesa), Xangai, Fundan Press, p. 387. Ver também ZENG, Huaqun, (2008), "Contradição Norte-Sul e Novo Desenvolvimento das Práticas dos Acordos Bilaterais de Investimento", (em chinês), trabalho apresentado em 12th China International Fair for Investment & Trade, 8 a 11 de Setembro de 2008, Xiamen, China, disponível em (http://fdi.gov.cn/pub/FDI/98qth/ltyyth/20080909/2008090901/01/t20080909_97005.htm).

52 Calculado com base nos dados do Ministério do Comércio da China e o *2007 Statistics Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*, disponível em (http://cn.chinagate.cn/reports/2009-03/09/content_17410755.htm).

Mesmo assim, o governo chinês adoptou uma atitude mais activa e aberta no que diz respeito aos BITs e tem estipulado uma série de reservas e excepções nos seus tratados bilaterais, a fim de evitar os desequilíbrios e efectivar o tratamento especial e diferenciado enquanto um país em desenvolvimento, por exemplo, as reservas feitas do “tratamento nacional”.⁵³

Por um lado, a China reconhece a importância dos capitais estrangeiros para o desenvolvimento económico interno, por outro lado, valoriza os efeitos positivos dos BITs e usa-os também para explorar novos destinos do mundo a favor dos investidores nacionais.

Além disso, entre 2002 e 2007, cerca de 60% dos BITs chineses eram concluídos com outros países em desenvolvimento, principalmente em África.⁵⁴ Segundo a observação da UNCTAD, os BITs sul-sul, em larga medida, pretendem proteger e promover os investimentos estrangeiros e também acentuam objectivos de desenvolvimento nacional, só que estes acordos não permitem a livre entrada de capitais nem proíbem exigências expressas sobre a retribuição do investimento, distinguindo os BITs tradicionais norte-sul.⁵⁵

- B) Partindo das considerações do ponto de vista económico, mesmo que não haja provas do relacionamento directo entre os BITs assinados e o resultado da promoção dos investimentos estrangeiros directos no país anfitrião, no caso da China, não se pode negar totalmente o papel objectivo da promoção dos investimentos estrangeiros pelos BITs. Esses documentos internacionais têm vindo a mudar gradualmente e imperceptivelmente a imagem da China nos olhos dos investidores estrangeiros.

Os investimentos estrangeiros directos (IED) têm implicações benéficas importantes na balança de pagamentos, como fonte de receitas fiscais, no aumento da eficiência económica, na transferência de tecnologia, na criação de postos de trabalho, na inserção nas cadeias produtivas internacionais, entre outros. Além dos benefícios mencionados, as vantagens trazidas pelos investimentos estrangeiros directos ao desenvolvimento do país revelam-se

53 *Vide* BIT China-Reino Unido. Consultar também comentário de BERGER, Axel, (2008), “China’s New Bilateral Investment Treaty Programme: Substance, Rational and Implications for International Investment Law Making”, disponível em (<http://www.asil.org/files/ielconferencepapers/berger.pdf>). Ver também análises mais à frente deste ensaio.

54 UNCTAD, (2008), p. 15.

55 UNCTAD, (2004) e também a notícia disponível em (<http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=2716>); UNCTAD, (2006), *South-South Investment Agreement Proliferating*, UNCTAD/WEB/ITE/IIT/2006/1, p. 3 e ss.

ainda nos dois aspectos seguintes, em particular. Desde logo, o IED tem acelerado a industrialização e a melhoria da estrutura industrial. Inicialmente, o IED concentrava-se nos sectores primário e secundário de trabalho intensivo com baixa produtividade e pouca tecnologia, hoje em dia, o IED tende a focalizar-se em indústrias de tecnologia intensiva e de capital intensivo. Em segundo lugar, a importação e a exportação das empresas com investimento estrangeiro têm promovido o aumento do comércio externo e a criação de novas vantagens comerciais. Actualmente, 88% das exportações de produtos de alta tecnologia e 74% das exportações de produtos electromecânicos da China são realizadas pelas empresas com investimento estrangeiro. Assim, a China transformou-se de um país fechado na quarta economia mundial, na “fábrica do mundo”, produzindo, por exemplo, “70% dos brinquedos, das bicicletas e leitores de DVD, 60% dos aparelhos de fotografia digital, 50% dos computadores portáteis” do planeta.⁵⁶

Além do IED, a utilização dos investimentos estrangeiros estendeu-se para “*greenfield investment*” e outras formas mais complexas (e.g., fusões e aquisições), e também portfólio. Avaliado pelo Ministério do Comércio da China, os investimentos estrangeiros na China estão longe de ser uma ameaça para a economia nacional, porque actualmente os capitais estrangeiros não monopolizam nenhum sector económico na China, e para aqueles sectores que envolvem a segurança da economia nacional ou interesses populares fundamentais, a quota de mercado dos investimentos estrangeiros representa somente 3%.⁵⁷ Até o momento, os impactos negativos dos investimentos estrangeiros para a economia chinesa não são muito visíveis.

Na direcção oposta, a China está recuperando o tempo perdido no passado e seguindo os passos dos outros três países dos BRICs da internacionalização das suas empresas. O fluxo dos investimentos directos chineses no exterior (designadamente em 173 países ou territórios) aumentou quase 20 vezes entre 2002 e 2008,⁵⁸ de US\$ 2,7 biliões para US\$ 52,1 biliões. Durante o mesmo

56 GU, Zhibin, (2005), *Made in China O Maior Palco da Globalização no Século XXI*, Centro Atlântico, Lisboa, p. 12.

57 A posição do Ministério do Comércio da China encontra-se em (<http://finance.people.com.cn/GB/1037/4035230.html>).

58 *2007 Statistics Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*, disponível em (http://cn.chinagate.cn/reports/2009-03/09/content_17410755.htm); ver também a entrevista do Ministro do Comércio da China Senhor Chen Deming, sobre o papel da promoção para o desenvolvimento da China pelos mercados interno e internacional, disponível em (<http://news.sohu.com/20090908/n266545223.shtml>).

período, o número dos BITs e dos acordos de comércio livre que contém cláusulas de investimento celebrados pela China aumentou. Apesar de que os principais factores determinantes para uma decisão positiva do investimento no estrangeiro são a estabilidade macroeconómica, a infra-estrutura básica e as potencialidades e rentabilidades do investimento do país em causa, e não a existência de um acordo bilateral de investimento com vigência, os BITs celebrados pela China mostram pelo menos o apoio de políticas governamentais com o objectivo de conferir segurança e aumentar confiança para os investidores chineses investirem no mercado internacional. Disso nota-se que a função da criação dum ambiente propício de investimento e da protecção dos interesses dos investidores pelos BITs é, muitas vezes, potencial, latente e difícil de ser quantificada.

- C) Quanto às cláusulas dos seus BITs, concentremo-nos nas seguintes questões-chave.

Primeiro, o termo “investimento”, na maioria dos BITs da China, é bastante abrangente, designando toda a espécie de bens investidos, directa ou indirectamente. Actualmente, em alguns acordos, a China pretende limitar a abrangência do termo para os investimentos estrangeiros com a intenção do exercício do controlo e na continuidade da actividade.⁵⁹ Deve ressaltar que a abrangência deste termo exerce influências limitadas sobre a China, porque numerosos BITs contêm restrições para a jurisdição do CISDI. Porém, com a constante abertura económica, o âmbito do termo “investidor” tem sido alargado, às pessoas colectivas, incluindo não só sociedades comerciais como também associações, parcerias e outras, incorporadas ou constituídas nos termos das legislações nacionais e que tenham sede nas partes contratantes, independentemente da sua natureza lucrativa ou da limitação da sua responsabilidade.⁶⁰

Segundo, os BITs celebrados pela China não permitem a livre entrada de capitais estrangeiros (com excepção do tratamento nacional) porque os investimentos estrangeiros estão sujeitos à apreciação e autorização pelos órgãos administrativos. Relativamente às condições para a entrada de investimento estrangeiro, o Catálogo para Guia de Indústria com Investimento Estrangeiro (versão revista) promulgado pela Comissão de Desenvolvimento e Reforma Nacional, em conjunto com o Ministério do Comércio da China em 2007,

⁵⁹ Vide o Protocolo anexado ao BIT China-Alemanha, artigo 1.

⁶⁰ Vide o BIT China-Portugal, artigo 1.

classifica os investimentos em incentivados, permitidos, restringidos e proibidos. Os investimentos proibidos são os projectos que coloquem em risco a segurança nacional ou que contrariem o interesse público, que poluam o meio ambiente e prejudiquem a saúde, que ocupem grande parte da terra destinada ao cultivo, etc.

Terceiro, quanto à implementação das cláusulas de tratamento dos investimentos, a China estabelece algumas excepções e medidas transitórias e inovadoras. No passado, alguns tratados não continham a cláusula de tratamento nacional, consagrando apenas a cláusula do princípio da nação mais favorecida,⁶¹ outros tratados definiam claramente excepções do tratamento nacional.⁶² Na realidade, havia coexistência do tratamento superior e inferior ao tratamento nacional na China. O tratamento superior ao tratamento nacional demonstrava-se nos três âmbitos seguintes: a tributação do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, a preferência dos direitos aduaneiros e o direito à importação e exportação. O tratamento inferior ao tratamento nacional inclui a limitação do quadro de investimento, o conteúdo local, o requerimento da realização da exportação e a restrição do acesso a divisas, entre outros. Depois da entrada na OMC, o tratamento superior e inferior ao tratamento nacional tem vindo a ser eliminado e o tratamento nacional tem sido incorporado nos novos BITS, segundo o qual, a China compromete-se a conceder aos investimentos e às actividades associadas a investimentos, realizados por investidores das partes contratantes, no seu território, um tratamento não menos favorável que o concedido aos investimentos e às actividades associados realizados pelos seus próprios investidores.⁶³ Entretanto, nos protocolos destes BITs que já estabeleceram o tratamento nacional, a China declarou certas medidas transitórias, manifestando a sua vontade de tomar as providências necessárias à remoção progressiva das medidas desconformes, mas especificando excepções ao “tratamento nacional”, sendo as medidas desconformes existentes e continuação das medidas desconformes referidas; e alterações a qualquer das medidas desconformes,

61 Por exemplo, no BIT China-Singapura (1985), o artigo 4 diz respeito ao tratamento da nação mais favorecida.

62 Por exemplo, no Protocolo do BIT China-Japão, N.º 3, “*For the purpose of the provisions of paragraph 2 of Article 3 of the Agreement, it shall not be deemed ‘treatment less favorable’ for either Contracting Party to accord discriminatory treatment, in accordance with its applicable laws and regulations, to nationals and companies of the other Contracting Party, in case it is really necessary for the reason of public order, national security or sound development of national economy.*”

63 Vide os BITs China-Portugal, China-Holanda, China-Alemanha, China-Finlândia.

desde que tal alteração não aumente o nível da desconformidade.⁶⁴ Através deste tipo de inovação, os investidores chineses poderão gozar do tratamento não menos favorável que o concedido aos investidores dos países contratantes que recebem o capital chinês, mas a China ganha mais tempo para implementar os compromissos acordados. Pode ver-se também a cláusula do tratamento justo e equitativo em alguns seus novos BITs, mesmo com os países mais desenvolvidos. Isto implica em certa medida a convergência aos modelos dos BITs dos países desenvolvidos.

Quarto, trata-se da questão da expropriação indirecta e a respectiva indemnização. Segundo a Lei sobre *Joint Venture* Contratual, a nacionalização e a expropriação não serão aplicadas às empresas com investimento estrangeiro, em circunstâncias especiais, quando o interesse público a exija, a *joint venture* corporativa pode ser expropriada ou requisitada de acordo com procedimentos legais e paga a apropriada compensação. Na grande maioria dos acordos firmados, encontram-se expressões sobre excepções à expropriação, sendo “no interesse público, no respeito do processo determinado pela lei interna, sem discriminação e mediante indemnização”.⁶⁵ No que diz respeito à expropriação indirecta, num país em transição, muitas políticas governamentais ou actos legislativos podem suscitar controvérsias dos investimentos estrangeiros e ser considerados como actos deste tipo, visto que as autoridades chinesas têm se ocupado de modificar o seu modelo de desenvolvimento e continuar a encorajar os investimentos estrangeiros, mas, ao mesmo tempo, assegurar que eles actuem segundo os propósitos de desenvolvimento do país, consequentemente, várias políticas nas áreas ambientais, laborais, etc., podem afectar a propriedade dos investidores estrangeiros. Lamentavelmente, na maioria dos BITs da China, ainda não se encontram disposições expressas e com aplicabilidade sobre a determinação de uma expropriação indirecta. Ademais, os critérios para determinar os montantes da indemnização são bastante ambíguos, na realidade, é difícil chegar um consenso sobre o valor de mercado segundo princípios de valoração comumente aceites.⁶⁶ Um passo positivo foi conseguido recentemente através do BIT China-Índia, em que pela primeira vez foi claramente dada a definição de “expropriação indirecta”,⁶⁷ além dos pressupostos objectivos (sem transferir formalmente a titularidade

64 Por exemplo os Protocolos dos BITS acima mencionados.

65 Por exemplo, ver o antigo BIT China-Portugal assinado em 3 de Fevereiro de 1992, artigo 4(1).

66 *Vide* BIT China-Finlândia, artigo 4 e BIT China-Portugal, artigo 4.

67 *Vide* BIT China-Índia, artigo 5, e CHEN, An e CAI, Congyan, eds. (2007), pp. 150 e seguintes.

ou confiscar directo) e subjectivos (partindo do interesse público de boa-fé e de forma não discriminatória), *“Except in rare circumstances, non-discriminatory regulatory measures adopted by a Contracting Party in pursuit of public interest, including measures pursuant to awards of general application rendered by judicial bodies, do not constitute indirect expropriation or nationalization”*.⁶⁸

Finalmente, tem a ver com a resolução de diferendos entre os investidores estrangeiros e a China. Ressalta-se que, quando ratificou a convenção de Washington, a China fez reserva do n.º 4 do seu artigo 25.⁶⁹ Embora não exista legislação interna sobre a solução de controvérsias pelo tribunal arbitral do CISDI, a jurisdição deste organismo já foi reconhecida pelos BITs existentes da China. Alguns BITs chineses estabelecem que se os diferendos não puderem ser resolvidos num prazo determinado (normalmente seis meses), os investidores estrangeiros poderão optar por submeter as controvérsias aos tribunais chineses ou a um tribunal *ad hoc* do CISDI. Os BITs celebrados do período inicial estabeleceram algumas restrições da sua jurisdição, nomeadamente, a arbitragem internacional só pode ter lugar para controvérsias relacionadas com a transferência dos fundos ou a alegada expropriação, e muitas vezes, as respectivas cláusulas dos BITs limitam arbitragens internacionais às controvérsias acerca do montante ou da modalidade da indemnização na sequência da expropriação;⁷⁰ além disso, a exigência do uso dos recursos internos foi prevista na grande maioria dos BITs, segundo a qual, os investidores estrangeiros devem esgotar o procedimento de revisão administrativo na China⁷¹ antes de submeterem os diferendos ao CISDI, ou levar os casos ao procedimento de revisão administrativa dentro de um prazo fixado.⁷² As redacções das cláusulas exigem igualmente que arbitragens internacionais devem se dar com consentimento das Partes (inclusive naturalmente a China) e a lei chinesa deve ser aplicada.⁷³ Todas essas salvaguardas⁷⁴ con-

68 Ver o artigo 3 do Protocolo do BIT China-Índia.

69 *“Any Contracting State may, at the time of ratification, acceptance or approval of this Convention or at any time thereafter, notify the Centre of the class or classes of disputes which it would or would not consider submitting to the jurisdiction of the Centre. The Secretary-General shall forthwith transmit such notification to all Contracting States. Such notification shall not constitute the consent required by paragraph (1).”*

70 Por exemplo, BIT China-Islândia, artigo 9(3).

71 BIT China-Trinidad, artigo 10(2b).

72 BIT China-Peru, artigo 8(3), BIT China-Alemanha (Protocolo, artigo 6).

73 Por exemplo, BIT China-Argentina, artigo 8.

74 Designadamente, os dispositivos da Convenção de Washington, artigos 25(1), 26 e 42(1). Ver CHEN, An, (2006), *“Should the Four Great Safeguards in Sino-Foreign BITs be Hastily Dismantled?”*

seguem garantir efectivamente a soberania nacional e a autonomia judicial da China.

Nota-se que desde a ratificação desta convenção em 1993 até agora, a abordagem chinesa sobre o recurso à arbitragem internacional pelos investidores estrangeiros tem sido cada vez menos restrigente. Particularmente, a partir de 1998, a China começou a aceitar plenamente a jurisdição do CISDI no seu BIT com Barbados, ou seja, desde que o diferendo não possa ser resolvido no prazo de seis meses contados da data em que uma das partes litigantes o tiver suscitado, o investidor pode submetê-lo à arbitragem do CISDI sem mais restrições, só que essa decisão é irreversível e as sentenças arbitrais são definitivas e vinculativas. Desde então, quase 30 países (entre eles quatro países desenvolvidos) renegociaram e celebraram com a China BITs com o mesmo mecanismo da resolução de diferendos.⁷⁵ Vários académicos chineses já chamaram atenção para maiores cuidados jurídicos e também fizeram críticas desta passagem do paradigma,⁷⁶ sobretudo, essas cláusulas colocam o Estado numa situação de vulnerabilidade. Mas a intenção do governo é bastante clara, isto é, a celebração da nova geração dos BITs está conforme com a estratégia nacional de “going global” e grandes empresas chinesas nos sectores estratégicos necessitam de uma melhor protecção institucional no mercado internacional.

5. Observações e considerações finais

5.1 Observações

O Brasil é um dos poucos países da América Latina que adere firmemente à Doutrina Calvo. A sua forte resistência revelou algumas imperfeições do actual regime internacional dos investimentos estrangeiros. Na verdade, somente grandes países em desenvolvimento com o peso do Brasil conseguiram abster-se de celebrar os BITs liberais no pano de fundo da liberalização dos investimentos estrangeiros.

Comments on Provisions concerning Dispute Settlement in Model U.S. and Canadian BITs”, *The Journal of World Investment and Trade*, 7 (6), pp. 899-933 e CHEN, An, (2007), “Distinguishing Two Types of Countries and Properly Differential Reciprocity Treatment. Re-comments on the Four Safeguards in Sino-Foreign BITs Not to be Hastily and Completely Dismantled”, *The Journal of World Investment and Trade*, 8 (6), pp. 771-795.

75 CHEN, An e CAI, Congyan, eds. (2007), p. 384.

76 CHEN, An, (2006) e (2007).

Isso é bem compreendido, porque o Brasil é um país de recurso-intensivo e a sua formação económica foi influenciada pelo colonialismo e pelos capitais provenientes dos países desenvolvidos nos últimos quatro séculos.⁷⁷ No percurso do desenvolvimento nacional, a escola do desenvolvimentismo constitui uma corrente económica influente. A intenção do governo brasileiro nas negociações dos BITs foi sempre criar um ambiente propício para atrair investimentos estrangeiros e assegurar que esses recursos sejam correctamente atribuídos e, por isso, a capacidade do Estado de exercer efectivamente o disciplinamento dos investimentos estrangeiros, conforme com os seus objectivos de desenvolvimento, tornem-se factores fundamentais. Os BITs assinados pelo Brasil nos anos noventa do século passado pertenciam, em grande medida, aos paradigmas tradicionais Norte-Sul, sem incorporar inovações relevantes do Direito Internacional de Investimento.⁷⁸ Consequentemente, os parlamentares e académicos nacionais apresentaram preocupações para afastar o regime internacional com base nesses antigos acordos.

No entanto, comparadas com as práticas da China, as práticas brasileiras parecem mais defensivas. Parece-nos que as discrepâncias mencionadas entre os BITs e a ordem jurídica interna brasileira podem ser eventualmente dissolvidas através da necessária modificação, quer dos acordos internacionais quer das leis internas. Na verdade, a ineficácia dos BITs no Brasil deveu-se à não permissão pelo poder legislativo, que no fundo, é uma questão da dinâmica entre o legislativo e o executivo. São necessários no futuro mais diálogos entre o legislativo e o executivo e frutos de consenso,⁷⁹ assim sendo, os desgastes nas relações diplomáticas tornar-se-ão menos graves e os negociadores terão mais legitimidade, credibilidade e capacidade de barganha.

Mesmo que o seu sistema jurídico seja bastante estável e até consiga assegurar um verdadeiro tratamento nacional para os investidores estrangeiros, encontram-se na prática numerosas barreiras políticas, jurídicas, administrativas (inclusive a morosidade judicial) no Brasil. Tendo em conta a proliferação dos BITs entre os

77 Ver por exemplo, FURTADO, Celso, (1989), *Formação Económica do Brasil*, Companhia Editora Nacional.

78 Vide por exemplo os BIT do Brasil com o Reino da Dinamarca, a Finlândia, a Holanda.

79 Cabe referirmos aqui as propostas de Emenda à Constituição que têm o objectivo de instituir no Brasil um mecanismo de autorização prévia do legislativo para negociação de acordos internacionais, aos moldes da *Trade Promotion Authority* norte-americana. Ver mais comentário por FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, (2008), "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.51, n.º 2, Brasília, Jul/Dec.

países em desenvolvimento, hoje em dia, algumas alegações no passado não se encaixam bem com o novo contexto global e a tendência da internacionalização das empresas. Estamos convictos de que no futuro surgem mais políticas liberalizantes suficientes para romper com o actual paradigma de política externa do executivo e há um aumento dos apelos por parte dos investidores brasileiros no congresso nacional.

Quanto às práticas da China, verificamos certas cautelas por parte da China sobre modelos dos BITs dos países desenvolvidos quando a China começou a abraçar o regime internacional. No entanto, as táticas variam conforme as necessidades das fases distintas da integração na economia mundial. Apesar da prudência do círculo académico, a atitude do governo é bastante aberta e flexível, procurando, sempre que possível, assinar novos acordos ou renovar os acordos existentes. Evidentemente, a China quer maximizar os efeitos positivos dos BITs e ampliar, simultaneamente, os investimentos estrangeiros no mercado interno e os investimentos chineses no mercado internacional. Por um lado, a construção do Estado de Direito pela China ainda se encontra inacabada, a independência judicial encontra, na prática, muitos factores restritivos e coexistem o tratamento superior ao tratamento nacional e o tratamento inferior ao tratamento nacional para investidores estrangeiros, a observância das cláusulas dos BITs não só confere segurança aos investidores estrangeiros mas também está conforme com os interesses nacionais e os seus objectivos de desenvolvimento. Por outro lado, à medida que a economia nacional cresce constantemente, a China necessita de mais recursos estratégicos e mercados ampliados para sustentar o seu desenvolvimento. Os BITs tornam-se uma ferramenta para acelerar a inserção das empresas chinesas no mundo. Muitos países em desenvolvimento na Ásia, África e América Latina que recebem os investimentos chineses ainda não possuem regimes jurídicos aperfeiçoados, os BITs da China, além da promoção dos investimentos estrangeiros, têm de proteger igualmente os seus interesses dos investimentos no estrangeiro. Nesta consideração, alguns BITs recém-celebrados atenuam gradualmente direitos soberanos de regulamentar os investimentos estrangeiros e convergem mais à generalidade dos BITs em vigor no mundo. Quais são as consequências desta tendência liberal? Ainda é cedo prevê-las, mas uma coisa é certa: há um longo caminho para a China encontrar um modelo ideal de BIT e soluções satisfatórias para corrigir os desequilíbrios entre os direitos e obrigações das partes contratantes e atender igualmente aos interesses do Estado anfitrião e do investidor estrangeiro, razão pela qual existem ainda muitas divergências entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento nas negociações internacionais sobre a protecção dos investimentos estrangeiros.

