

Nação Defesa

Nº 114

Verão 2006

3ª Série

Segurança na África Subsariana

Cabo Verde ou da Necessidade de uma Nova Parceria
Paulo Lopes Lourenço

Petróleo em Português? Em Prol de uma Política Africana
Manuela Franco

Democratic Governance and Security Sector Reform: Realities from
post-war Mozambique
Anícia Abdulcarimo Lalá

Africa's Ungoverned Space
Teresa Whelan

Equilíbrios de Poder na África Subsariana: do Terrorismo Islâmico ao
Falhanço de uma Região
Bernardo Pires de Lima

Uma Visão Geopolítica do Espaço da Língua Portuguesa
Armando Teixeira Carneiro

Modelos de "africanização" das Operações de Apoio à Paz
António Manuel Rodrigues Pinheiro

O Fenómeno Subversivo na Actualidade. Contributos para o seu
Estudo
Francisco Proença Garcia

O Terrorismo e a Transformação do Planeamento Estratégico de
Segurança Nacional dos EUA
João Vieira Borges

Operações Baseadas em Efeitos: o Paradigma da Guerra do séc. XXI
João Vicente

Instituto da Defesa Nacional

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

João Marques de Almeida

Coordenadora Editorial

Isabel Ferreira Nunes

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 Emílio Sachetti, 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, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Presses de Sciences Po, Paris, França) Charles Moskos (Department of Sociology, Northwestern University, Evanston, Illinois, USA), Christopher Dandeker (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Christopher Hill (Centre of International Studies, University of Cambridge) Felipe Aguero (Dept. of International and Comparative Studies, School of International