Em 2006, a China celebrou BITs com outros dois países dos BRICs: a Rússia e a Índia. Hoje em dia, a relação económica sino-brasileira já ultrapassou uma relação bilateral em sentido comum. Actualmente, o Brasil é o maior parceiro comercial da China na América Latina e a China é o maior parceiro comercial brasileiro no mundo. A cooperação entre o maior país em desenvolvimento do Oriente e o maior país em desenvolvimento do Ocidente constitui uma parte importante da parceria Sul-Sul. O Brasil é um dos principais destinos dos investimentos chineses na América Latina. Por exemplo, o *China Development Bank (CDB)* concedeu em 2009 um empréstimo de US\$ 10 biliões para a Petrobrás realizar investimentos na exploração das novas reservas de petróleo na costa brasileira, e concedeu também uma linha de crédito aos bancos brasileiros de US\$ 100 milhões destinados ao financiamento das exportações brasileiras, algumas grandes empresas chinesas, como Gree, Huawei, ZTE, etc., já se instalaram no território brasileiro, outras como Chery e Lenovo, etc., estão a planear investir no Brasil num futuro muito breve.⁸⁰ Além disso, verifica-se um aumento da associação de organizações chinesas com empresas brasileiras, através da constituição de consórcios, sociedades de propósito específico ou outros arranjos societários. Por exemplo, uma *Joint Venture* chamada Baosteel Vitoria Iron & Steel Co. Ltd., entre Baosteel e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) já foi formalmente lançada em Vitória, Espírito Santo, com um investimento inicial de US\$ 3 biliões em 2007. Baosteel detém 60% do capital social na sua primeira plantação fora da China, e a restante participação é detida pela CVRD.⁸¹ As grandes empresas brasileiras como Vale do Rio Doce, Banco Itaú, a Bolsa de Mercantil & Futuros (BM&F), Coteminas, Construtora Odebrecht, Embraco, Embraer, etc, têm instalado fábricas e representações na China.

Os riscos de investimentos são acompanhados pelas barreiras jurídicas e administrativas.⁸² Lamentamos que até hoje ainda não se encontre nenhuma iniciativa dos dois governos para institucionalizar a protecção recíproca dos investimentos.

80 ALDO, Rebelo e PAULINO, Luís António, (2009), "Como o Brasil vê a China", em WEI, Dan (2009), *Os Países de Língua Portuguesa e a China num Mundo Globalizado*, Edições Almedina, p. 112.

81 Fonte: (http://www.baosteel.com/plc_e/02news/ShowArticle.asp?ArticleID=1043).

82 Por exemplo, para os investidores chineses, o regime tributário brasileiro é muito complexo e é alterado com demasiada frequência, a aquisição de bens imóveis é bastante difícil, a obtenção de autorizações ambientais é complicada. Ver e.g., a reportagem disponível em (<http://www.coolloud.org.tw/node/17713>).

5.2 Considerações finais

Os Estados são ainda heróis políticos na era da globalização e têm um papel essencial quanto à elaboração de regras de regulação. Na matéria dos investimentos, de acordo com um estudo da UNCTAD, os investimentos estrangeiros reagem positivamente a um bom enquadramento jurídico nacional.⁸³ Os legisladores nacionais têm a obrigação de elaborar leis que disciplinam os investimentos estrangeiros com base nos interesses nacionais e assegurar que os investimentos estrangeiros actuem segundo os propósitos de desenvolvimento. Para o Brasil e a China, o tratamento diferencial aos países em desenvolvimento consagrado pelas convenções e acordos internacionais (e.g., convenções e resoluções da ONU e os tratados da OMC) deve ser valorizado e efectivado através das leis e políticas nacionais, com a finalidade de estabelecer prioridades de investimentos, proteger sectores estratégicos temporariamente e dar tratamentos privilegiados às empresas nacionais, dentro dos limites legais.

A nível internacional, os investimentos estrangeiros exercem um papel fundamental nas relações jurídico-económicas entre os Estados. A sua regulamentação é realizada através de acordos internacionais, bilaterais ou multilaterais, sendo que os BITs apresentam a maior importância e efectividade ao fim a que se propõem e pretendem introduzir no ordenamento jurídico interno dos países signatários, novas regras relativas à admissão, protecção e promoção de investimentos estrangeiros. Para os países em desenvolvimento, particularmente, os países emergentes, os BITs constituem factores positivos para a inserção económica no cenário internacional, porque o padrão competitivo mais alto necessário para atrair os investimentos estrangeiros orientado para as exportações pode requerer um nível mais alto de adesão a tratados e convenções internacionais e bilaterais.

O percurso de cinco décadas da evolução dos BITs demonstra que os BITs existentes necessitam ainda de uma reformulação em direcção a um sistema internacional mais equilibrado e simétrico, designadamente, entre a promoção e a protecção dos investimentos, entre os direitos legítimos dos investidores e os interesses públicos do país anfitrião, entre os países exportadores e os países receptores. As práticas do Brasil e da China, bem diferentes acerca dos BITs, revelam justamente as opções distintas dos dois países em desenvolvimento pelo regime internacional, partindo da consideração das próprias situações e peculiares interesses nacionais.

83 KIRKPATRICK, Colin, PARKER, David, ZHANG, Yin-Fang (2006), "Foreign Direct Investment in Infrastructure in Developing Countries: does regulation make a difference?", *Transnational Corporations*, Vol. 51, No.1, April, pp. 143-71.

Hoje, o paradigma do Direito Internacional sofreu já modificações na sequência da globalização económica. O Direito Internacional não só integra normas jurídicas que englobam relações entre os Estados soberanos, entidades cujo qualificativo estadual é contestado entre as organizações internacionais intergovernamentais, envolvendo também “o indivíduo”.⁸⁴ Assim, os Estados não só participam nas actividades internacionais em nome do todo o seu povo, mas são também considerados sujeitos em determinadas relações jurídicas como seus cidadãos ou estrangeiros, em pé de igualdade com estes. Por outro lado, com o aprofundamento da globalização económica, os Estados percebem que o reforço do regime jurídico interno não consegue resolver todos os problemas surgidos no processo de desenvolvimento, nem assegura a realização dos seus interesses nacionais. Portanto, é imprescindível reforçar a eficácia do Direito Internacional além de aumentar o seu conteúdo. Comparado com outras áreas do Direito Internacional, o sistema internacional do investimento estrangeiro, sustentado, sobretudo, pelos BITs, é considerado como uma espécie de *hard law* graças à existência de órgãos com jurisdições (vários centros internacionais de solução de disputas, entre eles o CISDI) que garantem a aplicabilidade das normas.

O regime internacional revela não só as necessidades de interesses nacionais dos países promovidos, mas também as boas intenções de todos os países. Ser indiferente ao regime internacional ou recusá-lo não é uma decisão sensata. Por outro lado, para grandes potências económicas, a estratégia de “tomar a boleia” também não é viável. A realidade actual e o objectivo de desenvolvimento determinam que não se deve optar pela estratégia de abandono de direitos soberanos, nem se pode participar passivamente no regime internacional. Mesmo que o regime existente encontre muitas imperfeições e limitações e os seus elaboradores não tenham o objectivo de oferecer gratuitamente os direitos adquiridos aos novos participantes, os países em desenvolvimento não devem deixar de semear cereais por medo dos pardais, mas sim insistir nos seus esforços e desempenhar um papel activo e construtivo.

Foi-nos ainda particularmente valioso acrescentar a necessidade das iniciativas pró-activas pelos dois países.

84 Em certos casos, o indivíduo poderá ser sujeito autónomo do Direito Internacional. Por exemplo, no Direito Internacional Humanitário, na matéria da protecção internacional dos Direitos do Homem dado que a norma internacional contempla muitas vezes situações individuais, ou seja, os seus efeitos repercutem-se na esfera jurídica do indivíduo. De igual forma, com a despolitização e jurisdicionalização do comércio internacional, em matéria de investimentos internacionais, as pessoas singulares e as empresas têm acesso à arbitragem internacional.

Importa referir que no mundo futuro, a China e o Brasil não devem continuar meramente as suas práticas actuais e manter o *status quo*. Tanto o Brasil quanto a China tem potencialidades indiscutíveis para exercerem impactos relevantes no reordenamento do sistema internacional. Ambos sabem que isso depende da articulação de uma forte parceria. Os dois países devem adoptar novos pensamentos perante os acordos bilaterais de investimento: usando a potencial e a atratividade dos mercados internos como capacidades de barganha nas negociações internacionais, transformando as desvantagens em vantagens e celebrando ainda um acordo bilateral sino-brasileiro como acordo modelar Sul-Sul, um passo significativo para eventualmente construir uma ordem multilateral.

Legislação sobre os Organismos Geneticamente Modificados.

Segurança Alimentar ou Protecção?

Ana Morgado dos Santos

Departamento de Economia da Universidade de Évora

José Manuel Caetano

Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia da Universidade de Évora

Resumo

Os grandes produtores e exportadores mundiais de produtos agrícolas têm vindo a adoptar a engenharia genética nesta actividade com o intuito de melhorar a produtividade dos factores e aumentar a rentabilidade das empresas. Na última década, os Estados Unidos (EUA) e a União Europeia (UE) implementaram legislação muito díspar no que diz respeito à produção, comercialização e consumo de organismos geneticamente modificados (OGM). Aparentemente, a forte pressão política exercida pelos consumidores europeus no sentido de efectuarem escolhas informadas sobre os alimentos que consomem, levou a UE a tornar obrigatória a rotulagem dos OGM, assim como, o seu rastreio ao longo das sucessivas fases da cadeia de produção e de distribuição. Neste contexto, o presente artigo tem por objectivo identificar e entender as potenciais motivações que têm estado por detrás das diferentes políticas seguidas pela UE e pelos EUA relativamente aos produtos alvo de modificação genética.

Abstract

Legislation Concerning the Genetically Modified Organisms. Food Security or Protectionism?

The great world producers and exporters of agricultural products have been adopting genetic engineering in their activity in order to improve their productivity factors and to enhance the profitability of their companies. In the last decades, the United States and the European Union have implemented very different legislation in what concerns production, commercialization and consumption of genetically modified organisms (GMO). Apparently, the strong political pressure exerted by the European consumers to get information to make their choices, has led the EU to implement mandatory labelling on GMO, as well as its monitorization along the production and distribution phases. In this context, this article aims at identifying and understanding the potential motivations of the different political decisions of the European Union and the United States in what concerns genetical alteration applied to food products.

1. Introdução

Os recentes progressos tecnológicos têm viabilizado a transferência de informação genética entre organismos, pertencentes ou não à mesma espécie (ANZFSC, 2003). Esta tecnologia, vulgarmente designada por biotecnologia, tem vindo a ser incorporada na agricultura com o intuito de aumentar a produtividade e a rendibilidade das explorações agrícolas. Por exemplo, traços particulares têm sido introduzidos no mapa genético das plantas de modo a prevenir os danos causados por insectos e doenças, ou de forma a reduzir a necessidade de pesticidas ou ainda com o objectivo de aumentar a tolerância das culturas face à seca (Paarlberg, 2002; Zarilli, 2005).

Porém, não foi prevista a forte controvérsia e polémica que os OGM suscitaram junto da opinião pública, particularmente, nos mercados europeus. Enquanto as empresas com interesses no sector são favoráveis à agricultura biotecnológica e argumentam que os OGM protegem o ambiente e permitem reduzir o flagelo da fome a nível mundial, os defensores dos direitos dos consumidores e os ambientalistas, entre os quais se destaca a *Greenpeace*, opõem-se veementemente e asseguram que os OGM causam reacções alérgicas nos seres humanos, prejudicam o ambiente e aumentam o poder de mercado das empresas multinacionais (Ackerman e Richardson, 2002).

Dados relativos a 2004 indicam que a superfície ocupada pelas variedades geneticamente modificadas, face à área total semeada, correspondia a 29% (Zarilli, 2005). Adicionalmente, de acordo com o *International Service for the Acquisition of Agribiotech Applications* (ISAAA), a área semeada com estas culturas cresceu cerca de 47 vezes desde 1996 até 2004 (James, 2004). Até ao momento o milho, o algodão, a soja e a canola têm sido as principais culturas alvo de modificação genética e Argentina, Canadá, EUA e Brasil constituem os principais países que adoptaram este tipo de culturas.

Nos EUA, muitas variedades geneticamente modificadas têm sido vendidas e, somente os OGM que diferem significativamente dos seus homólogos convencionais, requerem rótulos especiais (ANZFSC, 2003). Ao invés, na UE, poucas variedades foram até agora aprovadas, devido à moratória imposta desde 1998 até Abril de 2004, que tem limitado a produção, importação e venda da maioria dos OGM. Desde então, uma restrita regulamentação respeitante à rotulagem e rastreabilidade dos OGM, e um lento processo de aprovação de variedades geneticamente modificadas, têm contribuído para a sua reduzida expressão (Jackson e Anderson, 2005).

Tais diferenças nas políticas de produção e comercialização dos OGM, geraram um diferendo comercial entre os EUA e a UE, provocando significativas quebras nas exportações dos EUA (Pew Initiative on Food and Biotechnology, 2003). Aparentemente, a controvérsia relativamente aos OGM, tem sido motivada pelo

comportamento dos consumidores europeus, o qual se tem pautado pela elevada aversão ao risco em matéria de segurança alimentar (Vogel, 2001).

Todavia, a questão que se coloca é a seguinte: será que efectivamente foram os consumidores europeus os motores desta disputa UE-EUA em torno dos OGM, ou terão sido estes usados como meros **peões** ao serviço dos grupos de interesses da UE favorecidos pelas políticas proteccionistas? Neste quadro, as preferências dos consumidores, têm vindo a tornar-se, gradualmente, um aspecto essencial nos litígios comerciais entre países.

Apesar da retórica subjacente à soberania do consumidor, as políticas do comércio internacional têm visado, no fundamental, a regulamentação da oferta, pelo que é pertinente questionar se os países buscam caminhos inovadores com vista a proteger as suas agriculturas, nomeadamente, através de barreiras não tarifárias ao comércio OECD (2003).

Face a este enquadramento geral da problemática da manipulação genética dos produtos agrícolas e da sua relação com a segurança alimentar, este artigo pretende investigar as eventuais motivações que têm estado por detrás das distintas regulamentações adoptadas pelos EUA e a UE em relação à supervisão e controlo da produção e do comércio dos OGM.

2. Alterações ao quadro legal da UE sobre produção e comércio de OGM

Originariamente, produtos como o milho e a soja geneticamente modificados, eram vistos na Europa como bens similares às variedades convencionais, pelo que não necessitavam de qualquer diferenciação expressa no sistema de rotulagem. Esta forma de abordagem dos OGM, a qual requeria evidência científica de risco para a saúde pública para o estabelecimento de medidas de segurança, tornou-se politicamente inaceitável na UE a partir de 1996, aquando da crise da encefalopatia espongiforme bovina (BSE), mais conhecida por doença das **vacas loucas**. Poder-se-á mesmo afirmar, que foi uma infeliz coincidência o facto de os OGM aparecerem no mercado europeu, ao mesmo tempo que aquela crise alastrava e abanava a credibilidade das entidades reguladoras da segurança alimentar, as quais recordamos, tinham declarado a segurança do consumo de carne proveniente de animais infectados com a BSE.

Na sequência do aumento da desconfiança face aos organismos reguladores, os consumidores europeus começaram também a suspeitar dos reguladores dos OGM e passaram a evitar a compra destes produtos. A confiança dos consumidores ficou ainda mais comprometida quando os OGM se tornaram o alvo do ataque de uma

série de organizações cooperativas, dos líderes de Partidos ambientalistas e de grupos activistas europeus anti-globalização, liderados pela *Greenpeace* (Paarlberg, 2002).

Invocando o **Princípio de Precaução**, o qual admite a título provisório, o estabelecimento de medidas de segurança na ausência de evidência científica comprovada, a UE impôs uma moratória que limitou a produção, a importação e a venda doméstica da maioria dos OGM desde finais de 1998 até Abril de 2004. Aparentemente, a forte pressão exercida pelos consumidores da UE, desejosos de poderem fazer escolhas informadas sobre os produtos alimentares, levou a Comissão Europeia a tornar também obrigatória a rotulagem dos OGM, assim com o seu rastreio efectivo ao longo da cadeia que vai da produção à distribuição.

Desde aí, a legislação comunitária obriga à existência de rótulos nas rações e em todos os bens alimentares que contenham OGM numa dosagem superior a 1%, além da exigência de procedimentos com vista a assegurar o seu rastreio. Este processo, obriga os operadores ao longo da cadeia alimentar¹ a manterem por um período de cinco anos os registos de todos os OGM com os quais contactam, designadamente, sobre a respectiva proveniência e o seu destino. De acordo com a UE, a exigência de rotulagem visa contribuir para o restabelecimento da confiança dos consumidores nas entidades reguladoras e proporcionar-lhes possibilidades de escolha em relação às várias opções alimentares que se colocam e, finalmente, edificar a confiança dos consumidores nos alimentos geneticamente modificados.

A exigência do rastreio procura, por um lado, facilitar a retirada de um produto do mercado, caso exista um risco imprevisto para a saúde pública ou para o ambiente e, por outro, visa apoiar a monitorização dos seus potenciais efeitos na saúde humana e no ambiente para além de aferir as reclamações respeitantes a uma eventual incorrecta rotulagem (Paarlberg, 2002).

Alguns críticos defendem que esta política seguida pela UE estaria a manter elevados padrões de segurança alimentar no plano interno, através de formas discriminatórias face aos fornecedores externos (Díez, 2005). Porém, Unnevehr (2003) salienta que a exigência de rotulagem é um instrumento político eficaz face à incerteza em relação aos potenciais riscos para a saúde provenientes dos OGM, dado que isenta o legislador de qualquer responsabilidade, autorizando o consumidor a efectuar a sua escolha. Um esquema de classificação desenvolvido por Roberts et al. (1999)², elaborado com o objectivo de analisar as barreiras comerciais existentes nos mercados agrícolas, incluiu a rotulagem na lista das chamadas bar-

1 Entre outros agentes, engloba os vendedores de sementes, agricultores, transportadores, manuseadores dos grãos, processadores alimentares, retalhistas e comerciantes.

2 Citado pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2003)

reiras técnicas ao comércio ou barreiras não tarifárias. Com efeito, os processos de rotulagem diferem entre países, pelo que os produtos importados encontram-se em desvantagem competitiva face aos congéneres domésticos, pois os provedores externos têm que suportar encargos adicionais. Tais sobrecustos poderão ser de tal modo avultados que inviabilizem alguns produtores de competir no mercado europeu e, conseqüentemente, reduzir o comércio (OECD, 2004).

Actualmente, o comércio internacional dos OGM está sujeito às regras definidas pela Organização Internacional do Comércio (OMC) e é regulamentado, em particular, pela legislação estabelecida no âmbito do **Acordo de Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias**, do **Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio e do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio**. Em virtude de a investigação no domínio da biotecnologia resultar, em larga medida, em propriedade tecnológica, as regras respeitantes ao **Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual** regem igualmente o comércio internacional de produtos transgénicos (Zarilli, 2005).

3. Consequências da posição da União Europeia no comércio dos EUA

A UE e os EUA são de longe os maiores parceiros comerciais e constituem também a principal relação comercial bilateral do mundo, apresentando os dois mercados, grandezas muito similares em relação à exportação de produtos agrícolas³. Em termos de volume e de receita, em 2003, as principais culturas dos EUA foram o milho, o algodão e a soja, as quais se assumiram igualmente como as exportações agrícolas de maior significado. Neste país, uma larga percentagem destas culturas é proveniente de variedades geneticamente modificadas, tendo este valor atingido em 2003 cerca de 81% para a soja, 73% para o algodão e 40% para o milho. Ainda neste ano, 2/3 das culturas geneticamente modificadas produzidas a nível mundial, tiveram origem nos EUA (Pew Initiative on Food and Biotechnology, 2003), o que atesta a importância do país no domínio destas produções.

Nesta perspectiva, a moratória da UE gerou consequências imediatas e de grande amplitude no comércio dos EUA, tendo a *American Bureau Federation* estimado uma perda das exportações de cerca de 300 milhões de dólares por ano. O declínio da exportação de milho dos EUA para a Europa foi dramático, tendo passado de 4% em 1998 para menos de 0,1% em 2002. Ao invés, a exportação de soja geneticamente modificada para a UE não foi afectada pela moratória, o que se deveu ao facto de

3 Informação detalhada e actual sobre este aspecto pode ser obtida no portal da Direcção Geral do Comércio Externo da Comissão Europeia em http://ec.europa.eu/trade/issues/index_en.htm.

a UE ter aprovado uma variedade de soja geneticamente modificada antes de 1998 e que os produtores americanos passaram a produzir em exclusivo. Dado que o mercado de soja na UE tem um peso significativo nas exportações dos EUA (21% em 2002), os produtores americanos mostraram-se relutantes em introduzir novas variedades não aprovadas para o mercado da UE. Porém, as exportações americanas de soja para a UE diminuíram bastante, tendo passado de 9,8 milhões de toneladas em 1995 para 5,5 milhões de toneladas em 2002. A Comissão Europeia crê que tal declínio se ficou a dever à maior competição dos produtores agrícolas com custos inferiores, como é o caso do Brasil, cujas exportações passaram entretanto de 3 milhões de toneladas em 1995 para quase 9 milhões de toneladas em 2002.

Em resposta à frustração face ao modo como as medidas de precaução da UE foram aplicadas, os EUA, o Canadá e a Argentina encetaram uma contenda contra a UE no seio da OMC em Agosto de 2003. A indústria alimentar e os agricultores americanos entenderam a moratória da UE como uma clara barreira ao comércio, e como tal, representava uma flagrante violação dos Acordos de liberalização multilateral do comércio agrícola estabelecidos por aquela organização. Em Setembro de 2006, a OMC pronunciou um veredicto contra a moratória comunitária (Bridges Trade BioRes, 2006), tendo o comité de contencioso rejeitado o recurso da UE, o qual invocava a moratória como uma medida de precaução, argumentando que já se encontrava de facto disponível evidência científica suficiente para a UE levar a efeito uma adequada avaliação do risco para os consumidores.

4. Diferentes atitudes dos americanos e europeus face aos OGM

No âmbito da problemática que relaciona os padrões de segurança alimentar e as modificações genéticas nas culturas, permanece de forma impressiva uma questão crucial: porque é que a Europa não seguiu os EUA na adopção do mesmo tipo de exigências em relação aos OGM? A resposta convencional a esta questão, embora contestável, parece ter a ver com o facto de os europeus confiarem menos nas autoridades reguladoras da segurança alimentar em comparação com os americanos (Jackson e Anderson, 2005). De facto, as sondagens à opinião pública sugerem que os europeus, particularmente os do Norte da Europa, tendem a acreditar mais nos grupos de consumidores e ambientalistas, ao mesmo tempo que desconfiam das instituições, nomeadamente, das de natureza governamental (Zechendorf, 1998).

Este aspecto é importante dado que os grupos de consumidores e ambientalistas tendem a conotar a biotecnologia com procedimentos éticos reprováveis e, como tal, manifestam atitudes claramente negativas em relação ao uso de tais alimentos. Em

contraste, os americanos tendem a confiar mais nas fontes de informação científica e académica, e são mais cépticos em relação às associações de consumidores e de ambientalistas (Lang and Hallman, 2005). Investigação efectuada revela, por exemplo, que, porquanto os consumidores americanos afirmem que apoiam a rotulagem dos OGM, continuam a manifestar confiança na actual política seguida pelo *Food Drug Administration* (FDA), embora esta agência não requeira tal rotulagem para produtos desta natureza (Loureiro and Hine, 2004). Ora, tais conclusões são consistentes com o elevado grau de confiança historicamente depositado pelos cidadãos americanos nas agências reguladoras, tais como a FDA.

O contexto histórico e cultural no qual os europeus formulam a sua percepção face aos alimentos, ajuda também a explicar a sua maior preocupação relativamente à segurança alimentar e a sua desconfiança em relação às respectivas entidades reguladoras. Ao longo do tempo, os europeus parecem ter consolidado uma maior afinidade com os alimentos quando comparados com os americanos, os quais, em geral, mantêm desde há muito uma prática de abastecimento em grandes superfícies.

Tem sido também sugerido por alguns autores que a rejeição europeia para com os OGM está relacionada com o receio do desconhecido e do risco a ele associado (Gaskell et al., 2003; Laros and Steenkamp, 2004). Nesse sentido, também Vogel (2001) salienta que, quando comparados com as atitudes e comportamentos dos consumidores de outros países desenvolvidos, os europeus demonstram uma superior aversão ao risco, em especial quando se trata da segurança alimentar.

Em comparação com os europeus, a opinião pública americana tem-se mantido relativamente discreta no que respeita à questão dos OGM. Tal deve-se também ao facto de os americanos revelarem, em geral, um superior desconhecimento sobre os eventuais efeitos nefastos da agricultura biotecnológica (Pew Initiative on Food and Biotechnology, 2005; IFIC, 2006). De facto, menos de metade dos americanos têm a percepção de que os alimentos contendo ingredientes com OGM são vendidos em supermercados, e menos de um em cada três, acredita já ter consumido estes produtos (Hallman et al., 2004). Parece igualmente improvável que a maioria dos americanos esteja conscientes da controvérsia a nível mundial em relação a este debate. Pouco mais de 1/3 dos americanos têm real conhecimento das manifestações europeias anti OGM e menos de 1/4 estão alertados para a recusa declarada das nações africanas em aceitar ajuda alimentar transgénica proveniente dos EUA (Hallman, et al., 2004).

Embora os americanos reclamem o seu interesse pelos vários aspectos relativos à agricultura biotecnológica, apenas cerca de 1/5 afirma ter discutido questões daquela natureza mais do que uma ou duas vezes (Hallman et al., 2004), um valor similar ao registado no Reino Unido, Grécia, Portugal, Espanha e Bélgica, se bem que se encontre abaixo do observado na Europa no seu todo e, substancialmente,

aquém dos valores registados na Alemanha e Dinamarca, países onde a questão dos OGM tem sido amplamente debatida (Gaskell et al., 2003). Em geral, os americanos expressam uma atitude mais optimista face aos produtos “tecnológicos” do que os cidadãos europeus e entendem o progresso técnico como um sinal favorável de desenvolvimento económico e social (Gaskell et al., 2003).

Outra grande divergência entre os EUA e a UE que poderá estar na base das diferentes atitudes, face aos OGM dos dois lados do Atlântico, relaciona-se com a escala e a organização estrutural da agricultura. De facto, nos EUA, a actividade agrícola ocorre tradicionalmente em propriedades privadas dispersas que normalmente vedam a passagem a estranhos e que estão afastadas dos centros urbanos, quer física quer psicologicamente. Em contraste, em muitas partes da Europa, as explorações agrícolas têm menor dimensão, localizam-se próximo de centros populacionais e têm adjacência ou estão mesmo inseridas, em áreas naturais. Embora mantenham um regime de propriedade privada, muitos países europeus têm legislação que permite a passagem de caminheiros através dos campos agrícolas. Esta diferença estrutural na organização do espaço rural, pode ajudar a explicar o facto de na Europa o cidadão comum ter melhor acesso visual às explorações agrícolas, consideradas como elemento incorporado no espaço natural, enquanto que nos EUA os cidadãos encaram a agricultura como algo afastado da natureza (Zechendorf, 1998).

Finalmente, muitos consumidores europeus recebem informação através da comunicação social sobre a complexidade dos processos científicos e tecnológicos, como é o caso a agricultura biotecnológica (McInerney et al., 2004), pelo que o modo como tal informação é tratada, pode revelar-se um factor importante. A existência ou ausência do debate de uma questão nos órgãos de comunicação social, reveste-se de grande importância para a formação da opinião pública e, naturalmente, para a sua participação esclarecida no debate. Talvez os consumidores americanos estejam algo apáticos em relação aos OGM, simplesmente porque não se encontram até agora expostos a um manancial de informação sobre este assunto. Com efeito, a imprensa americana não tem manifestado grande interesse pela cobertura exaustiva deste tópico, com excepção de alguns eventos específicos (McInerney et al., 2004). Em sentido oposto, a imprensa europeia tem divulgado amplamente as questões relacionadas com a biotecnologia, o que gerou repercussões evidentes na opinião pública, levando a que os consumidores europeus sejam, em simultâneo, conhecedores da tecnologia e desconfiados na relação que com ela desenvolvem (McInerney et al., 2004).

5. Existirá um mercado para os OGM na Europa?

Os requisitos relativamente à rotulagem cresceram consideravelmente desde que a directiva da UE respeitante à sua obrigatoriedade para os OGM entrou em vigor em Abril de 2004. Todavia, e não obstante estas exigências, os consumidores europeus raramente encontram rótulos indicadores do uso da engenharia genética nos distintos produtos (GMO-Compass, 2006).

A maioria das empresas agro-alimentares da UE expressaram a sua confiança em relação à segurança da biotecnologia, tendo, no entanto, deixado bem claro que estão a envidar todos os esforços no sentido de evitar a colocação de rótulos biotecnológicos nos seus produtos. Tal atitude decorre do facto de muitos consumidores europeus confiarem que os rótulos dos OGM têm por objectivo alertá-los para potenciais riscos, pelo que de forma implícita a aquisição de produtos convencionais é assumida como mais segura. Efectivamente, muitas vezes os rótulos são entendidos como alertas, em vez de simples transmissores de informação sobre a aplicação da engenharia genética num dado produto. Uma sondagem revelada pelo Eurobarómetro sugere que a oposição às culturas e alimentos geneticamente modificados tem diminuído de forma gradual nos últimos anos, embora a maioria dos inquiridos afirme que continuará a rejeitar os OGM independentemente de qualquer potencial benefício associado.

A associação comercial que representa as empresas alimentares na União Europeia (CIAA), declarou que as novas regras de rotulagem não têm tido um efeito positivo em termos de facilitar a escolha adequada dos consumidores, como era intenção da Comissão Europeia, uma vez que ainda existem poucos OGM à venda no mercado. A CIAA observa que as indústrias alimentar e retalhista satisfazem as preferências dos consumidores por produtos não geneticamente modificados e, consequentemente, não querem expor artigos com o rótulo OGM. Aparentemente, nenhuma empresa quer ser a única a exhibir produtos com este rótulo e, assim, correr o risco de sofrer danos comerciais devido à pressão dos activistas anti-OGM.

Face a esta situação, a indústria tem sido constringida a tomar medidas para garantir que os produtos à venda provêm de culturas convencionais, deixando assim os consumidores sem qualquer oportunidade de exercer o seu direito de escolha (ASA, 2006). Muitos produtores optaram por alterar a composição dos seus produtos, por exemplo, a lecitina de soja tem sido substituída regularmente por emulsionados químicos. Outros produtores suportam um pagamento adicional para comercializar a soja, contra a garantia escrita de que o conteúdo desta em OGM não excede os 0.9%. Tal prática permite-lhes utilizar a soja em questão sem a necessidade de a rotular como produto OGM (GMO-Compass, 2006).

A associação comercial referida sugere que se de facto a UE pretende criar um mercado para os OGM na Europa, então a Comissão Europeia deverá efectuar uma nova avaliação sobre o alcance da sua regulamentação ou, em alternativa, levar a cabo uma sólida campanha educativa destinada ao esclarecimento dos consumidores. Tem sido sustentado por vários especialistas que não é possível substituir de imediato um hábito do consumidor por outro, pois o antigo hábito tem de ser “descongelado” antes de um novo comportamento ser adquirido e se tornar comum (Lewin, 1958 citado por Magnusson, 2004). Ora, as campanhas educativas desempenham um papel neste importante processo, pois, em caso de sucesso, permitem inverter o impacto negativo de descrições sinistras frequentemente transmitidas pelos *media* e, simultaneamente, reforçam a confiança dos consumidores em relação à segurança do produtos geneticamente modificados, ajudando a desmontar algumas campanhas falaciosas forjadas por activistas anti-OGM.

6. O que está por detrás da regulação dos OGM na EU e nos EUA?

Um primeiro passo com vista à resolução da disputa comercial entre os EUA e a UE em torno dos OGM passa pela compreensão das motivações dos legisladores da UE. O que se esconde por desta disputa comercial. A atitude da UE em relação a esta questão teve por objectivo satisfazer os consumidores desejosos de fazerem escolhas informadas sobre os alimentos que adquirem ou tratou-se de facto de uma medida proteccionista dissimulada?

Parece certo, que algumas organizações de consumidores, como a *European Consumer Organization* (BEUC) e a *European Organization of Consumer Cooperatives* (EuroCoop), têm influenciado a orientação da política comunitária neste domínio. Além disso, têm florescido os grupos ambientalistas, que pela sua acção têm contribuído para fortalecer e consolidar a oposição aos OGM. Porém, quer uns quer outros, têm funcionado também muitas vezes como agentes activos nos EUA. Assim, parece improvável que, por si só, as atitudes dos consumidores e dos ambientalistas estejam na base da divergente legislação adoptada nos dois lados do Atlântico em relação aos OGM (Jackson e Anderson, 2005). De facto, à medida que as preferências dos consumidores se têm tornado um factor chave do comércio internacional, alguns grupos de interesse têm tentado influenciar essas preferências (Thornsbury e Fairchild, 2004). Apesar dos inquestionáveis objectivos afirmados pelas organizações de consumidores, os seus intentos podem ter sido manipulados e dominados por outros interesses políticos e económicos.

Até agora parece existir pouca evidência que justifique os receios de que os OGM e seus derivados provoquem alergias, que os genes modificados possam sobreviver ao

processo digestivo e alterar o genoma humano ou dos animais que os consumam, que aqueles produtos possam ser mais tóxicos ou cancerígenos ou, ainda que sejam nutricionalmente menos equilibrados que os seus congêneres não geneticamente modificados. Um relatório elaborado por eminentes cientistas e publicado pelo governo inglês em 2003 permite reavaliar as evidências disponíveis até aqui, pois não foram encontrados efeitos adversos do consumo destes alimentos nos vários pontos do mundo.

Assim, em conformidade com estudos similares, também aquele estudo concluiu que “os riscos para a saúde humana provenientes das culturas geneticamente modificadas existentes actualmente no mercado são muito reduzidos” (King, 2003). De igual forma, o relatório não encontrou qualquer razão teórica ou evidência empírica que sugira que estas culturas podem ser mais invasoras, persistentes, ou tóxicas para o solo ou para a vida selvagem fora dos limites das explorações agrícolas do que as variedades convencionais, ou que tenham a capacidade de espalhar os seus genes para outras espécies vegetais.

Estes factos indiciam a necessidade de considerar também os interesses económicos da UE e dos produtores como factores determinantes das políticas adoptadas face aos OGM. Anderson et al. (2004) desenvolveram um modelo de economia política, o qual tem em conta a influência política dos grupos de interesse, neste caso os agricultores. Os resultados obtidos sugerem que a crescente pressão interna dos consumidores, ou a oposição dos ambientalistas aos OGM, não terão sido de facto os únicos factores responsáveis pela publicação da restritiva moratória sobre a produção e venda na EU destes produtos. Estes autores mostraram que a existência de diferenças em termos de vantagem comparativa na adopção dos OGM pode ser suficiente para explicar a divergente legislação trans-Atlântica.

Por um lado, os agricultores dum país que possua uma vantagem comparativa em biotecnologia podem adquirir uma posição estratégica com base no diferencial nos custos, fazendo pressão em favor de um controlo da produção e do consumo de OGM pouco restritivo, quer no país de origem, quer no exterior. Por outro lado, quando confrontados com grande concorrência, a resposta dos agricultores de países com evidente desvantagem comparativa na adopção dos OGM, pode ser a de fazer pressão no sentido da exigência de padrões de segurança mais rigorosos.

No caso presente, os agricultores dos EUA têm claramente um forte interesse numa regulamentação da produção dos OGM mais lata, podendo explorar a nova tecnologia em regime de monopólio antes de esta ser disseminada para além das suas fronteiras. Estão também interessados numa regulamentação mínima do consumo dos OGM, quer no próprio país quer nos seus mercados exportadores, uma vez que fornecem mais de metade das exportações globais (Jackson e Anderson, 2005). O maior custo de comercialização dos OGM, decorrente das adaptações às regras de rotulagem e de

rastreio impostas pela UE, faz subir os seus preços de exportação, tornando por isso os produtos com origem nos EUA menos competitivos no mercado europeu.

A consultora financeira internacional KPMG estimou que a obrigatoriedade de rotulagem no Canadá resultaria num aumento dos custos em todos os estádios da cadeia de produção dos OGM. No entanto, aquele estudo não incluiu nenhum custo estimado para os numerosos produtos revogados, os quais, inevitavelmente, irão aparecer anualmente devido a erros acidentais de rotulagem (ASA, 2006). Tal como Holm e Kildevang (1996) salientaram, o funcionamento do mecanismo dos preços em mercado livre constitui um poderoso determinante na escolha dos produtos alimentares por parte dos consumidores.

Poder-se-ia pensar que os agricultores da UE, ao adoptarem os OGM, beneficiariam directamente de uma tecnologia mais eficiente. Porém, as primeiras culturas geneticamente modificadas (milho e soja), revelaram-se de menor importância para os produtores europeus. Para além disso, a aplicação da biotecnologia seria menos rentável na paisagem agrícola europeia, na qual áreas de cultivo e áreas naturais são adjacentes e desenvolvem relações de contiguidade. Tal proximidade implica, entre outros aspectos, a necessidade de um maior número de **zonas amortecedoras** por hectare de cultura geneticamente modificada na Europa, do que nas vastas extensões de terreno que caracterizam o espaço agrícola americano. Para muitos pequenos agricultores, os potenciais ganhos provenientes da produção de OGM poderiam ser bastante diminuídos pelos custos de manutenção destas **zonas amortecedoras**. Assim, haverá um maior número de agricultores na UE, em comparação com os EUA, que esperam continuar a produzir apenas variedades convencionais, sendo que tal proporção será tanto maior quanto maior for a expressão dos grupos que se opõem à comercialização dos OGM na Europa.

Outro importante factor que pesa sobre os interesses dos agricultores da UE respeita à questão de saber, até que ponto a cultura de OGM será internacionalmente competitiva. Com efeito, tendo presente que a os países da América do Norte e a Argentina já dominam a recente tecnologia, os produtores comunitários, apesar de não adoptarem variedades geneticamente modificadas, podem ser mais competitivos nos mercados dos seus próprios países e dos países do Terceiro Mundo. Tal fica a dever-se, por um lado, ao facto de uma grande parte dos consumidores destes mercados recearem os OGM e, por outro, à circunstância da regulamentação relativa à produção e consumo dos OGM ser bastante restritiva nestes mercados (Jackson e Anderson, 2005).

Outra possível explicação para a restritiva política seguida pela UE relativamente à produção, distribuição e consumo dos OGM foi avançada por Jackson e Anderson (2005), tendo estes autores colocado a hipótese de a UE estar a dar tempo às suas

empresas biotecnológicas para se colocarem num patamar de competitividade próximo das rivais americanas. A redução do diferencial de performance competitiva iria permitir o pagamento de direitos de propriedade intelectual aos detentores de patentes da UE e não a empresas estrangeiras. Ora, o lento, mas gradual, processo de aprovação na UE de novas variedades de produtos geneticamente modificados pode, provavelmente, indiciar esta hipótese.

7. Considerações finais

Devido à ausência de conclusões científicas robustas que evidenciem um actual ou potencial impacto negativo da agricultura biotecnológica no ambiente, na saúde humana ou animal, o debate sobre os OGM continua a ser bastante emocional. A UE e os EUA adoptaram regulamentações domésticas no que diz respeito à aprovação destes produtos, à sua comercialização e rotulagem e a outras exigências processuais, que diferem e são substancialmente diferentes. Assim, de acordo com a Comissão Europeia, a rotulagem obrigatória dos OGM, assim como a sua rastreabilidade, foi implementada como resposta às exigências dos consumidores europeus preocupados com a sua segurança no domínio alimentar. No entanto, alguns autores sustentam que a política da UE visou prosseguir uma atitude protectora dos interesses dos produtores localizados na União Europeia. Deste modo, parece existir algum fundamento para os que defendem que no caso dos OGM os consumidores europeus foram meramente **peões** das políticas proteccionistas da UE.

Naturalmente que os indícios referidos ao longo deste texto carecem de confirmação adicional com recurso a outros meios, pelo que a natureza exploratória do artigo e, como tal, o seu cariz inconclusivo, deve-se ao facto de o estado de desenvolvimento actual não permitir ir além de conclusões transitórias. Porém, a percepção dos interesses em presença e a dinâmica do seu envolvimento no processo de formação das atitudes e dos comportamentos dos agentes, deixa indicações seguras sobre o papel desempenhado pela diversidade de estratégias de informação dos interesses em confronto numa matéria tão delicada quanto esta.

Referências

Anderson, K., Damania, R., Jackson, L. A. (2004). Trade, standards, and the political economy of Genetically Modified food. Centre for International Economic Studies, Paper 0410.

- ANZFSC (2003). Report on the review of labelling of genetically modified foods. Australian New Zealand Food Standards Council.
- Ackerman, J. e Richardson, J. (2002). Alimentos muito alterados? National Geographic Portugal 14: 3-21.
- ASA (2006). EU labeling and traceability rules for biotech products – Trade effects. American Soybean Association, May 2006.
- Bridges Trade BioRes (2006). Biotech panel calls on EU to Conform with WTO rules, Volume 6, Number 7.
- Díez, M. C. F. (2005). Welfare measures and mandatory regulation for transgenic food in the European Union: a theoretical framework for the analysis. Proceedings of the 11th Congress of the EAAE “Future of Rural Europe in the Global Agri-food System, Copenhagen, Denmark, August 24-27.
- Gaskell, G., Allum, N. C., and Stares, S. R. (2003). Europeans and Biotechnology in 2002: Eurobarometer 58.0. Brussels: European Commission.
- GMO-Compass (2006). Labelled goods hard to find.
- Hallman, W. K., Hebden, W. C., Cuite, C. L., Aquino, H. L., and Lang, J. T. (2004). Americans and GM Food: Knowledge, Opinion & Interest in 2004. (Food Policy Institute Report No. RR-1104-007). New Brunswick, NJ: Rutgers University, Food Policy Institute.
- Holm, L., and Kildevang, H. (1996). Consumers` views on food quality. A qualitative interview study. *Appetite* 27: 1-14.
- IFIC (2006). Food biotechnology. A study of US consumer attitudinal trends. 2006 Report. International Food Information Council.
- Jackson, L. A., e Anderson, K. (2005). What`s behind GM food trade dispute? *World Trade Review* 4: 203-228.
- James, C. (2004). Global status of commercialised biotech/GM food: 2004. International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications, Ithaca NY.
- King, D. K. (2003). GM Science Review: First Report. Prepared by the GM Science Review Panel under the chairmanship of Sir David King for the UK Government, July.
- Lang, J. T., e Hallman, W. K. (2005). Who Does the Public Trust? The Case of Genetically Modified Food in the United States. *Risk Analysis* 25: 1241-1252.

- Laros, F. J. M., e Steenkamp, J. E. M. (2004). Importance of fear in the case of genetically modified food. *Psychology & Marketing*, 21: 889-908.
- Loureiro, M. L., e Hine, S. (2004). Preferences and willingness to pay for GM labeling policies. *Food Policy*, 29: 467-483.
- Magnusson, M. (2004). Consumer Perception of Organic and Genetically Modified Food. PhD thesis. Uppsala University.
- McInerney, C., Bird, N., e Nucci, M. (2004). The Flow of Scientific Knowledge From Lab to the Lay Public: the Case of Genetically Modified Food. *Science Communication*, 26: 75-106.
- OECD (2004). Analysis of non-tariff measures. The case of labelling: overview and analysis of WTO data, TD/TC/WP(2002)40/FINAL, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Paarlberg, R. L. (2002). The contested governance of GM foods: implications for US-EU trade and the developing world, Paper N° 02-04, July 2002.
- Pew Initiative on Food and Biotechnology (2003). U.S. vs E.U.: An examination of the trade issues surrounding genetically modified food.
- Pew Initiative on Food and Biotechnology (2005). Public sentiment about genetically modified food: November 2005 update.
- Thornsbury, S. e Fairchild, G. (2004). King or Pawn? Consumer Preferences in International Trade. Choices 1st quarter 2004.
- Unnevehr, L., e Roberts, D. (2003). Food safety and quality: regulations, trade, and the WTO. Proceedings of the International Conference on Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading? . June 23-26, Capri, Italy.
- Vogel, D. (2001). The new politics of risk regulation in Europe. London School of Economics and Political Science. London, United Kingdom.
- Zarrilli, S. (2005). International trade in GMOs and GM products: national and multilateral legal frameworks, Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series n° 29, UNCTAD, New York and Geneva.
- Zechendorf, B. (1998). Agricultural biotechnology: Why do Europeans have difficulty accepting it? *AgBioForum*, 1: 8-13.

Nova Doutrina Militar da Rússia

Pavel F. Petrovskiy

Embaixador da Rússia em Portugal

Resumo

Este artigo visa esclarecer alguns pontos-chave constantes na nova doutrina militar da Federação da Rússia, aprovada por Decreto-Lei de 5 de Fevereiro de 2010, do Presidente da Rússia, Dmitriy Medvedev.

Abstract

Russia's New Military Doctrine

This article aims to clarify some of the key points of the new Russian Military Doctrine. The document was promulgated by the Russian Federation President, Dymitriy Medvedev on the 5th February 2010.

De acordo com o Decreto-Lei do Presidente da Rússia, Dmitriy Medvedev, no dia 5 de Fevereiro de 2010 foi estabelecida a nova doutrina militar da Federação da Rússia, que tem provocado grande interesse por parte da comunidade internacional. Infelizmente, em alguns países não tardaram a surgir comentários a deturpar o conteúdo dos estatutos do novo documento – em particular que a OTAN foi indicada como a principal ameaça para a Rússia, bem como se iria diminuir o limiar de uso das armas nucleares. Neste contexto, queria esclarecer os seguintes pontos-chave.

Na nova doutrina militar foram conservadas as bases do documento de 2000 que não perderam a sua actualidade. Ao mesmo tempo, foram levadas em conta todas as mudanças que ocorreram no país e no mundo nos últimos dez anos. Em primeiro lugar, queria sublinhar que, de acordo com a nova doutrina militar, a Rússia dá prioridade ao uso dos meios políticos, diplomáticos e do direito, na defesa dos interesses nacionais.

Na nova doutrina militar sublinha-se que os objectivos principais da política militar da Rússia passam pela prevenção, pela contestação dos conflitos e pela não ingerência do nosso país na corrida aos armamentos. É importante referir que este documento reflecte a fidelidade da Rússia na estrita observância dos estatutos da ONU, dos princípios gerais estabelecidos e normas do direito internacional, e do respeito pelos nossos acordos internacionais no domínio da defesa, do controlo sobre as armas e do desarmamento. Neste contexto, afirma-se que a Rússia considera razoável a utilização das forças armadas e outros tipos de forças para repelir agressões contra ela e os seus aliados ou para a manutenção da paz segundo a decisão do Conselho de Segurança da ONU e outras estruturas de segurança de carácter colectivo.

Nesta doutrina constata-se que, apesar de existir uma diminuição da confrontação ideológica e a formação do mundo multipolar, a arquitectura existente de segurança internacional, incluindo a parte relativa ao direito internacional, não garante a segurança igual para todos os Estados. Os acordos alcançados e expressos nas declarações políticas no início dos anos 90, sobre a indivisibilidade da segurança, na prática não estão a ser cumpridos. É evidente o desejo, que a indivisibilidade da segurança só seja juridicamente obrigatória no espaço da OTAN, exceptuando as garantias de segurança equivalentes para os não-membros da Aliança, inclusive a Rússia.

É impossível não reconhecer que as novas realidades na Europa contemporânea exigem a introdução de mudanças sérias no sistema de segurança no espaço Euro-Atlântico. Muitos dos conflitos regionais perto das fronteiras da Rússia ficam sem solução, continuando a existir a tendência para os regularizar através do uso da força. Em algumas regiões aumentaram as ameaças, de carácter militar, ao nosso país.

Tomando em conta esta análise são actuais, neste documento, as novas ameaças militares externas. Elas incluem a aproximação da infra-estrutura militar dos países-membros da OTAN às fronteiras da Rússia, e a criação e desenvolvimento dos sistemas estratégicos de defesa antimíssil perto das nossas fronteiras, sem ter em conta as nossas preocupações. Esta aproximação mina a estabilidade global. Continua a existir e a aumentar a propagação de armas de extermínio em massa, de mísseis e respectiva tecnologia e também número de Estados possuidores de armas nucleares. O terrorismo internacional também representa uma ameaça real.

Passando à questão que provocou mais polémica em alguns países, no contexto da leitura deturpada da nova doutrina militar queria, em primeiro lugar, chamar a atenção para o seguinte: a OTAN no ponto 8 da sua doutrina - "Os principais perigos militares externos", e não no ponto 10 - "As principais ameaças militares externas". Por isso, as especulações afirmando que a Rússia considera a OTAN como "ameaça", não são sustentáveis. O Secretário-geral da OTAN Sr. Anders Fogh Rasmussen disse, no decorrer do encontro de Munique em Fevereiro do ano em curso, que a "nova doutrina militar não reflecte o mundo contemporâneo e a OTAN não é inimiga da Rússia".

Aqui existe a substituição de noções como "ameaça", "perigo", "inimigo". Na doutrina russa não existe a palavra "inimigo". Mais, ainda foi dito que nos últimos tempos "a possibilidade da guerra contra a Rússia com a utilização dos meios convencionais e das armas nucleares diminuiu". O perigo - queria sublinhar esta palavra - não é o bloco como tal, mas o "seu desejo de dotar o potencial de força da OTAN com as funções globais, que se realizam em violação do direito internacional, aproximar a infra-estrutura militar dos países-membros da OTAN às nossas fronteiras, utilizando o alargamento da Organização". Como ameaça, nós consideramos o movimento da OTAN para Oriente, a instalação de novas bases militares no território dos novos membros e a aproximação da infra-estrutura militar da OTAN das nossas fronteiras. Neste contexto, não são convincentes as afirmações que o alargamento não é dirigido contra a Rússia - na vida real não são só as intenções que têm significado mas também e em primeiro lugar, o potencial militar e os passos concretos. É complicado compreender como é que as novas bases na Europa - na Bulgária ou na Roménia, que significam a aproximação da infra-estrutura militar da OTAN às nossas fronteiras - podem fortalecer a segurança da Rússia ou não influir na mudança do novo equilíbrio regional militar e, conseqüentemente, não influir no princípio da indivisibilidade da segurança.

Nós não poupamos esforços no estabelecimento da coordenação estreita e cooperação de todos os actores internacionais na esfera da segurança. A doutrina militar reflecte o desejo da Rússia em cooperar com os parceiros ocidentais sobre

os problemas que preocupam todos e que exigem uma aproximação colectiva para a sua decisão. Em particular, a nova doutrina procura desenvolver a cooperação com a OTAN e a UE no domínio da segurança internacional e dos seus objectivos e da prevenção dos conflitos militares internacionais. Mas esta cooperação tem que ser incrementada na base da igualdade e tomando em conta a análise comum e a elaboração de decisões colectivas. Para nós como para muitas organizações e países é inaceitável quando as decisões são elaboradas pela OTAN e se “convidam” outros para trabalhar nas suas bases.

Quanto às interpretações livres sobre a questão do uso de armas nucleares isto também é criticável. Na realidade, a doutrina refere que a recusa do conflito militar nuclear é a tarefa mais importante da Rússia. As armas nucleares continuam a ser um factor importante na prevenção de conflitos militares nucleares e de conflitos com recurso a meios comuns de destruição. Passo a citar: “A Federação da Rússia reserva-se o direito de utilizar armas nucleares em resposta a um ataque contra a Federação e/ou os seus aliados com armas nucleares ou outro tipo de armas de destruição em massa, como também no caso de agressão contra a Federação da Rússia através de armas convencionais quando este ataque ameaçar a própria existência do Estado”.

Sendo assim, a doutrina está orientada para a contenção nuclear e para a utilização de armas nucleares apenas em resposta no caso de agressão. Disto não resulta a diminuição do limiar do seu uso. Entender a diminuição do limiar do uso de armas nucleares contra meios comuns de destruição em massa, parece criticável, pois muitos tipos de armas de destruição em massa frequentemente não são menos destrutivos do que as nucleares. Além disso, e é muitíssimo importante, a doutrina reserva para o Presidente da Rússia, o direito exclusivo de tomar decisões sobre o uso de armas nucleares.

Na nova redacção da doutrina militar está ausente a ideia, incluída na anterior doutrina, sobre a necessidade de o nosso país ter um potencial nuclear capaz de atingir com eficácia qualquer agressor em qualquer circunstância. Além disso, foi excluída a ideia sobre as condições do não uso de armas nucleares contra os Estados não nucleares. Isto também é um argumento a favor da ausência de redução do limiar do uso. É necessário ter em conta o aspecto das chamadas “garantias negativas de segurança”¹ concedidas por Estados nucleares aos não nucleares. A Rússia, na sua declaração unilateral que continua a estar em vigor, até agora prometeu não usar armas nucleares contra os Estados não nucleares – membros do TNPN,² salvo

1 Não lançar um ataque nuclear contra um Estado não nuclear a menos que esse Estado ataque em primeiro lugar em aliança com outro Estado que detenha armas nucleares.

2 Tratado de Não Proliferação Nuclear.

no caso de ataque realizado pelo Estado não nuclear em conjunto com o Estado nuclear ou da existência das obrigações de aliado perante este. Queria recordar que tais declarações unilaterais de Estados nucleares sobre “garantias negativas de segurança” foram reconhecidas na Resolução 984 do Conselho de Segurança da ONU de 11 de Abril de 1995.

À declaração russa sobre concessão de “garantias negativas de segurança”, no fundo, corresponde a formulação contida na doutrina – “quando tal ameaça a própria existência do Estado”. A ameaça à existência do Estado pode surgir exactamente no caso de ataque do Estado não nuclear em conjunto com o Estado nuclear ou da existência das obrigações de aliado perante ele.

Resumindo, queria confirmar que pretendemos manter o diálogo em relação à nossa nova doutrina militar e esclarecer o que for necessário a todos os que tenham questões, não a compreendam ou não concordem com ela.

Quando ocorrem mudanças muito sérias ao longo da história, há um momento em que é necessário reconhecer francamente os erros do passado e pensar bem no futuro. O facto de conseguirmos ou não, em conjunto, tirar as lições correctas dos acontecimentos dos últimos 20 anos, está dependente do peso geopolítico da Europa e de toda a civilização europeia, na qual se integram tanto os EUA, como a Rússia. Uma das lições principais deve ser o reconhecimento inevitável de que existe um problema com o conceito da indivisibilidade da segurança e que este tem de ser resolvido para que se possam tratar questões concretas e importantes para nós todos. Resolvendo definitivamente o problema da indivisibilidade da segurança e assegurando juridicamente o princípio universalmente reconhecido de não entregar a própria segurança a terceiros, poderemos concentrar-nos na agenda positiva, nos factos essenciais apoiados em interesses comuns, criando bases firmes para acções conjuntas entre os EUA, a UE e a Rússia relativamente aos assuntos internacionais.

É precisamente para a resolução destes problemas que está orientada a iniciativa do Presidente da Rússia Dmitriy A. Medvedev em relação à celebração do Tratado de Segurança Europeia, cujo projecto foi enviado aos Chefes dos Estados e organizações internacionais da região euro-atlântica.

Putting Humpty-Dumpty Together Again?

Trends and Issues of Efficacy in Multilateralism

Armando Marques Guedes

Professor Associado com Agregação, de nomeação definitiva, da Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa

Resumo

Recompondo *Humpty-Dumpty*? Tendências e Questões de Eficácia no Multilateralismo

Desde há muito que o multilateralismo tem os seus paladinos. A União Europeia tem seguramente estado na linha da frente da sua defesa – designadamente como tributo para o seu próprio soft power e enquanto expressão de ideais tais como a criação de um sistema internacional baseado em regras e instituições. Tal tem tido lugar num quadro em que o andar dos processos internacionais não tem dado apoio claro à noção de que estes seriam objectivos exequíveis e na ausência de corroborações regulares de um sucesso da estratégia de abordagem pela via do soft power da União. Talvez não surpreendentemente, nos últimos anos a UE tem começado a teorizar condições de institucionalização de um “multilateralismo eficiente” – a sugestão implícita sendo a de que, caso bem gizado, o multilateralismo pode de facto vir a produzir frutos. Por intermédio de três exemplos e de um thought experiment, essas invocações são criticamente avaliadas. A atenção centra-se em três processos – o envolvimento com a África subsaariana, o Processo de Paz do Médio Oriente, e o EuroMed – e nas várias medidas correctivas por via das quais a UE tem tentado desenhar abordagens multilaterais mais “eficientes”. A discussão é lavada a cabo tanto no contexto da eficácia como no da legitimação.

Abstract

Multilateralism has for a long time had its paladins. For one, the EU has of late been at the forefront of its defense – namely as a tribute to its own “soft power” and as an expression of ideals such as that of the creation of an institution and rule-based international system. This has come about even as international political processes give no clear support to the claim that these are achievable aims and absent any sustained evidence of success for EU’s soft power approaches. Perhaps not surprisingly, the EU has lately begun theorizing conditions for institutionalizing an “effective multilateralism” – the suggestion being that, if duly engaged in, multilateralism may indeed come to work to task. By means of three examples and a thought experiment, such claims are critically evaluated. The focus is placed on three processes – engagement with sub-Saharan Africa, the Middle East Peace Process, and EuroMed – and various corrective moves through means of which the EU is vying for more “effective” multilateral approaches. The discussion is placed in the context of both efficacy and legitimacy.

For many years now, multilateralism has been hailed as a panacea and one to which the EU is particularly prone¹. Much as I think multilateralism is indeed on the rise – and that this is a good thing – I also deem it is high-time for that perception to be duly nuanced. To my mind, the theme I chose to address is a difficult one, but it is also certainly both rich and timely. It is timely since it shows that diplomats and politicians concerned with foreign affairs have moved into a pro-active search for a better adaptation – and thus a greater effectiveness – of their external engagements, looking for policy design in manners which are strategic rather than merely tactical and reactive. While it is not clear that they will manage to find successful blueprints, it is surely interesting to note the quest is ongoing. To my mind, the theme is also rich, and I believe this reflects a growing awareness – arising in Portugal, in Romania, and in the rest of the European Union, and very much everywhere else as well – that the international environment is changing in fundamental ways. The fact that for some years now the theme of “efficiency in multilateralism” has been discussed in all sorts of *fora* manifests a new “conventional wisdom” on what is nowadays called for in terms of research and understanding of the internal dynamics of a contemporary international system which was quite different only a few years ago².

So what may I say about such a well-worn topic that could be of any interest? In this as in all cases, one should start by trying to put things into perspective. Multilateralism does, of course, have a long history – as has belief in multilateralism as a formula. But this has also been a history of changes in its modalities, following pressures for adaptation which are, again, making themselves felt. Inside and outside Europe a new kind of multilateralism has been brewing which (although we may argue it has of late scored some successes) has yet to find its way and still has to prove its real worth. For lack of a better term, and as a means of pinpointing its

1 This paper is partially based on the text of a presentation in Poiana Braşov, Transylvania, Romania, on the 31st October 2008. The venue was the XVIIIth edition of the *The International Course for Young Diplomats 'Nicolae Titulescu'*. The general theme of the 2008 Course, which I was asked to ‘wrap up’ in a Key-Note talk, was “*Multilateralism between legitimacy and efficiency at the start of the 21st century*”. Given the dryness of the topic, I deliberately retain, in this published version, the oral characteristics of my original manuscript.

2 To the extent this *prise de conscience* has involved diplomats from all over the world, this pairing of awareness is significant. When we speak of diplomacy, or of international politics, we must be sensitive to the evidence that it is really not possible to dissociate these two dynamics – a first one, which is related to the fluidity of contemporary international environments, and another, a second one, linked to our new political modalities of response to it. This muddle is indeed what makes my theme a difficult one – on top of the fact that, of course, guessing at the future is always a hazardous enterprise, particularly when we are challenged to do so in rapidly shifting regional and global contexts, as is nowadays patently the case.

biting edge, it has been called *effective* multilateralism – the expression underlines a model for ‘resolving’ one of the most problematic domains of the urgently needed reconfiguration of an old international procedural mechanism used for ensuring an acceptable Westphalian form of political participation of different actors, namely multi-laterality.

At one level, the eventual success aimed at by the contemporary policy quest – the hopes of those blessed by an often deeply held conviction that multilateralism may be a key for the solution of some of the apparently irreducible conflicts of interest we face – is of little relevance: the attempt itself is interesting and well worth trying to understand. For believers, holding on to the conviction is an essential exercise, to be sure. In the ever more unstable and less predictable international scenarios in which we find ourselves (after 1989 in Berlin, 1991 in Moscow, 1991 and 1992 in Baghdad and Mogadishu, 1995 and 1996 in Bosnia-Herzegovina, 1999 in the Kosovo, 2001 in New York, Washington, and then Afghanistan, 2003 in Iraq, 2004 and 2005 in Madrid and London, and August 2008 in Georgia), it is surely absolutely crucial that we rapidly manage to re-design multilateral procedures so as to bring them up to speed – at least for those who trust their eventual efficacy as a panacea. And it is deemed urgent that we do so, maybe not simply out of a messianic set of beliefs, but also out of realist prudence.

But the effort is not merely worthwhile for those who actually place trust on the efficacy of multilateral procedures. For the more cynically inclined – or at least the more uncertain ones – the very effort itself of trying to establish ‘effective’ forms of multilateralism deserves careful and detailed critical analysis – if only to spot its insufficiencies and thus prepare the ground for ‘less unrealistic’ alternatives. This means both identifying obstacles in the current formats of multi-laterality and then surmounting them by the stipulation of new rules of the game – and perhaps, even, by devising a new game-plan which may, or may not, include it – and if they include ‘effective multilateralism’ may have to do so in a mitigated manner. Albeit I partake of some of the hesitations of cynics as far as these matters are concerned, in this presentation I shall stop short of taking such a last step.

Without excessive ambitions, in the next few pages I try to sketch a few ideas on how the choices may be carried out – while noting some of the difficulties with which we still have to cope in deciding if multilateralism may really be adequately reformed. In what follows, I shall start with a few ideas on the concept of multilateralism, mostly on the notion of what many recent European authors have come to call *effective* multilateralism. From there I will go on to a brief circumscription (identification would be too strong a word for my efforts, I think) of some of the most important lacunae, or gaps, remaining in our European approach to the new

emergent type of multilateralism and our generation of it – and I will advance some suggestions on how we should try to deal with the various outstanding issues this brings forth. I will then move on to argue that a more *active* European participation (in the sense of a more *efficacious* one) of the international arenas today requires from us a careful reflection on the specific ‘rules of engagement’ that we actually use to interact with contemporary international scenarios – namely on the possible modes of multilateralism with which to pattern that very engagement, but also more than that. My point here will be to show the inconclusiveness of the available data on EU multilateral efforts: the EU has not used multilateralism in a sufficiently robust way for our experiences to constitute convincing tests as to its real worth. Finally, I shall use the opportunity to make a few more general comments on some of the details of the progression of multilateralism towards the present state of affairs Europe sees itself in, at this crucial post-Lisbon Treaty juncture – and in doing that, I will want to raise some questions which hopefully may be of use to trigger what I hope will be a fruitful subsequent discussion.

A word of caution, or rather a safeguard: throughout, my posture will be pragmatic, rather than purely theoretical, although I do not hesitate, here and there, to venture into concepts by taking a few ‘theoretical turns’.

On our European revision of the role of small and medium-sized States and other actors in the world

Some background is both useful and appropriate – and, although I shall touch upon nothing new, I will do it from an angle I consider useful for my purposes here: mapping issues. Recent years have witnessed an increased attentiveness to the importance and role of small and medium-sized States (be they European or not) as well as to those of other, non-State, actors, as global players. Namely, that has allowed us – indeed it has forced us – to leave behind earlier dismissive notions of non-State actors, and of small and medium-sized States, as rather light-weight powers, or even as ‘civilian’ ones. This, in turn, brought us a deeper understanding of these entities (Europe provides us with clear examples of what I am trying to convey) as promoters of what I shall call *global public goods*³, a contentious concept,

3 Following a classical economic definition, global public goods can be thought of as global goods which are, simultaneously, non-rivalled and non-excludable goods: that is, goods such that consumption of those goods by one individual does not reduce their availability for others, and that no one can be effectively excluded from using them. Air, heat, or, less trivially, knowledge

to be sure, but surely an emergent reality. Ponder on the following for a second. The list of such budding public goods includes, perhaps most importantly, security; and no State can, today, achieve that alone, either for itself, in terms of security and defense, say, or for others, in terms of international policing, for example.

Without more than merely skimming the surface of the matter, let me focus for a moment on the implications of abandoning our earlier dismissive notions. Note that as we construct a new 'identity' for small and medium-sized States and non-State entities in the contemporary post-bipolar and post 9/11 world (Europe remains a choice example), one of the foundations – and even touchstones – of the very act of building has been the re-designing of an *effective multilateralism*. So, we may ask, for example, what the reach of this assertion is, in the context of security as a regional, or even a global, public good?

At one level, of course, such a claim of an enhanced role of small and medium-sized States and other actors in the world simply reflects a consciousness that we must work on the assumption that, in a globalizing international environment and in the presence of very powerful entities, small and mid-sized States and NGOs cannot achieve important objectives *alone* – and with this I want to stress the evidence this assertion actually reflects a firm confidence that it is important to build a *rule-based alternative* to both the superpower negotiations of old (or the Great Power ones of even older times) or instead of relying, simply, on the venerable bilateral strategic relations we got used to for so many generations before that. I also want to stress what appears to be an obvious corollary of such a move: that we, in Europe, tend to believe we must do so for the purpose of erecting *robust forms of global governance*, something we think globalization is sorely lacking – and see so we for example tend to envisage the current financial (and soon also economic) crisis as an unfortunate event which has made evident to everyone. In Europe, in other words, we live under

(according to Joseph E. Stiglitz and many others), downloadable shareware are obvious examples of this category. At a less tangible level, and for the purposes of the present communication, so are things like security, international rules of conduct, and international organizations. The class has been extensively used in academic publications in the last decade or so. For seminal UN-produced batches of empirical studies on the relatively recent concept of 'global public goods', see the two collections (eds.) Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Marc Stern (1999), *Global Public Goods*, Oxford University Press, and (eds.) Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza (2003), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, also at the Oxford University Press. For a criticism of the notion that security (not quite defined in the same way) could be a public good, see Hans-Hermann Hoppe (1989), "Fallacies of the Public Goods Theory and the Production of Security", *The Journal of Libertarian Studies* IX, 1: 27-46. For a more 'constructivist' reading which allows for a building of security as a bundle of global public goods, see Ian Loader and Neil Walker (2007), *Civilizing Security*, Cambridge University Press.

the often deeply-held conviction that *global institutions* and *multilateral approaches to international problem-solving*, are appropriate responses to our current needs, and the desire they should be made *more effective* – even if, after repeatedly trying and failing to build security via such means, we end up concluding that they are in practice insufficient ones.

With this in mind, let me now begin to focus on efficiency and multilateralism, my chosen theme. Efficacy in multilateralism is not an easy objective to achieve, unless strong convergences are found or generated – something I shall want to come back to time and again here. And even when sufficient levels of ‘internal’ efficacy are reached, external ones – the co-optation, or at least the consent, of big powers – loom heavily on the horizon as a further barrier which must be overtaken if we are going to get anywhere with our hard-fought consensus. This, of course brings up a further problem, one which comes together with every major change, and that is: how do we make our new strategies *legitimate* (meaning, recognized, both internally and externally, as adequate, proportional, fitting) – and thus followed by all. This is an issue I shall touch upon as I move along, without ever digging too deeply into it.

Again, allow to go back to my choice European paradigm and note that – perhaps indeed largely as a result of these kinds of considerations – the EU regularly claims to promote a certain model of international relations, a peaceful and voluntaristic style, which presumes a willingness, on both the side of Europeans and on that of its interlocutors, to play the game in that very way. The claim is backed by real action: the “normative plus public diplomacy” path along which we construct this identity of Europe in the world – or those of small or medium-powers, be they States or NGOs – is one of the major cornerstones of the building we are carrying out, so there really have been systematic attempts at an *effective multilateralism*, or *plural dialogue*, if you will. This is, of course, something that tends to go down well in terms of ‘legitimacy’. It goes without saying, of course, that it also means that in an international context where multilateralism is *not* the rule, the EU finds itself in an ever more difficult position as it tries to exert its influence. But that, when it does, it is again seen as doing something ‘noble’ – and thus somehow more *legitimate*. This is at the root, I would claim, of what we diffusely, and time and again somewhat disconcertingly, call ‘European soft-power’. In a famous 2007 ‘policy brief’, Ivan Krastev and Mark Leonard have talked about, in precisely this context, of the rise of ‘herbivorous powers’⁴.

4 In their Ivan Krastev e Mark Leonard (2007) “New World Order: The Balance of Soft Power and the Rise of Herbivorous Powers”, *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, London.

Why does Europe do that, why does Europe insist on threading that soft normative path? What is behind this European attitude, apart from the obvious fact that in the absence of *hegemony*, or of a *decisive military potency*, it is actually *the only way* for Europe to carry on – a sort of *European default setting*? Going back to what I stated earlier, this probably simply means Europe works on the basis of its awareness that it *cannot* achieve important objectives *alone*, and that it believes that it is important to build a *rule-based alternative* to bilateral relations, for the purpose of strategic macro-regional and global governance. In other words, Europe threads that path as a result of a realistic self-assessment of her own capacities – and so as to look good in the eyes of her interlocutors, of course.

In the face of weaknesses in such modeling, Europe often resorts a sort of *defensive secondary elaborations*, namely the claim that multilateralism in fact sometimes does not work according to plan, but when it does not this is mostly the outcome of poor design of the multilateral path taken. Looking back at the EU posture in the last few years brings that to the fore very clearly, or so I believe. We Europeans underpin our approach with the enthusiastic claim of a recognition that global institutions and multilateral approaches to international problem-solving are indeed appropriate responses to our current needs, but only if they are somehow rendered more efficient. This is by no means a politically neutral claim: as a result, the EU ostensibly promotes *a certain model* of international relations – and one which, note, to a large extent, reproduces Europe's own fascinating experience of integration. So, no matter what cynics might want to throw at Europe, there is quite a substantial amount of good faith in our approach – even if, as many believe, it is a rather naïve one.

Note too that this notion of a more influential role of traditionally 'obscure' small or mid-sized powers (be they State or non-State ones), or of Europe⁵, in global affairs, is, of course, at least in European canonical interpretations of these matters, closely linked to the concept of 'effective multilateralism' or the lack of it – and this is one belief that buttresses many of the changes we today witness in diplomacy and in even in foreign policy. How is this so? In a series of steps, I want to gradually and cumulatively break up these constructs by displaying their internal mechanics, as it were.

5 I use the term 'Europe' here, as a short-cut expression, in the sense of the European Union, of course.

On the idea, or notion, of effective multilateralism

The concept I am talking about, that of *an institutionalized rule-based international future*, stands out in the European Security Strategy as ‘the development of a stronger international society, well functioning international institutions and a rule-based international order’⁶. Although it might sound like wishful thinking, in fact this assertion is not very new, and not even very challenging. And it is noteworthy only for a lingering neo-realist inner fear that rule-based orders are ineffective things: the true political challenge we face, therefore, is to prove that such an order may produce desirable results. But is this really so? Are neo-realists completely wrong? Do rule-based orders really work?

For a programmatic expression of this, allow me to quote a politician and friend, the Portuguese Secretary of State for Foreign Affairs, Professor João Cravinho, on a very similar point: “the challenge [facing this strengthening of international society and its rules and institutions] is in fact a considerable one, namely because it requires strong internal coordination and a common external position in a wide range of policy areas, and following from this there must be strong positions which must be backed up by appropriate resources, be they diplomatic, financial or even occasionally military”⁷. A question: is this inventory of the problems we must face – coordination and convergence, and also means – a sufficient one? And, if so, how does that translate into foreign policy?

I shall try to answer this in what follows, but first a quick initial stock of what I have underlined so far. Independently of my intrinsic hesitations as to the

6 Much of what follows in this and the next subsection critically addresses rather directly the rather ‘politically cautious’ position of many EU ‘solidarists’, namely João Gomes Cravinho (2008), in “Putting Effective Multilateralism to the Test. The Case of EU Engagement in the Mediterranean, Middle East and Sub-Saharan Africa”, *Negócios Estrangeiros* 12. The quotation refers to the text of a presentation by the Portuguese Secretary of State for Foreign Affairs and Cooperation, who presented his communication in Brussels, 11-12 October 2007, in the European Council, in the presence of the European High Representative, Javier Solana, at a Policy Planning Directors informal meeting which I co-Chaired during the third Portuguese Presidency of the European Union. Albeit my framework is rather different from his, in the present communication, delivered in Romania, I do not veer too far from João Cravinho’s position, which I consider to be in many senses exemplary, albeit insufficient, at least as concerns the difficulties faced to render contemporary multilateralism effective. Quite deliberately, in fact, I follow the template set by his paper. I do not, however, share the solidarist belief set – I deem this wishful thinking – which tends to see dialogue as sufficient, particularly in an international order in which very real and irreducible conflicts of interest prevail.

7 *Ibid.*, João G. Cravinho, *op. cit.*: 12. Cravinho’s approach in this particular paper is of course much more ‘political’ and normative than my own.

effectiveness of this ostensive European strategy, in short, I have hinted at the suggestion (or, at least, I have tried to insist) that, if we are to take the concept of a new institution and rule-based international order seriously, we *must* assume that effective multilateralism is much more than a general and abstract guiding principle. To be serious, we must actually believe effective multilateralism constitutes, rather, *a very specific framework*, albeit one that has clearly *not yet* been sufficiently adapted to changed international circumstances, much less *operationalised*. We may want to refine this further: effective multilateralism, if we want to trust there is to be any hope at all it will work according to plan, should *not* be conceived merely as *the sum total* of our own individual engagements with the engagements of others. It must be both more and less than that and partly external to it; to work, it must be institutionalized – this is the very minimum we must believe if we want to claim we actually take at all seriously the concept of “a new institution and rule-based international order”.

The assertion may sound banal, but it is not. As we have painfully learned, achieving that institutionalization is not always as easy as it sounds. Tripwires abound – so at issue is not just our manifest lack of experience. For instance note, too, as indeed João Cravinho stressed in the paper I quoted above, that a really effective multilateralism has to be developed within the context of an international system which includes institutions and mechanisms that do not always function at all well – the still un-reformed UN is a sad example, here, as are the Bretton Woods institutions, another, still, is the rather inglorious Central Asian Shanghai Cooperation Organization⁸, to stick to a handful of cases only. Effective multilateral efforts are also embedded in the context of international norms that are sometimes ambiguous or even contradictory – such as the text of the UN Charter and that of the Universal Declaration of Human Rights, or the relation between the rather new ‘responsibility, or duty, to protect’ and the rule of non-interference in the

⁸ A side-comment on a theme which does not relate directly to the resent paper, but that bears on it and, particularly, on the challenges facing effective multilateralism in the Caucasus and Central Asia. For an interesting prospective six-year old study on the role of the Shanghai Five in the region, see Sean L. Yom (2002). “Power Politics in Central Asia. The Future of the Shanghai Cooperation Organization”, *Harvard Asia Quarterly* 6 (4): 48-54. On the general geopolitics of Central Asia, as concerns US-Russia relations, see Dmitri Trenin (2003), “A farewell to the ‘Great Game’? Prospects for Russian-American security cooperation in Central Asia”, *European Security*, vol. 12, no. 3-4: 21-35. Given its different angle of approach, it is worth reading Sergej Mahnovski, Kamiljon T. Akramov e Theodore W. Karasik (2006), “Economic Dimensions of Security in Central Asia”, RAND Corporation. A more recent study, post-Georgia invasion and the 5 Day War, is Sergey Markedonov (2008), “Caucasus Conflict Breaks Old Rules of the Game” *Russian Analytical Digest*, 45: 2-6, Zurich, www.res.ethz.ch.

internal affairs of sovereign States; or, again, the tension, patent for instance in justifications offered for the recent invasion of Georgia by Russia between the Westphalian principle of the 'sacredness' of borders and the Wilsonian one of 'self-determination'.

It is easy to make further claims. Another barrier is more straightforward: many States are simply not really interested at all in multilateralism – or not for all matters. In actual fact, many oppose the very idea of having to negotiate with others in what concerns their protection of their own interests. Big powers take that sort of stance as a rule, but they are by no means the only ones, as a handful of contemporary small- or medium-sized ambitious States and non-State entities like the profusion of recent radical Islamist groupings clearly show us. All of this militates harshly against the operationalization of the idea, most surely. So this means that, while effective multilateralism represents a commonly accepted end-result, the necessary mechanisms, or ways, to move it forward in practical terms are, therefore, not always evident. Maybe they are not even possible. For those who believe in them, those mechanisms must be found, nevertheless, if we want to have any well-founded hope of influencing the future. Europe has led the way in such trust in multilateral 'composition of interests'. This is why I believe that it is vital that, as Europeans, should spend time sharing ideas on the meaning of the concept, and try to find ways of possibly streamlining it and of making it operational – or, instead, to draw limits on our fashionable notions of its worth.

For believers, although this is most certainly not going to be an easy task, it is clear they consider it is not an impossible one. That trust should not come as a surprise: if we believe we can make multilateralism work, we need to identify difficulties and then we must face up to the issues which we think hinder its effective operation and we must then try to resolve them one by one. So, taking a step back, what are these difficulties, these hindrances – and are they surmountable by effective forms of multilateralism?

Some of the lacunae remaining in our procedural approach to the emergent multilateralism which global governance requires

Leaving aside, if only for a moment, all the 'externalities' which structurally militate against effective multilateralism, what, then, are the intrinsic lacunae that have to be filled-in if multilateral action is conceivably to be streamlined? Or, in other words, insofar as we trust its potential effectiveness, what should we do if we want to attempt to amplify its actual efficacy as far as regional and global governance

are concerned? What are the challenges we face at this 'internal', technical, level in the pursuit of that aim? What should we have to readjust?

One particular challenge I have already touched upon is the sustained and coherent management of the complex maze of relations in which we currently operate in our globalizing world. Latching onto the European example again, I want to be fairly clear at the outset: surely if we want our multilateralism to be minimally effective, a careful management of it is vital. And this is not really there at all, yet – although, in practice, we seem to have reached some level of agreement on a joint *vision* of how this could be achieved: Europe, the “old Europe” at least, does seem to thrive for an institution- and rule-based international order and appears to trust the notion that it is indeed achievable. So what stands on our way, what are we not looking at that hinders success we believe the multilateral institution- and rule-based formula should have? Clearly identifying obstacles becomes crucial: if one holds that belief, surely a good strategy for surmounting the lack of mechanisms necessary for multilateral efficacy will be to identify obstacles, or challenges, and then to address them one at the time – cleaning the slate as it were, so as to render a re-design of multilateralism viable. So what is our initial challenge? That is, which lacuna should be addressed first?

Allow me this thought experiment. Following the order of the issues raised earlier, let me begin from a general plane, and allow me to break matters up, as it were: as has time and again been stressed, there is, in the international conjunctures of today, a multiplicity of international *institutional* actors, each with his own agendas, and in our daily chores we must as a rule engage with them in a multiplicity of dialogues – on a bilateral, a regional, and a global level. So here is the challenge: it is essential that we know how to tightly articulate both with and among them our global, regional and bilateral approaches – and that identify the extant positive feedbacks among them – rather than permitting them to erode and undermine us and each other. This is particularly pertinent when we think of the challenges of adapting multilateralism to the emerging multi-polarity of the international order. In Europe, we have been investing strongly in bilateral strategic dialogues with other regions and with individual countries, with a view to ensuring what has been called ‘the multi-lateralization of multi-polarity’ and, at that level, we need to ensure that there is a broad coherence of approach among our efforts and those of our partner entities – whoever these may be. The challenge, at this level, is one of *congruence of strategic modes of approach*.

A second challenge we run into when trying to set up the necessary mechanisms that will help us along in building an effective multilateralism concerns our efforts to articulate the different dimensions which have to be taken into account

when addressing a collective international problem and how we want to combine responses into what I would call effective *multi-dimensionality*⁹. *An example of this is the need for articulation and coherence of our security and development agendas in terms of other engaging international (as well as national) actors at a multilateral level, to go for an obvious case. What do we understand by 'strategic goals'? And how do we relate our vision of country and that of our regional integration entity (say, Europe) as a provider of global public goods for the fulfillment of those strategic goals? These are questions which, in each and every case, must be addressed carefully and as fully as possible. Here, instead, the additional challenge, notice, is one of integration of planes of action.*

A third challenge we face – in actual fact one which is a strong trigger of either efficacy or inefficacy in what concerns multilateralism – is the integration of the idea of ownership and partnership into the multilateral equation, one that does not do so as a mere formality, but as an actual component, or a parcel, of the account. Or, to reframe it in slightly different terms, one that actually leads to the effective achievement of tangible results. This notion becomes clearer if formulated negatively: as I have read somewhere (I think the *Herald Tribune*, sometime in 2007, as I was flying to the Balkans for a Conference) “there is no known case in History in which anyone washed a rental car”. At a more theoretical level (perhaps *general plane* would be a more accurate expression), if you will, this concerns the issue of the material concrete links established between what is now fashionable to call *stakeholders*, of course. At this third level of complexity in what concerns an effective multilateralism, the heart of the matter would then be, in other words, in the answer given to an implicit question: how do we integrate the perspective of our partners into our policies? Here, the challenge is clearly one of *reciprocity* and *collective political participation*.

Finally, and in a sort of fold, a matter of appraisal: how do we *really* – that is, how do we in practice – *assess* the effectiveness of multilateral engagements? Do we do it, this assessment, by the careful implementation of well-tested multilateral mechanisms, or instead by the achievement of results in the concrete cases? As has

⁹ Even if they appear to be similar mechanisms, multi-laterality and multi-polarity are very different things. A simple thought-experiment shows that clearly *ad absurdum*. Although it may be tempting to think of a matrix here, which would combine linearly multi-polarity and multi-laterality, this is not really so – it would not do, for example, to talk about the ‘multi-polarization of multilateralism’ as a symmetrical arrangement to the ‘multi-lateralization of multi-polarity’ since, of course, that would require (or imply) the ‘coagulation’ of political blocks, be they regional or political-ideological ones. From a more inclusive perspective, we can say that it is precisely because ‘laterality’ and ‘polarity’ operate on different planes and exhibit different degrees of inclusiveness that multidimensionality is an attribute (or a property) of globalization.

repeatedly been noted, this sounds like an almost *technical* question but in effect it is actually a highly *political* issue. Just think of the recent polemics around the ongoing financial crisis and how evaluations have played there. The very definition of results is, not seldom, *in itself* a political issue – and this is frequently where things go wrong: when, for instance, we claim certain objectives as the ones we want to chase after, but we then, in reality, set up mechanisms that actually, knowingly or unknowingly, pursue, or result in, different consequences. Let me be concrete, here. Approaches carried out, in the EU context, to matters pertaining to the often over-rated European Neighbourhood Policy, or the establishment of Special Association Agreements, are a good case in point. As are sanctions policies, or international fiscal, or on the contrary, liberalizing, measures – they often have wholly unexpected results. This fourth and last challenge addresses, in turn, matters of *functional and structural adequacy*.

So here is a list of challenges for believers in multilateral paths to a rule-based international order. Does drawing up such a roll lend us a hand? Will facing up to these concrete gaps and filling them in one by one be enough for multilateralism to be rendered substantially more efficacious – and thus our efforts more efficient? A few litmus tests are in order, and I will turn to that next.

A few cases of EU engagement in various matters and in three regions, Africa, the Middle East, and the Mediterranean

A handful of European examples may be brought up, if only to simply illustrate more concretely what I have been trying to point out via this thought experiment, as I called it. Europe has been so keen, lately, in engaging in multilateralism as its choice strategy, that it is not difficult to pick and choose cases.

Engaging Russia, for instance, would be an obvious topic, particularly since the latest August 2008 invasion of Georgia and its subsequent recognition of the independence of ‘South Ossetia’ and ‘Abkhasia’. It would be easy too, for example, to look at Europe’s special mode of establishing foreign policy and diplomatic ties with China, or India – or to unveil the details of our push for mechanisms for containing global warming. For reasons of economy, and again following a well-worn template, I prefer to stick to three paradigmatic and more clear-cut cases, that of the EU’s involvement with Africa, the Middle East, and the Southern Mediterranean. I shall do this only superficially, rather than actually dig in to any depth; my aim is merely to characterize a modality of engagement, rather than attempting any in-depth analysis.

Concerning involvement with these three very different regions, it is clear that we cannot yet develop anything like a blueprint, or even a handbook, of effective multilateralism. But keeping in mind what I have pointed out before, we can surely have an educated idea of what mechanisms and what type of internal and external thinking and coordination Europe actually needs if it is to put into motion the instruments necessary if we are to even hope to achieve our avowed objectives in these different contexts in which Europe is engaged. Or, instead, conclude that maybe this is either not a feasible path, or it is one that does not move fast enough to counteract the many challenges we must face. That is – and to be blunt – by testing our beliefs, we may easily identify gaps and lacunae in our endeavours.

Sub-Saharan Africa

In Africa the European Union now has a good window of opportunity in which to enhance effective multilateralism, and this is what underlines its commitment to the few decisions arrived at in the 2007 EU-Africa summit, and above all to the joint strategy and the other relevant documents. The existence of a timid but important regional integration process across the continent (the African Union, the AU), creating a counterpart with which to establish a strategic dialogue was an important step. This provides not only more ownership in the relationship but also a ground for rooting a European dialogue with the different interlocutors distributed on the continent, as well as with other non-African bilateral or multilateral actors. We should not focus so much on the engagement of Europe *in* Africa, but more on the engagement of Europe *with* Africa. This is an example of the issue of ownership through partnership¹⁰.

The Joint Strategy that EU and African leaders approved in Lisboa in December 2007, at the tail-end of the third Portuguese Presidency, thin as it was, amounted to a direct answer to this concern. It implies a big shift in the paradigm of our relations with Africa. Not all went well. More than simply the Robert Mugabe issue, which divided the EU in what concerns the Summit (or, at least, led to an expectations demarcation of the UK and the Netherlands from the other member-States) and

10 Something which has been a long time coming. It is not only that Africa was for a very long time now treated as an almost entirely passive recipient of aid in those areas Western donors found to be important. Even within Europe, to stay with this one example, for the tensions between the Commission and member-States as far as “aid” is concerned, see Maurizio Carbone (2007), *The European Union and International Development. The Politics of Foreign Aid*, Routledge.

somewhat limited the scope of its ambitions, there was a largely unexpected anti-colonial rhetoric and posture for some African leaders which had a negative impact on the hopes raised for a full-fledged partnership effort. Those were hindrances, to be sure.

But although much was left to be desired, this was not a wholly unsuccessful story. Even though things did certainly not go as smoothly as hoped for¹¹, the different partnerships that will almost surely be launched as a result indicate that there are a number of issues/challenges that the two continents agree to tackle jointly – and, promisingly, in a framework of ownership through partnership. The multilateral approach of the new EU-Africa strategy is also evident in the efforts being made to reinforce institutional links between the two sides, placing the EU and the AU institutions at the core of the process, and cooperate in labouring to strengthen integration efforts in Africa.

How the EU shall manage to combine this multilateral approach with the important bilateral relations it and many of its member-States already have with some key African countries is one of the major challenges that the Union will face in the coming years. We can only hope the appropriate lessons have been learned. China and the US are moving in, so we now have competitors – will our model work better than theirs?

Middle East

The Middle East is another case in point. I shall be brief, here: in terms of results: looking back at EU engagement in the region for the last few years, it is clear that a multidimensional approach has been lacking. The EU is the most important donor to the Middle East, but it is not sufficiently involved in other dimensions of engagement with the region, namely security and the regional and often difficult to tackle political matters.

The EU's effort has mainly been geared to maintaining the multilateral framework (the so-called *Quartet*) – and results in this case mean mainly not being made subaltern and make sure we are capable of staying in the game rather than simply

¹¹ A recognition of this, at least at the public level, was sadly lacking. Both national and international accountability are still, unfortunately, not what they should be. The few critical voices which were raised concerning the lack of progress in the Summit were quickly accused of sabotaging an ongoing process: it seems that for many politicians, even those with anti neo-realist proclivities, 'international anarchy' provides an excellent excuse for forgetting basic democratic principles.

being side-lined as irrelevant. The EU-Middle East pattern of engagement is also an example of how concrete results are dependent of other dynamics in which Europe, unfortunately – as a ‘herbivorous power’ – has not been capable of being more than a minor player¹². Annapolis was a patent demonstration of this.

So the EU engagement on the Middle East has regrettably been more of a counter-example than an instance of effective multilateralism at work. But we would be bad students indeed if we do not put to good use the lessons learned there.

Mediterranean

The formal EU pro-active relationships with the Southern Mediterranean are indeed an interesting example of the Union’s multilateral approach to foreign policy. With NATO as the possible exception, the EuroMed Process is a policy that has no equivalent in the relations that other international players (the United States, for example) have with the various States in the Maghreb region. It is also multidimensional – the three baskets which compose the Barcelona Process since its inception¹³ do cover a wide range of areas; and their in-built feedback loops are such, that achievements in one area are bound to produce a spill-over effect for other areas. Perhaps because of the absence of any accession expectations, the EuroMed Process as a framework is, in a sense, a choice example of the EU’s multilateralism at work more than the European Neighbourhood Policy.

12 In spite of the hasty nomination of Tony Blair for a frontline role. It would be absurd to offer a bibliography for a theme and an area which have been the object of reams of published and unpublished materials. For a well balanced overview, it is sufficient to read the small but exquisite, Pierre Levy (2006), *Le Moyen Orient*, Les Carnets du CAP (Centre d’Analyse et Prévision, Ministère des Affaires Étrangères), Paris.

13 In the interests of the economy of the text, I do not want to go into too many details, but some comments and data are surely apposite here. In the Barcelona Declaration of 1995, celebrated in the Barcelona Euro-Mediterranean Conference during a Spanish Presidency of the EU Council of Ministers (the Conference was organized so as to strengthen EU bilateral and multilateral relations with the countries in the Mashriq and the Maghreb regions), the Euro-Mediterranean partners established three main objectives for the Euro-Mediterranean Partnership, which correspond to just as many ‘baskets’: 1. The definition of a common area of peace and stability through the reinforcement of political and security dialogue (this was called the Political and Security Basket); 2. The construction of a zone of shared prosperity through an economic and financial partnership and the gradual establishment of a free-trade area (entitled the Economic and Financial Basket); and 3. The rapprochement between peoples through a social, cultural and human partnership aimed at encouraging understanding between cultures and exchanges between civil societies (the Social, Cultural and Human Basket). In a truly idealist Kantian Democratic Peace theory spirit, Javier Solana, then Spain’s Foreign Minister, called for the creation of a ‘ring of Friends’.

Although, in good truth, not a very successful one, as there is a serious issue of ownership: thirteen years after Barcelona, we are still struggling to find a framework for relations which our many Southern Mediterranean partners consider as in any strong sense their own, and there are enormous shortcomings in terms of South-South integration – so the attempts to export our model have not been at all successful. What is lacking, in this case? Does the fact that Southern partners, unlike EU neighbours to the East, have no membership prospects explain the failure? Are these the limits of the Union's soft power strategy? Will Nicolas Sarkozy's *Union pour la Méditerranée*, now that Germany no more opposes it and as we are trying to actually establish it as a functioning institutional setting, work according to plan?¹⁴ Will Istanbul, or NATO?

So, note, in this as in the other examples, the stock which may be taken of our thought experiment is not famous. It is not even conclusive, as a matter of fact. And I do not think choosing other examples would make things better – we would still have to face up to the evidence we simply do not have a basis for

An overview and some conclusions

Trying to stick close to what I have been going on about, let me try to bring all this together in a more or less coherent whole and at a higher level of inclusiveness – or at least in a *grander scheme*. Given the crispness of my theme, I shall forego the temptation to summarize what I have said so far, namely the serious hesitations I have and the quasi-recipes I not so obliquely suggested in my thought experiment. In what follows, I will simply attempt placing my considerations in wider historical

14 Of all the possible bibliography, a few articles will suffice which touch on most of the points made: Sinem Akgül Açıkmeşe (2005), "Management of Security in EU's Neighborhood: Union's Tactics Revisited", *Perceptions*: 1-25; Andreas Marchetti (2006), "Widening without Enlarging. The European Neighbourhood Policy and the South Caucasus". The unpublished paper is available (29th October 2008) at the site of the *European Stability Initiative* at, <http://www.esiweb.org/index.php?lang=yu&id=198>; Ingo Peters and Jan Bittner (2006), "EU-US Risk Policy in the European Neighborhood: the cases of Moldova and Georgia", in (ed.) Kari Möttöla, *Transatlantic Relations and Global Governance*, Brookings Institution; and Michelle Comelli (2007), "Building Security in its Neighbourhood through the European Neighbourhood Policy?", in *European Union Studies Association (EUSA)*, an unpublished paper presented at the 10th Biennial Conference, May 17-19, Montreal, Canada. The full text is available (29th October 2008) at <http://aei.pitt.edu/7787/01/comelli-m-02b.pdf>. See also Armando Marques Guedes (2009), *A Guerra dos Cinco Dias. A Invasão da Geórgia pela Federação Russa*, Instituto de Estudos Superiores Militares e Prefácio, Ministério da Defesa, Lisboa [preface by Admiral Álvaro Sabino Guerreiro].

and analytical frameworks. So rather than offer a 'solution' I shall restrain myself to trends as concerns efficacy and legitimacy, which I envisage as a background to what I have discussed so far.

I want to begin by reiterating that it is certainly no news to stress the evidence that we have been, for quite a while now, witnessing a marked propensity for increased multilateralism. Allow me, nevertheless to give this largely cumulative process a sort of brief genealogical rundown, highlighting some of its markers, as it were. This is an easy endeavour, as a matter of fact, as for our purposes here, a cursory glimpse will be sufficient. After slow motion stutters in the Vienna Congress in 1815 and the installation (allow me to call it that) of 'conference diplomacy' from then on - in what was called the Concert of Europe - we have, indeed, seen it coming of age all throughout the 'short 20th Century' (the period that begun in 1914 in Sarajevo, or even 1918-1919 in Versailles, and that ended, at best in 1989, with the fall of the Berlin Wall, the 'Wall of Shame', and, at worst, in 1991, with the implosion of the Soviet Union. After a brief 'unilateral moment', to coin a variation on the famed 'unipolar moment' idea, the 21st Century saw a rather acute speeding up of this process of multi-lateralization. Perhaps one of the reasons for this was an unforeseen consequence of the new 'uni-multipolarity' which arose. As things went, the dismantlement of the USSR and the end of the bipolar world order led to the then curiously unexpected fact that both a 'multidimensionality of planes' and a *multicultural layer* were increasingly added on to this multilateralization. Because of this, the stakes have been raised for both legitimacy and efficacy, of course - they are now much tougher to achieve.

Unfortunately, that is not the only manner in which stakes have been raised. Having already looked at multidimensionality, it is proper to now focus a little of the associated multiculturalism, something I have not really looked at yet. I say *curiously unexpected* because, of course, with hindsight, it appears to have been inevitable - I do not mean to sound like a Huntingtonian here, advocating the inexorableness of the emergence of 'civilizational blocs', much less like a Spenglerian defender of a world checkered by 'great civilizations'; but it is surely interesting to note in passing that feelings of inevitability tend to be prospective, not *retrospective*, and so this mid-90s feeling constitutes a fascination, as a reversal of that common pattern. At any rate, there you are, the 90s spelled multilateralism enhanced *plus* multiculturalism emergent.

One predicament we must face up to is that such increased complexity is here to stay - in fact, there is a lot going on suggesting the trend might even accelerate. Much indicates these systemic pressures will continue unabated in the 21st Century - and at the risk of making a banal assertion, let me emphasize that they embody

what we may perhaps safely look at as largely irreversible trends for *global integration* on the one hand, and on the other for some *multi-polarity*. Given the rise of regional integration processes as both a stepping stone toward global integration and a mechanism of resistance to it, we should also expect this progression to be a multi-level affair. So it is to be expected that the resulting tendencies shall continue to be felt and shall push us for an ever more multilateral and multicultural diplomacy, even as the realities of power continue to eat away at its fringes.

This predictably laborious and non-linear progression will not, I believe, really amount to a trivial affair, since when quantitative change reaches a critical mass it normally turns *qualitative*. In other words, albeit eroded and slowed down by State resistances, multilateralism will continue to enhance its centrality and possibly come to take center-stage in world politics. But it will not be the old multilateralism. And it will less and less appear to us as a sufficient solution – as more and more it will be seen as a structural feature of the ongoing slow-motion transition from an international system into an international society.

So it still has implications, *but*, I want to argue, following my EU examples, *as a path rather than as a panacea*. Now, without going so far as detailing what should be included in future versions of a more attuned European Security Strategy, allow me to take an additional step. Should that be the case, we must be ready for a *novel type of diplomacy* to come about. As has often been stressed, that future landscape will bring to the fore new questions of both efficacy and legitimacy, given that the changes which are inevitably going to occur as concerns the very bases for relationships among States and between States and other emergent international actors. Moreover, the seemingly inexorable rise of what Robert Keohane and Joseph Nye famously called, back in 1977, *complex interdependence* between international actors¹⁵ will undoubtedly change things even further – so it is not unlikely, I believe, that we shall be faced with major changes on the definition itself of what will be an efficient multilateralism – as well as on our view of what multilateralism in actuality is. Multilateralism will surely increase; but it will do so as a new rule of the game, not as a magic wand we must simply perfect for it to actually fulfill its healing tasks. I would venture to say such changes are very likely indeed. And those non-trivial changes will surely render efficacy and legitimacy into targets which will become much harder to reach.

15 Without adhering totally to their perspective (or rather, to its applicability to the complexities of contemporary 'globalization') I am alluding, of course, to the nowadays classical work of Robert O. Keohane and Joseph S. Nye (2000, original 1977), *Power and Interdependence*, 3rd edition, Longman.

I do not want to go into this in detail here, but just look at it from the perspective of negotiations, for example. What is clear is that zero-sum games are going to become rarer and rarer in the upcoming international panoramas - which simply means, mostly, that accommodations will become more and more imperative, precisely as they are rendered more difficult to swallow, to use a metaphor, given the brute fact of the multiculturalism of the context in which they take place. That is, because they shall most probably become more and more alien to our 'background' point of view and preferences as they in a more and more sustained manner arise out of *other* preferences and points of view. Note, by the way, the fascinating asymmetry here, as concerns the emergence of this multiculturalism: alterity will be felt by Western diplomats as they have to, say, take into account Indian or Chinese, or Brazilian and Russian outlooks and modes of operating [to use only a few BRIC examples] and not simply their own; while Russians, Brazilians, Chinese and Indians will, for the first time, within the modern Westphalian State system, be able to help define the negotiating playing field; rather than, as has always so far been the case, be forced to play by rules almost in their entirety defined by Western powers. In both cases, notice, much will change; namely at the plane of their 'geometry of accommodations', to coin another concept.

Going back to my theme, this, of course, raises further obstacles and challenges to the establishment of an effective and legitimate multilateralism which aims to promote, as its horizon, the building of an institutional-and rule-based international society. Obstacles which add to those more 'localized' ones I earlier broached. This is something the EU and other entities bent on multilateralism would do well to take into full account. The challenge, here, is more generic, in a sense, and it is one of drawing and erecting *a common language for exchanges and accommodations*.

So, to cap things off, can we go further still? I believe we can, indeed, identify, or at least *circumscribe*, more difficulties which need to be addressed and surmounted if we are to hope for a more effective multilateralism with our feet well planted on the ground, so to speak. I am not sure more than that is feasible. The changes I have been mapping loom large on the horizon. Institutions, largely mechanisms designed for domesticating change, tend to often display great difficulties in dealing with it; and so this cannot but mean trouble, domestically-generated trouble. One example will stand for all. Ministries of Foreign Affairs, like most if not all governmental organizations, run by addressing conventional wisdom, not by challenging it. So their tendency is, quite naturally, to manage crises in terms of familiar patterns. And here lies the problem: increasingly, that will not do. So MFAs and their diplomats will in the predictable near future be faced with losses both at the level of *efficacy* and at that of *legitimacy*, as formal inadequacy of one sort or another eventually

sets in. Sooner or later, they will be pushed to adapt to the structurally changed circumstances in the cavalcade of complex interdependence thickening up will surely bring on us all. Note that that is not simply a matter of having to address more *entities*, and ever *different types* of an increasing number of entities – regional and global governance ones, formatted anew, will *also* increasingly make themselves felt, and therefore playing the diplomatic game shall, as a result, be deeply altered *as concerns its very rules*. I want to be very clear here: *one concerns the relationship between “soft” and “hard” forms of power* – and this is unfortunately something the pious belief on multilateralism *per se*, as a panacea, does not allow us to really see. We must be ready to face up to the evidence that we are now facing an international system in transition which is likely to turn our environment into one much more unpredictable than it perhaps ever was. And we must get ready for the adaptive moves that demands of us. This will only be possible if the new European External Action Service is designed in a manner sufficiently flexible to fit into the new and fast-changing political ecosystem in which we all now find ourselves – in other words, if it is tuned into a revamped European Security Strategy. The challenge, then, is also one of *learning to assume a stance of a wide-band preventative matter-of-factness*.

This, in actual fact, is precisely the type of thing ‘modern’ diplomacy was designed for in the 17th Century. It is up to you to make sure diplomacy does not wither away into insignificance, but is, once more, changed into a novel and more *robust* format, as it historically so often did. This, too, is what foreign policies have changed since time immemorial. Ministries of Foreign Affairs, Ministries of Defense, *corps diplomatiques* and foreign policy makers are surely among the entities and organisms which should take good note of that as quickly as possible – by raising a new breed of diplomats capable of meeting the new challenges is urgent. May we be up to the task, and blaze the new trails rather than just buy into recipes we cannot be sure are adequate ones, and whose track-record is not too convincing.

Bibliography

Sinem Akgül **Açıkmeşe** (2005), “Management of Security in EU’s Neighborhood: Union’s Tactics Revisited”, *Perceptions*: 1-25, Ankara.

Maurizio **Carbone** (2007), *The European Union and International Development. The Politics of Foreign Aid*, Routledge.

Michelle **Comelli** (2007), “Building Security in its Neighbourhood through the European Neighbourhood Policy?”, in *European Union Studies Association*

- (EUSA), unpublished paper presented at the 10th Biennial Conference, May 17-19, Montreal, Canada. The full text is available (29th October 2008) at <http://aei.pitt.edu/7787/01/comelli-m-02b.pdf>, University of Pittsburgh.
- João Gomes **Cravinho** (2008), "Putting Effective Multilateralism to the Test. The Case of EU Engagement in the Mediterranean, Middle East and Sub-Saharan Africa", *Negócios Estrangeiros* 12: 11-14, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.
- Hans-Hermann **Hoppe** (1989), "Fallacies of the Public Goods Theory and the Production of Security", *The Journal of Libertarian Studies* IX, 1: 27-46, available for download, 29 October 2008, http://www.mises.org/journals/jls/9_1/9_1_2.pdf
- (eds.) Inge **Kaul**, Isabelle **Grunberg** and Marc **Stern** (1999), *Global Public Goods*, Oxford University Press.
- (eds.) Inge **Kaul**, Pedro **Conceição**, Katell Le **Goulven** and Ronald U. **Mendoza** (2003), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Oxford University Press.
- Robert O. **Keohane** and Joseph S. **Nye Jr.** (2000, original 1977), *Power and Interdependence*, 3rd edition, Longman.
- Ivan **Krastev** e Mark **Leonard** (2007) "New World Order: The Balance of Soft Power and the Rise of Herbivorous Powers", *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, London.
- Pierre **Levy** (2006), *Le Moyen Orient*, Les Carnets du CAP (Centre d'Analyse et Prévision, Ministère des Affaires Étrangères), Paris.
- Ian **Loader** and Neil **Walker** (2007), *Civilizing Security*, Cambridge University Press.
- Sergej **Mahnovski**, Kamiljon T. **Akramov** and Theodore W. **Karasik** (2006), "Economic Dimensions of Security in Central Asia", RAND Corporation.
- Andreas **Marchetti** (2006), "Widening without Enlarging. The European Neighbourhood Policy and the South Caucasus". The unpublished paper is available on the 29th October 2008 at <http://www.esiweb.org/index.php?lang=yu&id=198>, at the site of the *European Stability Initiative*.
- Sergey **Markedonov** (2008), "Caucasus Conflict Breaks Old Rules of the Game" *Russian Analytical Digest*, 45: 2-6, Zurich, www.res.ethz.ch, available on the 29 October 2008.

Armando **Marques Guedes** (2009), *A Guerra dos Cinco Dias. A Invasão da Geórgia pela Federação Russa*, Instituto de Estudos Superiores Militares e Prefácio, Ministério da Defesa, Lisboa [preface by Admiral Álvaro Sabino Guerreiro].

Ingo **Peters** and Jan **Bittner** (2006), "EU-US Risk Policy in the European Neighborhood: the cases of Moldova and Georgia", in (ed.) Kari Möttölä, *Transatlantic Relations and Global Governance*, Brookings Institution.

Dmitri **Trenin** (2003), "A farewell to the 'Great Game'? Prospects for Russian-American security cooperation in Central Asia", *European Security*, vol. 12, no. 3-4: 21-35.

Sean L. **Yom** (2002). "Power Politics in Central Asia. The Future of the Shanghai Cooperation Organization", *Harvard Asia Quarterly* 6 (4): 48-54.

Space Support in Terrestrial Military Operations.

Implications for Emerging Thinking on the Future Airpower

João Carneiro Caldas

Tenente Coronel Piloto Aviador. Professor no Instituto de Estudos Superiores Militares

Resumo

O Apoio Espacial nas Operações Militares Terrestres. Implicações para o Pensamento Emergente sobre Poder Aéreo Futuro

É intenção deste ensaio fazer um estudo analítico de duas guerras contemporâneas relevantes, a primeira Guerra do Golfo e a Operação *Enduring Freedom*, onde o apoio do espaço foi decisivo para o estado final desejado. Tendo em consideração este estudo e as teorias e doutrina contemporâneas relativas ao espaço, será confirmado que, apesar da utilidade relativa de trazer à liça a *armamentização*, todas as escolas de pensamento apresentam sérias limitações em estabelecer uma estratégia para as operações espaciais. De acordo com a perspectiva do autor, o uso militar do espaço apenas como multiplicador do Poder Terrestre não exige uma teoria que reflecta sobre a sua utilização. A criação de uma verdadeira estratégia, política e doutrina espacial, que regulamentarão as operações espaciais poderão resultar de dois factores capitais: a necessidade de proteger os interesses vitais no espaço e a capacidade de produzir efeitos letais e não letais a partir deste meio. Esses factores poderão também desequilibrar a balança a favor da criação de uma Força Espacial como Ramo independente.

Abstract

This essay intends to make an analytical study of space support in two relevant contemporary wars, First Gulf War and Operation Enduring Freedom, where its role was decisive to the final outcome. Taking in consideration these two case studies, and today's space theories/doctrine, it will be confirmed that, despite the relative utility of bringing the space weaponization to the debate arena, all the current schools of thought have serious limitations while establishing a strategic framework for space operations. According to the author's perspective, military use of space just for terrestrial force enhancement does not really demand a theory of space power. The creation of a truthful space strategy, policy and doctrine that will regulate space operations might result from two main factors: the vital need to protect the ever-growing interests in space and the ability to provide kinetic space-to-ground, space-to-air and/or space-to-space effects. Those factors might also tip the scales in favour of a dedicated and separate space Service.

“...space warfare is a certainty in the future because the use of space in war has become vital.”¹

Colin S Gray

Introduction

In spite of the important progress that space military capabilities had during the 1950s and 1960s, little advances were made since then. One can say that by the late 1960s the United States (US) already had fielded a comprehensive space reconnaissance, a space based military communication system and launched a variety of vehicles to space. Moreover, at that time, the US also had well developed projects to construct spaceplanes and space-based defence systems. However, four decades after that *golden era*, we still miss truly military capabilities based in space.

In contrast, aircraft that started to be developed in the first decade of the 20th century, immediately played a decisive military role in the *battlefield*. Just one decade after their *birthday*, aircraft were able to conduct almost all forms of warfare, from intelligence gathering to force application. Their performance was so trustworthy and influential that much effort was soon expended to control the airspace. That became the primary objective of the air forces and it was unquestionable that the outcome of the sea and land warfare would be hugely dependent on the existing level of control of the air. Since then, the technologic and doctrinal advances enabled the aircraft to be even more precise and powerful in their effects, that we just entered the 21st century with the aircraft being the first option to solve nearly all varieties of contingencies.

If the control of the air is a pre-requisite to winning a military battle, that has no correlation in space matters. Apart from some Anti-Satellite (ASAT) warfare capabilities that some countries possess, the actual space posture shows almost no means to truly control the space, either by denying its use to an adversary, or protects it for our own use. This lack of progress in developing true military space capabilities is not only due to technology limitations. Perceptions, high costs associated with space programs and political controversy are also at the root of the problem. In addition, in spite of the attempts made by several authors, such as Lupton, Oberg, Dolman or more recently Klein, the quest for a space power enduring theory that will fully explain the nature of space and will predict the nature of space operations is still in progress.

1 Gray, Colin S., *Another Bloody Century – Future Warfare* (London: Phoenix, 2005), p. 307.

Despite not being the decisive warfare element in today's conflicts, space has become *the key* enabler for all military components and the actual concept of war includes a huge amount of space systems support. This is the framework where we are going to challenge the current space military operations and to analyze its actual performance and future expectations.

In order to answer the first proposed research question – Are the boundaries between terrestrial military operations and space military operations becoming blurred? – it is the essay's intention to make an analytic study of two relevant contemporary wars where space support was a contributor to the final outcome. The first case-study will be the First Gulf War – Operation Desert Storm (ODS), for many also labelled as the first true space war. The second case-study, separated ten years apart from the first one, will be the Operation Enduring Freedom (OEF), a joint and combined operation led by the US to fight the Taliban militias, seen as the Al Qaeda effective support in Afghanistan. Due to the long duration of OEF, this study focuses, predominantly, on the space contribution to the joint and combined operations from 7 October 2001, through to March 2002. This approach will permit us, at the end of the first section, to identify the evolution of space activities and operations.

The second section of this essay will focus its attention on the contemporary thinking on the future airpower. Taking into consideration the results obtained from the two case-studies and the analysis done in this section, the author will try to finally answer the second assigned question – What implications might this have for emerging thinking on the future airpower?

Operation Desert Storm

In August 1990, Iraqi military forces invaded Kuwait, seizing its oilfields and creating a security threat to the Middle East region. In order to re-establish Kuwaiti sovereignty and to expel the Iraqi forces from Kuwait, a multinational coalition, empowered by the United Nations Security Council, deployed their military forces to the region. The US led multinational coalition started its offensive campaign on 17 January 1991 with a wave of coordinated air strikes against Command and Control (C2) centres, Integrated Air Defence Systems (IADS) while demoralising and devastating ground forces along with their supply infrastructure.

By 28 February, same year, coalition ground forces, supported by a persistent airpower, accomplished the desired end-state – expelling Saddam Hussein's ground forces from Kuwait. The military defeat of the Iraqi forces in just a 43-day campaign, was premised heavily on the well coordinated, devastating and highly precise use

of airpower. In spite of the Stealth technology, the Precision Guided Munitions (PGM) used in coordination with targeting systems that reduced the numbers of sorties needed to strike each target, the contribution of space-based assets was also a decisive factor that enhanced the allied overpowering success.

The Gulf War was not the first serious employment of space-based assets while carrying out military operations. This had already happened during the Vietnam War, when remote sensing and communication satellites made an important contribution supporting the US operations – providing weather, reconnaissance and C2; however, in the ODS, new and more updated technologies, better integration and greater understanding of the space-based products changed the general opinion over the future role that these type of assets can play in military operations.²

The Gulf War clearly confirmed the growing potential of space-based assets for multiplying the effects produced by other military technologies. The space contribution allowed better C2³ and more detailed and accurate identification of critical military capabilities. In addition, it also provided a navigational system of stunning accuracy and a quick and more precise assessment of the damage inflicted by the coalition attacks (Battle Damage Assessment – BDA). In other words, more efficiency in C2 and a targeting process with less human exposure to enemy fire – the BDA performed by space assets reduced pilot casualties in air reconnaissance missions.

However, despite the military space-based assets' precious contribution, some major deficiencies were exposed by the heightened tempo of war. Space assets immediate availability and flexibility was not at the level expected by some coalition commanders. As an example, General Horner, the Joint Force Air Component Commander (JFAC), requested area expanded coverage by additional reconnaissance satellites or by moving others to a position that would allow better surveillance of the battlefield and would increase the flexibility of the air operations. The answer was that it would take probably six months to one year for such a deployment. Nonetheless, additional satellites were placed in orbit (all had been scheduled long before the crisis started), some intelligence satellites were re-orientated to cover the battlefield and supplementary data was purchased from the French SPOT image sensing satellite that frequently scanned the area.⁴

2 Handberg, Roger, *Seeking New World Vistas – The Militarization of Space* (London: Praeger, 2000), p. 88.

3 'Space enabled a fully secure and effective trunk and tactical communication network, large enough to support a 400,000-strong army, to be established in-theatre in a few weeks.' – Campen, Alan D. (ed.), *The First Information War* (Fairfax: AFCEA, 1992), p. 121.

4 Handberg, Roger, op. cit., p. 90.

Another factor that affected the performance of military space assets' outcome was the lack of operational *field* experience and corresponding doctrine. Those issues induced additional pressure on operators that were forced to stretch the technology's limits and become creative in resolving the problems induced by this high tempo war. On the one hand, this ad hoc creative experience exposed the need of written doctrine and Standing Operating Procedures (SOPs) that would enhance the management and operation of the assigned assets. On the other, it created the foundation for doctrine being written out of a real live scenario, where the rapid tempo of operations, the combat pressure and the technologic problems encountered in the missions, played a genuine effect of unravelling preconceived notions.

After this short introduction, this essay will present a brief summary of relevant facets of space operations and activities in this first Gulf War, focussing upon five broad areas: intelligence operations, weather, navigation and positioning, C2 and early warning.

Intelligence Operations - As far as intelligence operations are concerned, they included the two conventional forms of reconnaissance surveillance - the imagery and electronic intelligence collection. The first problem related to this matter, came in that US space-based intelligence assets were orientated toward observation and data collection of former Cold War's *enemies* - gathering intelligence regarding nuclear strategic capabilities. The sort of data provided by those spy satellites, mainly designed to detect camouflaged missiles silos and other hidid infrastructures, had limited applicability in the tactical environment. Consequently, the intelligence cycle had to be accelerated because the tactical intelligence value of the data acquired decayed rapidly. On the one hand, it is well recognized that true tactical intelligence provided by space-based assets did not exist and that gap had to be fulfilled by other conventional means of acquisition; on the other, the detailed information proved to be fundamental to the initial planning of the air campaign, targeting and BDA all through the end of this endeavour.⁵

An unexpected space contribution that proved to be fundamental to the support of allied operations was the terrain mapping prior to operations. During the ODS preparation, it was discovered that area mapping could be an issue if not tackled adequately. Some parts of the area were not covered by mapping and the existent maps were outdated or had an inadequate quality for military planning. Therefore, commercial remote-sensing satellites that acquired imagery sufficiently detailed

5 *ibid.*, p. 95.

to allow effective planning, were used in order to help the field commanders throughout the campaign.

In terms of electronic intelligence, it proved to be unwieldy, mainly due to organizational problems. Intelligence operators and warfighters had different perspectives about the real purpose of the data to be collected and the information process timings. This caused real frictions and possibly reduced military commanders' already wobbly confidence in their information gatherers - the warfighters lived in the immediate crisis while the intelligence operators worked in a much longer timeline.⁶

Weather - Accurate weather information is an essential requisite for military planning and execution. In the ODS, the weather data was provided by both military and civilian weather satellite systems, such as the Military Defence Meteorological Satellite Program (DMSP), the National Oceanic and Atmospheric Administration's (NOAA) TIROS polar-orbiting satellites, the GOES geostationary satellite, among others. If accurate weather data is fundamental to the success of friendly military operations, its denial to the enemy is also very important. However, total blockage was not possible due to commercial sources being provided by some of Iraq's friendly countries.⁷

The detailed weather data provided by the space-based assets had a special relevance to the air operations, since the use of laser guided weapons and smart munitions is mainly conditioned by the obligatory existence of clear weather on the target areas. Additional hazards, such as sandstorms and smoke from burning oil wells were also spotted from space and reported to the field commanders.⁸ In all, this operational enabler proved to be very effective contributing to the overall success of this military campaign.

Navigation and Positioning - The ability to know the precise location of friendly and enemy forces in the battlefield has been a persistent problem through military history. On the one hand, its knowledge allows better precision and discrimination against enemy targets; on the other, it reduces the risk of friendly fire incidents - Blue-on-Blue situations. In spite of all the technologic capabilities available in theatre, ODS was not an exception to this last tragic occurrence, with a lot of allied troops being wounded or killed due to friendly fire.

6 *ibid.*, p. 97.

7 *ibid.*, p. 98-99.

8 Campen, Alan D. (ed.), *op. cit.*, p. 131.

Since 1970s, a network of NAVSTAR Global Positioning System (GPS) satellites was able to provide precise geographic coordinates to all military forces; however, in this operation, the necessary equipment was not widely distributed among troops on the ground. Taking the geographic environment into consideration, the desert, it is easy to identify the importance of a GPS locator system in an area without distinctive physical features or markers. In order to tackle the GPS receiver *gap*, civilian equipments were then purchased and enhanced with better accuracy – selective filters were removed for the duration of the conflict.⁹ This procedure was possible just because the adversary lacked an equivalent capability. In summary, the Gulf War showed the vital importance of the GPS capabilities in the military environment throughout the entire spectrum of operations.

C2 – The combination of a land and space-based communication system was the foundation of a robust, flexible and responsive allied C2 system. The coalition forces' communications network had in its inventory the Defence Satellite Communication System (DSCS) and satellites from the Fleet Satellite Communication (FLTSATCOM), NATO III and British Skynet. Some commercial satellites were also included in the list, augmenting the coalition communication capabilities and permitting to an unprecedented extent, the allied commanders and troops being wired, simultaneous, to all levels of warfare – strategic, operational and tactical. However, the operational demands requested an even greater communication capacity and showed, once again, the importance of additional satellite availability.

In contrast, the Iraqi forces had no military space-based assets, although they did enjoy access to commercial international networks such as Intelsat and Inmarsat. In addition, the use of Arabsat, which operates two satellites in the area, was also possible in the early days of the war; however, its exploitation was denied after an allied strike against its ground station in Baghdad.¹⁰

Despite the Iraqi inability to electronically *jam* or physically disrupt allies' communication network, the vital importance to conveniently engage this vulnerability in future operations is well acknowledged.

Early Warning – The early warning of modified Iraqi Scud missiles launched against Saudi Arabia and Israel became the most visible symbol of the military

⁹ 'The NAVSAT GPS system provides two signals. One very accurate (within 30 feet), is restricted to military users, while the second is available to all other receivers, albeit with an inaccuracy of about 200 feet.' – Handberg, Roger, op. cit., p. 100.

¹⁰ Campen, Alan D. (ed.), op. cit., p. 122.

space activity in the public domain. The Iraqi strategic objective with this ballistic missile strikes was crystal clear – to undermine the alliance cohesion by provoking an Israeli response to the attacks. The integrated use of US Defence Support Program (DSP) satellites providing early warning of Scud launches, with US Patriot anti-missile systems became the critical allied capability to face that threat. The Scud hunt and kill chain was composed by three main steps: the DSP satellites area monitoring, using an Infra Red (IR) telescope; the missile's plume signature relaying to a ground controller that would correlate and identify the signal as a Scud; and finally, the missile's trajectory and timing relaying via satellite communication to Patriot batteries in Saudi Arabia and Israel.¹¹ In all, this early warning military space-based activity became another brick in the wall of the coalition's technological superiority.

The measurement of the space *component* effectiveness in this campaign can only be achieved by comparing the initial objectives delineated for the operation with the final outcome. In this particular case, one can say that space operations were a success, particularly because the pre-established objectives were much more modest – their main aim was just to enhance the other military technologies in order to make them more lethal and effective.¹² It is not consensual among the military thinkers that ODS was truly the first space war. However, quoting a British defence chief "The Gulf taught us that space has changed the whole nature of warfare."¹³

After everything said so far, the time has come to analyse OEF and to evaluate if ten years of technological evolutions and concept developments had much impact within the military operational context.

Operation Enduring Freedom

It can be said that 9/11 2001 Al Qaeda (AQ) attacks on the world superpower of today, the US, will change forever our western concept of security. In spite of all US security measures implemented to prevent terrorist attacks in its own territory, the AQ organization found a sophisticated way to deliver the desired *effects* by using several civilian hijacked aircraft to strike deeply at the heart of the nation.

11 *ibid.*, p. 129.

12 Handberg, Roger, *op. cit.*, p. 93.

13 Quoted in Campen, Alan D. (ed.), p. 133.

In order to prevent similar events from happening, the US implemented a military campaign (Global War on Terror - GWoT) to engage the Afghan Taliban militias, identified as the AQ effective support in Afghanistan.

The multinational, joint and combined operations, led by the US, began on 7 October 2001, with two main objectives: changing the Taliban regime and fighting the active Taliban, AQ cells and militias in Afghanistan. The first objective was achieved successively after 63 days of operations, but the second, had become such a demanding and difficult task to be accomplished that is, presently, still in progress. Being the first military response of the GWoT, OEF is considered by Lambeth as '...a battle laboratory for testing, in live combat setting, some of the most significant airpower¹⁴ developments to have appeared in more than two decades.'¹⁵

In terms of air operations, the OEF showed, alongside with the even more widespread use of precision weapons, the innovative use of remote controlled Intelligence Surveillance Target Acquisition and Reconnaissance (ISTAR) assets, such as the Predator MQ-1, striking enemy targets by its own means - using Hellfire missiles. In addition, some innovative forms of military services integration have been established, such as the use of airpower in coordination with Special Operations Force teams. However, the focus of our analysis will be set on the use of space-based technology in support of the operations, which permitted a constant pressure on the enemy.

As well as in the Desert Storm's analysis, the essay will focus attention in the same five broad areas; however, this time, spotlighting mainly the evolution either in technological or doctrinal terms.

Intelligence Operations - The ISTAR umbrella over Afghanistan was composed, mainly, of a network of Unmanned Air Vehicles (UAVs) and by nearly 100 satellites. Those assets provided near-real-time situation awareness to all OEF players at both C2 and execution levels. In order to augment the imaging satellite network, a third KH-11 satellite was placed on orbit two days before the start of OEF to join the two others that had been launched in 1995 and 1996. Although its launch had already been scheduled for that period of time, it was apparently delayed to fulfil the needs of OEF in Afghanistan. Additionally, a new Operational Support Office was established in the National Reconnaissance Office (NRO), the main

14 Airpower: 'The ability to project military force in air or space by or from a platform or missile operating above the surface of the earth.' - *Future Air and Space Operational Concept* MOD (DAS, 2005), p. 1.

15 Lambeth, S. Benjamin, *Air Power Against Terror - America's Conduct of Operation Enduring Freedom* (Santa Monica: RAND, 2006), p. 339.

US operator of intelligence-gathering satellites, in order to maximize those assets exploitation.¹⁶

For the first time in a military operation, operators were able to view, in the field, its requested information near-real-time. The prototype BRITE (Broadcast Request Imagery Technology Experiment) system enabled land forces to relay coordinates of possible targets to satellites, which then imaged the area of interest and transmitted high-resolution imagery back down to the requesting agency. During daylight and clear weather, the system used Electro-optical imaging to process the request; at night and through all weather conditions, radar imaging was then used to provide the needed data.¹⁷

As mentioned before, satellite remote controlled UAVs, from distant locations, such as Pakistan, provide near-real-time video, also transmitted via satellite, to track, identify and on some occasions strike, targets of interests on the ground. However, in some areas of Afghanistan where the satellite coverage was poor, the UAVs video feed faded in and out.

Aside from of the technological evolutions that enhanced the military operations, OEF also demonstrated a high demand for bandwidth. ISTAR systems, such as Predator and Global Hawk, were by far the highest consumers of military bandwidth. As a comparison, a single Global Hawk consumed about 500 megabits of bandwidth per second during its operation, approximately five times the overall consumed bandwidth used by all US military forces during ODS at its peak. It was not possible, with the available means, to provide the requested bandwidth to all the six Predators and two Global Hawks assigned to the theatre. As a consequence, only two Predators and one Global Hack were able to operate simultaneously. Moreover, OEF also highlighted the need for better management of existing bandwidth. Satellites fully devoted to ISTAR platforms were a waste of resources when those assets were not in operation.¹⁸

Weather - As well as in ODS, OEF also benefited from commercial, National Aeronautics and Space Administration (NASA) and NOAA weather satellite data. Consequently, NASA's Quick Scatterometer (Quikscat), SeaWiFS and MODIS spacecraft were able to provide all the required data (sea surface wind speed and direction, wind, fog, dust, and cloud conditions at specific altitudes and geographic locations) to efficiently plan air operations. In addition, the technological evolution

16 *ibid.*, p. 274.

17 *ibid.*, p. 276-277.

18 *ibid.*, p. 278-279.

of those space-based assets permitted the differentiation of low clouds from fog – important information for low-level helicopter operations.¹⁹

Navigation and Positioning – OEF reconfirmed the vital importance of the GPS use in military operations. The integrated use of the GPS satellite constellation with locator systems and targeting devices permitted unprecedented levels of precision and discrimination. On the one side, the widespread use of navigational GPS kits among troops allowed improved battlefield situation awareness, better campaign synchronization and fewer risks of friendly fire incidents; on the other, the generalized use of smart weapons using GPS signals, such as the Joint Direct Attack Munition (JDAM)²⁰, to precisely strike ground targets, allowed reduced levels of collateral damage – a critical issue in the today’s globalized world. The GPS accuracy was so refined that JDAM’s average miss distance to half the expected one. This fact is even more relevant if we take in consideration that we are “fighting among the people”, in urban and difficult scenarios where the enemy is sometimes difficult to discriminate.

Another space-reliant military device that came into view in OEF was the Blue Force Tracker, a satellite based identifier which allows the identification of forces as friendly or foe. This equipment was operationally tested in OEF in order to be further disseminated and used in the Operation Iraqi Freedom. The results of the experiment were clear – an unprecedented level of situation awareness, reduced chances of fratricide incidents and increased flight safety, amongst other important contributions.

C2 – In terms of C2, a brigadier general from Air Force Space Command was assigned to the Combined Air Operations Centre (CAOC) in order to guarantee that CENTCOM would have all the needed support from the US space-based assets. In counterpart to the CAOC’s Air Tasking Order (ATO), a closely integrated daily Space Tasking Order (STO) was also implemented by the 14th Air Force’s space operation centre in order to better synchronize the planning, tasking and control of space-based assets. In all, the space Air Operation Centre’s (AOC) mission had the following tasks: manage the bandwidth available to the CENTCOM by repositioning the defence communications satellites; supply information about GPS performance for strike planning; perform area watch for IR events; provide space-based IR support

¹⁹ *ibid.*, p. 277.

²⁰ During Operation Allied Force (1999), only the B-2 was configured to use the JDAM; in OEF nearly every US strike platform was equipped with that capability. – *ibid.*, p. 339.

for BDA; and support CENTCOM critical missions, such as special operations and Combat Search and Rescue (CSAR), among others. Showing great level of flexibility, the STO allowed short-notice re-tasking within its 24-hour execution cycle in order to face urgent requests made by the supported commanders.²¹

In addition to the C2 structure described in the above paragraph, a still-embryonic Mission Management Centre for space support to the CAOC was created in order to track all the friendly forces movements throughout the entire area of operations. Its contribution, via the use of space-based assets, was vital to support CSAR operations and to confirm occasional collateral damage inflicted on non-combatants and Afghan civilian infrastructure. The SWC's contribution to OEF is highlighted in its Commander, Major General Thomas Goslin, statement - "... [Multisensor compiled data] improve knowledge of where the bombs landed. It gives us a better awareness of how the strike went - where the weapons actually hit as compared to where we wanted them to go."²²

Early Warning - This area of operation did not have the same importance as it had in ODS. The counter-insurgency scenario presented in Afghanistan was far from being the ideal battlefield for this space-based application. However, the capacity of monitoring the signs of attacking long-range aircraft and missiles, either toward the US mainland or within the OEF area of operations was operative during OEF. The DSP satellite network, using IR sensors, continued to provide early warning and assessment capabilities for attacks done by long-range intercontinental ballistic missiles (ICBMs). The Space Based Infrared System (SBIRS) - Highly Elliptical Orbit satellite - is the follow-on program to DSP and will bring additional capabilities.

Taking in consideration the two case studies, it is easy to conclude that modern warfare is not conducted by a single service and that space-based support is no longer a nice to have capability. The space technological and doctrinal advances available in the studied ten-year period, clearly demonstrated that the synergy achieved by the integrated use of all services, supported by space-based assets, is much more than the simple sum of individual Service's military capabilities. The way we will fight future wars will be critically determined by the support given by existing space resources. A former US Secretary of the Air Force acknowledged this idea stating that "We look at space capabilities like oxygen. If you have it you

²¹ *ibid.*, p. 275-276.

²² Scott, William B., *Improved Miltospace Key to Antiterrorism War*, Aviation Week and Space Technology, December 2001, p. 36.

take it for granted. If you don't have it, it's the only thing you want".²³ However, despite the 10-year technological and doctrinal evolutions that enable better and more precise support, space power provided just its initial supportive role.

After everything said so far, the time has come to answer the question - Are the boundaries between terrestrial military operations and space military operations becoming blurred? There is no simple answer to the question, but one can say that the Services' space dependency reached such proportions, that future military force application without the correspondent space support is difficult to foresee. Therefore the answer to the question would be a qualified *yes* - qualified by the reservations indicated in this paper.

In the next section of this essay, the author will focus its attention on the contemporary thinking on the future airpower, the broad term that includes space assets, in order to establish the links between the actual space operations and those thoughts. However, due to the limitations imposed to this essay, only the thoughts related with space matters will be analysed.

Contemporary Thinking on the Future Airpower

In terms of space strategy, policy and doctrine that regulates the space operations and its weaponization, there are presently four *schools of thought*: sanctuary, survivability, high-ground and control. Even if it is recognized that individuals could incorporate one or more aspects of the described schools to form their opinion, the four categories prove to be a valid tool when contemplating space strategy through the military lens.

Sanctuary - The sanctuary school states that the main value of space assets is their ability to, legally, perform ISTAR within the boundaries of other nations and that space should be considered a war and weapon free sanctuary. That will promote stabilization among the international community because it will be possible to verify arms control compliance between the superpowers.²⁴ However, on the one hand, the lack of regulation of this third dimension plus (3D+), leads procurement of military space systems and their employment being framed by Law of Armed Conflict, in

23 Lord, Lance W., *Congressional Testimony of General Lance W. Lord, USAF, Astropolitics*, Vol 3, No 2, Summer 2005, p. 215.

24 Klein, J. John, *Space Warfare - Strategy, Principles and Policy* (London: Routledge, 2006), p. 17.

particular the right of self defence. On the other hand, the threat assessment and the perception that each state has about self defence, leads nations, as the US, to recognize space's vital importance to their national strategy and the inherent right to protect and defend it in case of need. Not even the Outer Space Treaty²⁵ of 1967 established the legal framework for space issues. In fact, it does not limit the legitimate use of space, just the manner in which is delivered.²⁶ Within this framework, it will be difficult to promote space as a weapons free sanctuary.

Survivability - The second school holds that space systems have less survivability capabilities than the terrestrial ones. This thought is based in three main pillars: the idea that space assets are vulnerable to long range weapons, the assumption that space systems can not hide or manoeuvre in order avoid enemy attacks, and finally, the thought that states would probably not retaliate over the destruction of a space asset due to its lack of political importance. In all, this school claims space as a good medium to base some military capabilities; however, it also acknowledges that essential warfare functions should not depend exclusively on space systems due to its low survivability.²⁷ As we identified in the two case studies, modern warfare is highly dependent on space systems in order to produce the desired effects with high levels of precision and reduced collateral damage.

High-ground - The high-ground approach advocates state that domination of high-ground leads to control of the lower lying areas. Moreover, the combination of space systems characteristics, such ubiquity and presence, with additional offensive capabilities (weaponization) will provide overall defence against ICBMs or deter an enemy's aggressive intentions. In other words, this school recognizes space forces' dominant influence in the military operations and sees them as the key feature for future campaigns.²⁸ It is clear that the kinetic effects provided by space assets will provide a full spectrum of targeting abilities with relative levels of impunity. This will affect the enemy's morale and diminish the collective will to fight, especially in asymmetric warfare where the enemy does not have capacity to

25 The Outer Space Treaty has four major provisions: all countries have free access to space with liability for damaged caused; space will be used for peaceful purposes; no weapons of mass destruction will be placed in orbit around the Earth or on the Moon; and all space objects must be registered with the UN. - AP 3000, 3rd Edition, *British Air Power Doctrine*, MOD (DAS), (London: HMSO, 1999), p. 2.4.10.

26 Klein, J. John, op. cit., p. 143.

27 *ibid.*, p. 17.

28 *ibid.*

counter the space effects. That milestone will truly extend the battlefield to the space and create additional demands in terms of space control. However, to succeed this main objective, political controversy around this issue will have to cease, the costs associated with space programs will have to decrease dramatically and military space capabilities will have to evolve technologically. Space weaponization policy adopted by one state, such as the US or China, whether for offensive or defensive purposes, will probably lead to a space *race*, with other states accelerating their own programs in order to counter this space capability or identify other means to deny its use. However, the costs associated with this weaponization *race* will probably drain away nations' impetus and desire to run such a program. In terms of costs, taking in consideration today's costs to boost a payload into low Earth orbit, approximately \$10,000 per pound, the use of a *smart weapon*, weighting 500 pounds, from space would cost \$5 million - five times as much as the most expensive cruise missile just to be placed in orbit.²⁹ In all, if space weaponization is the correct course, states will have to have the political appetite to invest hugely in space weapons investigation and development, either alone or with selected partners that can share the huge economic burden.

Control - The last doctrinal approach, control, emphasises the outer space's inherent value by comparison with both air and naval strategies. Analogies of space control with control of the air and space lanes of communication with sea lanes were made by this model's advocates that see space as a vital tool to achieve military success.³⁰ Despite being a promising space doctrine, the control school also fails to fully encompass the freedom required to develop a space theory. Space, air and sea are distinct operational and tactical mediums, not only with respect to the laws of physics, but also in regard to systems employment and constrains.

In terms of military space operations doctrine, the US Joint Publication 3-14 includes four primary space mission areas: space control, force enhancement, space support and force application. Comparing the US doctrine with the above described space theories, it is easy to identify many communalities in the ideas, concepts and limitations - it seems that the bases of both are mainly the same.

²⁹ Binnendijk, Hans (ed.), *Transforming America's Military* (Washington: NDU Press, 2002), p. 184.

³⁰ Klein, J. John, op. cit., p. 17.

Conclusion

As we previously identified in the analysis done, space has become *the key enabler* for all military components and the actual concept of war includes a huge amount of space systems support. However, some doubts exist if its relevance justifies, already, the materialisation in a new military service alongside the existing ones. The actual affiliation that space has with airpower and with the air forces, nominally in the US, could deny further advances in the terms of fighting for its own independence. Former CINCSPACE General Howell M. Estes III tried to highlight this fact by describing the Air Force of the late 1990s as standing “at a crossroads much like the one encountered earlier this century between land forces and airpower advocates. The result of the Army’s inability to make the necessary culture change was decades of delay, higher costs and casualties, and finally a separate service.”³¹

Taking in consideration the two case studies and the space theories/doctrine, it is clear demonstrated that, despite the relative utility of bringing the space weaponization to the debate arena, all the actual schools of thought have serious limitations while establishing a strategic framework for space operations. Further space operational maturity and creativity of thought is required to achieve parity with the high standards of land and air doctrines and theories. Additionally, the creation of a Space War College to study deeply space theories, strategies, principles and doctrines might bring a *breath of fresh air* to this important issue – the military use of space.

According to the author’s perspective, military use of space just for terrestrial force enhancement does not really demand a theory of space power. The creation of a truthful space strategy, policy and doctrine that will regulate space operations might result from two main factors: the vital need to protect the ever-growing interests in space and the ability to provide kinetic space-to-ground, space-to-air and/or space-to-space effects. Those factors might also tip the scales in favour of a dedicated and separate space Service. As a final conclusion, one can say that the quest for all those issues is in progress and their fulfilment is possible in the near to medium future. The future could be uncertain, but one thing is for sure – space is just limited by our imagination.

31 Quoted in Lambeth, Benjamin S., *Mastering the High Ground* (RAND: 2003), p. 53.

Bibliography

Military Pamphlets

Air Force Doctrine Document 2, *Organisation and Employment of Aerospace Power*, (USAF, 1998).

AP 3000, 3rd Edition, *British Air Power Doctrine*, MOD (DAS), (London: HMSO, 1999).

AP 3002, *Air Warfare*, MOD (Media Services HQSTC, 2006).

AP 3003, *A Brief History of the Royal Air Force*, MOD (HMSO, 2004).

Future Air and Space Operational Concept, MOD (DAS, 2005).

Joint Doctrine Note 1/05, *The UK Military Effects-Based Approach*, MOD (JDCC, 2005).

Joint Doctrine Note 4/05, *The Comprehensive Approach*, MOD (JDCC, 2005).

Joint Doctrine Note 7/06, *Incorporating and Extending the UK Military Effects-Based Approach*, MOD (DCDC, 2006).

Joint Doctrine Publication 01, *Joint Operations*, MOD (JDCC, 2004).

Joint Publication 3-14, *Joint Doctrine for Space Operations* (Washington: USSC, 2002).

Joint Warfare Publication 3-00 2nd Edition, *Joint Operations Execution*, MOD (JDCC, 2004).

Books

Bekey, Ivan, *2010-2030+ - Advanced Space System Concepts and Technologies* (El Segundo: The Aerospace Press, 2003).

Binnendijk, Hans (ed.), *Transforming America's Military* (Washington: NDU Press, 2002).

Campen, Alan D. (ed.), *The First Information War* (Fairfax: AFCEA, 1992).

Dolman, Everett C., *Astropolitik - Classical Geopolitics in the Space Age* (London: Frank Cass, 2002).

Gates, David, *Sky Wars: A History of Military Aerospace Power* (London: Reaktion Books Ltd, 2003).

- Goure, Daniel and Szara, Christopher M. (eds.), *Air and Space Power in the New Millennium* (Washington: The Centre for Strategic & International Studies, 1997).
- Gray, Colin S., *Another Bloody Century – Future Warfare* (London: Phoenix, 2005).
- Gray, Peter W (ed.), *Air Power 21: Challenges for the New Century* (London: HMSO, 2000).
- Griffin, Dr Stuart, *Joint Operations: A Short History*, (MOD, 2005).
- Hallion, Dr Richard P (ed.), *Air Power Confronts an Unstable World* (London: Brassey's, 1997).
- Handberg, Roger, *Seeking New World Vistas – The Militarization of Space* (London: Praeger, 2000).
- Hays, Peter L., Smith, James M., Tassel, Alan R. Van and Walsh, Guy M. (eds.), *Space Power for a New Millennium – Space and U.S. National Security* (Nd.: The McGraw-Hill Companies, Inc., 2000).
- Jasani, Bhupendra (ed.), *Peaceful and Non-Peaceful Uses of Space – Problems of Definition for the Prevention of an Arms Race* (London: Taylor & Francis, 1991).
- Khalilzad, Zalmay and Shapiro, Jeremy (eds.), *United States Air and Space Power in the 21st Century* (Santa Monica: RAND, 2002).
- Klein, J. John, *Space Warfare – Strategy, Principles and Policy* (London: Routledge, 2006)
- Lambeth, S. Benjamin, *Air Power Against Terror – America's Conduct of Operation Enduring Freedom* (Santa Monica: RAND, 2006).
- Lambright, E. Henry (ed.), *Space Policy in the 21st Century* (London: The Johns Hopkins University Press, 2003).
- Masson, Tony, *Air Power – A Centennial Appraisal* (London: Brassey's, 1994).
- Olsen, John Andreas (ed.), *A Second Aerospace Century* (N.d.: The Royal Norwegian Air Force Academy, 2001).
- Olsen, John Andreas (ed.), *From Manoeuvre Warfare to Kosovo* (N.d.: The Royal Norwegian Air Force Academy, 2001).
- Organization for Economic Co-operation and Development, *Space 2030 – Exploring the Future of Space Applications* (Nd.: OECD, 2004).
- Peach, Stuart (ed.), *Perspectives on Air Power* (London: HMSO, 1998).

Singh, Jasjit (ed.), *Air Power and Joint Operations* (New Delhi: Knowledge World, 2003).

Smith, Gen Sir Rupert, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, (London: Penguin/Allen Lane, 2005).

United Nations Institute for Disarmament Research, *Common Security in Outer Space and International Law* (Geneva: UN, 2006).

Winnefeld, James A. and Jonhson, Dana J., *Joint Air Operations: Pursuit of Unity in Command and Control, 1942-1991* (Santa Monica: RAND, 1991).

Periodicals

Fredriksson, Lt Col Brian E., *Space Power in Joint Operations – Evolving Concepts* Air & Space Power Journal, Summer 2004, pp. 85-95.

Scott, William B., *Improved Milkspace Key to Antiterrorism War*, Aviation Week and Space Technology, December 2001.

Shull, Maj Todd C., *Space-Operations Doctrine – The Way Ahead* Air & Space Power Journal, Summer 2004, pp. 96-102.

Lord, Lance W., *Congressional Testimony of General Lance W. Lord*, USAF, Astropolitics, Vol 3, No 2, Summer 2005, pp. 213-231.

A Small Step for Capability, a Significant Leap for "Military Erasmus".

The European Security and Defence Policy Seminar, Lisbon 2009

Pedro Ferreira da Silva

Portuguese Artillery Major. PhD candidate in International Relations, researching European Security and Defence Policy.

Sylvain Paile

Researcher at the European Studies Unit of the University of Liège (Belgium). Member of the Implementation Group of the Initiative for the exchange of young officers.

Resumo

Um Pequeno Passo para as Capacidades, um Passo Significativo para os "Erasmus Militar": O Seminário de Política Europeia de Segurança e Defesa, Lisboa 2009

O primeiro Seminário de Política Europeia de Segurança e Defesa teve por objectivo criar um forte impacto na educação e no reforço da identidade Europeia de jovens militares dos Estados-Membros da União Europeia, especialmente, os que frequentam Academias Militares. Esta iniciativa teve origem na Presidência Francesa da União Europeia no segundo semestre de 2008 e a finalidade era a constituição de um "Erasmus Militar". No primeiro semestre de 2009, Portugal ofereceu-se para conduzir o curso piloto, o que recebeu o aplauso da maioria Estados-Membros da UE e o apoio do Alto Representante para a PESD.

Abstract

The first European Security and Defence Policy Seminar was meant to have a strong impact on the education and strengthening of the European identity of young military Officers from European Union Member States, especially the ones who came from Military Academies. The initiative had its origin in the second half of 2008 under the French Presidency of the Union. The goal established was to achieve a "Military Erasmus". In the first half of 2009, Portugal offered to host the pilot course, which received a laudable response from the majority of EU Member States and was supported by the High Representative for the ESDP.

“Focusing on the initial phase of our officer training and education seems very small step but any measures taken promptly to improve our human resources responsible for implementing CFSP/ESDP will impact over time and help to make Europe more effective”

Javier Solana, EU High Representative for CFSP
(Council of the European Union, 2009, p. 4)

Introduction

The weaknesses of the European Security and Defence Policy (ESDP) have provided plenty of “food for thought” in political, military and academic circles. One of the most discussed issues is the military capability, alongside the interoperability shortages between European Union (EU) member states armed forces. The focus of this discussion has been centred on hard issues such as the lack of material resources, but not much has been written regarding the soft issues such as the human resources (*i.e.* the capability and the “interoperability” issue between military personnel).

The first issue we would like to address are two general questions: what is and what makes a capability. According to the EU Military Staff and the European Defence Agency, a capability is defined as the integration of manpower, equipment, performance, sustainability, deployability, readiness, doctrine, interoperability and training (European Defence Agency, 2006). Therefore, the training area, alongside the doctrine, is a crucial element of a capability, interacting and providing interoperability.

On the capability development - related with the European Defence Industry - the European Defence Agency (EDA) is fully committed, and is making a significant effort in persuading EU Member States (MS) to deepen their defence procurement and industry development. EDA has also been making some efforts regarding the doctrine area. Still, its “area of responsibility” is the Defence Industry one.

On the other hand, the European Security and Defence College (ESDC), established in 2005, has as one of its tasks, providing strategic-level education related to the ESDP. The ESDC is also the key provider of ESDP-related training. In this context it was only natural that the ESDC immediately embraced the initiative of fostering EU MS Armed Forces initial education and training, including an introductory module on ESDP.

The framework intended to foster EU MS was started by the French presidency of the Union, and it was named “initiative for the exchange of young officers in their

initial education, inspired by Erasmus". In this article we will address the goals of this initiative and the impact and outcomes of the pioneer Lisbon Seminar.

1. The initiative for the exchange of young officers in their initial education, inspired by Erasmus

1.1 Contributing to the enhancement of a European culture of Security and Defence

During the second semester 2008, the French EU Presidency proposed an initiative to boost the exchanges of cadets between the European Union military higher education institutions and creating an especially dedicated working cell within the it's Ministry of Defence's (MoD) structure. From September 2007 to June 2008, the so-called "military Erasmus" cell studied the possible added value of such an initiative for the Member States and their military institutions. It developed a questionnaire to be sent to the MS in order to proceed to a stocktaking of the military education in Europe Union and to ask the military institutions about their expectations related to such project. The Council Secretariat conducted this stocktaking phase and based on this, drafted a series of recommendations with the goal of improving the European interconnection of the educational systems.

The General Affairs and External Relations Council with the Defence Ministers endorsed these recommendations expressed in the Declaration of November 10th 2008 (Council of the European Union, 2008). The initiative was intended to enhance a European culture in the field of security and defence, based on the fostering of a conscience of common identity and shared goals among the concerned actors.

In this sense, it is important to distinguish two main directions that make use of the initiative for acting on the ESDP acculturation stimulating two correspondent aspects of an emerging security and defence culture: a formal direction and a normative one.

The formal direction is meant, in our understanding, to familiarize students to the role they might accomplish in the European defence learning context. Although European armed forces may be involved in various forms of multinational operations such as United-Nations missions or NATO operations, flexibility shall be outlined as a major asset of the European officer's nature. At the institutional level, that suggests, notably, the launching of a debate within the military institutions on the conditions concerning the usage of languages such as English; adaptation of ECTS system to vocational training; or the use of cooperation instruments such as the

Erasmus initiative. The recommendations outline some of these points, as explained above, upon stressing the mobility challenges. Through exchanges of knowledge and values, the initiative would trigger a first step towards “Europeanization” of the defence education and consequently and hopefully stimulating the emergence of a European culture of defence.

The normative direction deals with the amount of knowledge of the students related to the European defence issues, which the recommendations encourage to raise. In that sense, this point is subject to debate only at the national military institutions level (i.e. amount of courses related to such issues, importance of these teachings in the curricula - compulsory or not - ECTS attached, time organisation, etc.).

Alternatively to these two main directions followed by the initiative, a third one might be outlined, which can be named as a “crossover” possibility. It gathers both the formal and normative directions in providing an adequate European environment to a specific ESDP education. A practical implementation of this idea might be developed through projects of combined professional educations, a point that is mentioned in the recommendations. The organisation of common academic modules by partner institutions, a distinct possibly under the aegis of the ESDC, would provide the students a common knowledge in a common environment. Accordingly, academic resources might also be rationalized and optimised, with common values arising from these social interactions. This specific possibility would then combine both the two approaches mentioned above and constitute an important symbol for the emergence of a European security and defence culture. The experimental Seminar on the ESDP organized by Portugal and specially addressed to cadets, was an on-site realisation of this particular aspect of the initiative.

1.2 The European Union support to the creation of a common ESDP training

As early as February 2009, the possibility of organizing common modules on ESDP for the European cadets was defined as a priority by the implementation group of the initiative. A specific sub-group was created and a research process was started to support the requirements of the several military institutions, in order to spread knowledge related to ESDP issues. Four points were particularly emphasized concerning the tasks given to this sub-group.

The first one was to give to the potential lecturers the information about the developments of the ESDP, the material and resources they would need when planning and organising training modules for the cadets, under the format of a

“Train-the-trainers” seminar. The second one was to investigate the possible needs to create and access to Internet-Distance Learning material of the European Security and Defence College, as a support to the organisation of such modules. The ESDC volunteered to enable the European military educational institutions access to its material upon respect to the copyright rules applicable to this instrument. The third point consisted on investigating the possibility of organizing this kind of seminar simultaneously in several institutions in such a manner that will have a maximum impact on the most ample number of future officers. The fourth and last point required more thinking and group work. It consisted in developing training material to be provided to the willing host institutions, supporting their projects of seminars. This training material was to be based on the model of the ESDP Orientation course periodically organized by the ESDC, but had to be adapted to a cadets’ audience and to be regularly updated to correspond to the latest developments of the ESDP.

As such, the goal was not to limit the ESDP modules to the combined dimension of the cultural outcomes (*i.e.* spreading knowledge of the EU policies in a European environment) but encompass also the possibility that such modules be nationally given at the same time in several institutions. It was also clear that the ESDC would extensively support the organisation of these ESDP modules in all its aspects. Therefore, Portugal decided in April 2009 to organise a one-week seminar in September in its three Academies (Navy, Army and Air Force) and to invite cadets from all the EU Member States to participate. The pilot "Train-the-trainers" Seminar was organised and held in Brussels in early June, hosted by the Royal Military Academy of Belgium, under the aegis of the ESDC, as a first visible materialization of the objectives set for the working sub-group.

The Portuguese organization team of the forthcoming seminar was thus invited to participate in this pilot training, which consisted in the completion of the Internet Distance Learning (IDL) modules, presentations of the latest developments in the field of ESDP and group thinking related to the organisation of the seminar. However, at this time, the training material to be issued by the sub-group and described in its objectives was being finalised and was not available to the Portuguese organisers¹. Thus, they developed a project, which was a pilot one regarding the objectives assigned, with a proper academic coherence ratified by the European Security and Defence College.

1 The training material was finalised and made available during the summer 2009. *A posteriori*, this material approached the main themes that were chosen by the Portuguese organisation.

2. The Lisbon seminar:

Since the first stages of the Initiative, Portugal immediately embraced and supported it, alongside with all EU MS. During the Czech presidency of the EU and in the Brno Seminar (April 21st to 22nd), Portugal formally declared that it was available to conduct the pilot project of developing a European Security and Defence Seminar in September 2009. The Portuguese Minister of Defence (MoD) assigned the task of developing such project, with the collaboration of the ESDC, to its three Military Academies.

The coordination and the outline of the Seminar kept in mind the Standard Curriculum approved by the ESDC on October 14th 2008. The Seminar was organized in two parts: an e-learning module, using the available IDL platform, with the Autonomous Knowledge Units (AKU) 1 (History and Context of ESDP Development) and AKU 2 (European Security Strategy), giving students the possibility of having some previous knowledge of ESDP matters; and a residential part in Lisbon, from September 7th to 11th. The Seminar awarded 1,5 ECTS Credits to its participants.

The ECTS awarding was easy to the Portuguese Military Higher Education Institutions, because all Military Academies are perfectly integrated in the Portuguese Higher Education System and are integrated in the Bologna Process.

The participants inscription in the Seminar was centralized in the ESDC, using the ENLIST System². The Portuguese Minister of Defence (MoD) and the three Military Academies asked for external evaluation, which was provided by a researcher of the European Studies Unit of the University of Liège, in close collaboration with the ESDC.

2.1 *The goals of the Seminar*

The Seminar clearly assigned three goals: enhancing the knowledge of ESDP, creating networking capabilities, and providing a glance into the Portuguese culture and history.

2 The ENLIST system is used by the ESDC, with national PoC, allowing MS to inscribe students in ESDC Courses.

2.1.1 Enhancing the knowledge of ESDP

As for the first objective, the outline of the residential part was drawn, according to a clear logical sequence. The seminar was organized on the basis of 90 minutes panels, inviting lecturers from EU MS, both academic and military. These panels were organized in two parts: a communication from the lecturers, followed by a question and answer (Q&A) session, allowing the interaction with the students.

In the first panel on ESDP History and Institution the students could understand the development of the EU, and current organization, with a special focus on ESDP. In order to understand better this “blob” that is the EU the second panel addressed its geopolitical characterization. This would help to explain the EU foreign policy. In the third panel the students were introduced to the European Security Strategy (ESS), analysing the 2003 and the 2008 document. The following panel addressed the ESDP institutional framework and the decision making process. On the second day, the panels addressed the ESDP civil and military capabilities. Still, because we know that those capabilities are not enough, was also addressed the capabilities development process. The following panel focused on EU neighbourhood policy, with the aim of understanding EU interests in its near borders.

Knowing the goals, the decision making process and the capabilities, the seminar addressed real life operations, analysing ESDP missions and operations. In this panel was addressed a military operation (RD Congo), a civilian mission (EULEX Kosovo) and a naval military operation (EU NAVFOR ATALANTA), so and accordingly, in these missions and operations the EU interacts with global partners. In the following panel were analysed EU relations with the United Nations, NATO and the African Union.

In the last day the students addressed the future of ESDP. In the first panel we detailed the changes introduced by the Lisbon Treaty, and in the following panel we discussed future developments of ESDP, with a speaker from the Council, addressing the Council vision; a speaker from the Commission, addressing how the Commission can contribute to this future vision; and a representative from the Spanish future EU presidency addressing what are the priorities of Spain’s presidency on ESDP. The final panel addressed the relationship between the host nation and ESDP, focusing on the contribution of Portugal to the development of ESDP.

Regarding the lecturers, the organizing Academies invited Portuguese and EU speakers, both academic and military, with the purpose of giving the students a wide perspective ranging from real life issues to the academic ones.

2.1.2 *Creating networking capabilities*

A second goal of the seminar was intended to create and stimulate networking capabilities among the students both at the real and at the virtual level. One virtual, but relevant tool, was the creation of the EMILYO webpage (<http://www.emilyo.eu/>) and a discussion forum, which were presented to the students. A list with the contacts of all participants was distributed and a Facebook group was created. This group has been very active, and students are starting to interact at a European level.

2.2 *Impact on the Media*

This initiative had the full support of the Portuguese MoD. Naturally, the support called the attention of the national media. A media package was created, and made available to the press, with a press release, information on the seminar and organizing institutions. The impact was such, that several dozen news were posted in national newspapers and radios, as well as web-based contents were made available.

3. **The outcomes of the integrated education of future ESDP actors**

The evaluation was based and conducted on the Kirkpatrick’s model of evaluation training programmes at professional levels (Kirkpatrick & Kirkpatrick, 1998), which is also used by the ESDC in its activities, aiming at analysing the completion of the objective set for this pilot project (*i.e.* training cadets to the European Security and Defence Policy). It consists in the collection of information provided by the participants themselves, but possibly also by on-site interviews and observation, as was done for this pilot project. However, contrary to professionals – who are normally the target audience of the trainees to which Kirkpatrick’s model is applied – military cadets are not yet posted and do not have experience of the on-site job, professionally speaking. Therefore, adaptations of the model had to be made in order to create the instruments of the evaluation for the Seminar. The four levels of the model were nevertheless preserved: reaction, learning, behaviour and results.

The first level of the Kirkpatrick’s evaluation model consists in assessing the level of satisfaction of the participants with regard to the training taken as a whole: relevance, organisation, arrangements, etc.

Regarding the satisfaction with the IDL module, the participants stated that they were, for a majority of them, experiencing this learning instrument for the first time in their education. This first contact was much appreciated and 82% of the learners said they were “very” or “generally” satisfied with the module. It seems, indeed, that it was considered as an excellent tool for introducing topics and realities that were generally unknown to the cadets, while the two themes retained for the IDL part were the history of the ESDP and the European Security Strategy, and the documentation provided through this learning path was considered as relevant and very helpful.

The flexibility of this learning path, the ESDP vocabulary, the amount of resources made available, the English language tool and the level of details were particularly stressed by the students as an advantage. On the other hand, they suggested the implementation of a summary of the main information contained in the AKUs using graphs or, especially for the AKU1 on the construction process of the ESDP, through chronological illustrations. The technical vocabulary and the English language were, on the contrary, also stressed as difficulties for the cadets.

Regarding the Seminar in general, probably more focused on the residential module, the participants expressed their high level of satisfaction with the conduct of this pilot project and notably with the organisation: material (such as the educational package), logistical support, etc. To this regard, the social dimension the organisers intended to give to this learning process was considered to be highly effective and supportive to the acquisition of knowledge, skills and competences, and it somehow became a victim of its success, because the residential module was considered too short.

Concerning the method used for transmitting ESDP knowledge, however, more comments were made. The topics retained, and also the lectures themselves, were considered as too complex by a significant number of participants, or too theoretical, notably with regard to themes like institutions, ESDP decision-making process, or capabilities development. It shall be said, at this stage, that the participants came from different study-cycles and had thus different interests and knowledge concerning the mechanisms and realities of the ESDP.

In the Kirkpatrick’s model of evaluation, the third level of investigation concerns the application of the learning and the change of behaviour of the participants “on the job”. While the Seminar was training for cadets in the broader context of an educational process, it is not adequate to focus on the “on-site” application of the learning. Then, it was decided to investigate the individual perception of the gains by the participants, which is normally supportive but not the main object of a Kirkpatrick’s based evaluation. In order to do so, the evaluator and the organising

team tried to assess the qualifications that may be required from future actors of the ESDP. In a questionnaire inspired from the Kirkpatrick’s level 3 the following skills and competences, inspired by the European Qualifications Framework (EQF)³, were thus evaluated by the participants with a grade (out of 6), according to their perception of gains:

- Abilities to report about ESDP issues (4,4 out of 6);
- Abilities to manage ESDP notions (4,8 out of 6);
- Abilities to identify national visions on ESDP (5,3 out of 6);
- Abilities to communicate in a foreign language (5,3 out of 6);
- Networking abilities (5,7 out of 6);
- Abilities to share information on national educational system (networking applied to “professional” fields of the participants) (5,0 out of 6);
- Capacities to undertake further researches on ESDP (4,8 out of 6);
- Capacities to undertake further researches on European policies in general (4,6 out of 6);
- Capacities for finding the adequate research resources (4,7 out of 6).

It was decided – although the organisation of the Seminar intended to stress the social aspect of the learning – to include also social abilities in the list of skills which were investigated. Eventually, it seems that the participants perceived their gains in term of qualifications more important if they are connected to social interaction in general: sharing about national experiences, sharing about personal experiences, communicating, creating networks. The overall and important observation is that the participants felt that their gains in terms of skills and competences were relevant, which sustain and reinforce the current ESDP learning process.

The fourth level of the Kirkpatrick’s model is related to the evaluation of results from the sending organisation perspective. It is was thus envisaged to ask these institutions to answer also a questionnaire, a few months after the seminar took place, as to allow measuring impacts, investigating their satisfaction and the possible results of their participation in the education they provide internally. Mainly, this questionnaire was intended to assess the satisfaction and perception of the gains

³ Skills are understood in the EQF as cognitive (involving use of logical, intuitive and creative thinking) and practical (involving manual dexterity and use of methods, materials, tools and instruments); competences are described in terms of responsibility and autonomy.

to the students in terms of skills and competences, but it was also an approach to collect statistical results in terms of its interests for ESDP issues. It shall be said that the observation of such possible impacts will be limited by the little number of participants from each participating institution.

Finally, it was expected to obtain relevant information regarding the recognition of the seminar outcomes by the accreditation of the ESDP modules provided internationally. Questions were asked regarding the internal processes of accreditation or the recognition through a mention in the diploma supplement at the end of the cadet's curriculum. The desirable Europeanization of military higher education would make, indeed, a great step forward if the international trainees will have the possibility of seeing this type of education universally recognised. Lessons drawn from this pilot project had thus a considerable importance concerning future integrative initiatives.

The first one revolves around the broader question of the profile of the selected and target audience. Because different institutions took part in this Seminar, it can also be asked, taking into account that officers' education is different from one member state to another and some military educational systems are focused on the first cycle, some on the second, and others on both, what should be the specific target audience.

The second point – as a suggestion to future organizers – is the need to maximize the interaction between the participants, as they suggested it, by allowing them to participate in discussion groups during the residential module or, due to the fact that all the themes proposed are essential to the understanding of ESDP and that time is limited, to propose a third stage after the residential module. After the IDL and the residential module, indeed, it could be proposed to the participants to work in small groups, possibly on a practical exercise such as the planning of a military mission, and to integrate this part also in the seminar by asking them, for example, to provide a paper a few months after their participation on the residential module. If putted in place, it would not only allow them to remain in contact with each other, but it would also foster their interests in ESDP issues and make them use the skills and competences they acquired.

Finally, it shall be emphasized that similar events shall be organised regularly in the future, as to enlarge the impact on the European cadets⁴. The 39 participants of the Lisbon Seminar also confirmed this need of sharing knowledge on ESDP at a larger scale. Organising such seminars on a regular basis would contribute to

4 In March 2010 Spain organized the second seminar.

solve the issue of recognition. If it does not remain a “one or two shots” experience, the recognition through accreditation or mention on the diploma supplement as encouraged by the Bologna Process, will undoubtedly have to be addressed by the participating institutions. But providing education on a European topic in a European environment can become a cornerstone of the integration that is looked forward today not only by the European higher education system but also by the ESDP itself.

Conclusions

This Initiative can make a significant contribution to the creation of a European Identity among EU MS Officers and is crucial to be deepened by all Member States. Regarding the students, we conclude that they have had an excellent result, fostering the ties between EU MS Officers, and therefore, creating new types of synergies among MS Armed Forces.

The structure of the course tried to balance the conceptual knowledge of ESDP with case studies. It was recommended that in future courses there should be a time for reserved discussion groups, allowing the students to analyse and discuss cases by themselves. If possible, the seminar should have two weeks, instead of one, allowing both conceptual part and a more extensive debate between students. The external evaluation is something to maintain, providing the necessary independence.

Subjected to further discussion and development, we propose that every six months four to five MS Academies should organize this type of Seminar, allowing MS to send more students abroad, and receiving more students in their academies. At the end of the day, every MS and their Armed Forces will win in a way that not only small steps for capabilities will be taken, but also significant leaps to implement a comprehensive “Military Erasmus” will be given.

Bibliography

Council of the European Union. (2008). *Document 13244/2/08 rev.2*. Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union. (2009). *Edited Remarks by Javier SOLANA at the meetings of EU defence ministers in the framework of the GAERC*. Brussels: Council of the European Union.

European Defence Agency. (2006). *An Initial Long Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*. Brussels: European Defence Agency.

Kirkpatrick, D., & Kirkpatrick, J. D. (1998). *Evaluating Training Programs: The Four Levels*. San Francisco: Berrett-Koehler.

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

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 Revista 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 problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se 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 publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (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 problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the Portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and 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).

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).

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 _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 126, 127 e 128)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 20,00 €
 Individuais/Individuals 15,00 €
 Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each

Pré-Pagamento/Prepayment

- Numerário**
- Cheque** nº _____ 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



4^a
Série

Visões Globais para a Defesa

Editorial

Vitor Rodrigues Viana

Foreign and Defense Policy in the Obama Administration

David Auerswald

Quelle Strategie pour le XXI^e Siècle?

Hervé Coutau-Bégarie

Poland's Security Policy in an Unstable World

Jerzy M. Nowak

Regional Security Frameworks in Israel

Oded Eran

Política de Defesa do Brasil

Marco Gonçalves Mendes

Política de Defesa de Angola

Armindo Bravo da Rosa

Extra Dossier

Comparação da Orientação Institucional/Ocupacional dos Oficiais do Exército e da GNR

Fernando Cardoso de Sousa

Jorge Gaspar Esteves

Portugal no Momento Fundador da NATO – RAM (à Portuguesa)?

Catarina Pimenta

Acerca do Conceito Estratégico da NATO.

A Caminho de Lisboa, uma Nova Estratégia para o Século XXI

Agostinho Paiva da Cunha

O Exército Popular de Libertação em Operações de Socorro e Emergência.

O Caso dos Nevões de Janeiro/Fevereiro de 2008

Alexandre Carriço

Acordos Bilaterais de Promoção e Protecção de Investimentos.

Práticas do Brasil e da China

Wei Dan

Legislação sobre os Organismos Geneticamente Modificados.

Segurança Alimentar ou Protecção?

Ana Morgado dos Santos

José Manuel Caetano

Nova Doutrina Militar da Rússia

Pavel F. Petrovskiy

Putting Humpty-Dumpty Together Again?

Trends and Issues of Efficacy in Multilateralism

Armando Marques Guedes

Space Support in Terrestrial Military Operations.

Implications for Emerging Thinking on the Future Airpower

João Carneiro Caldas

A Small Step for Capability, a Significant Leap for "Military Erasmus"

Pedro Ferreira da Silva

Sylvain Paile



INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

ISSN 0870-757X

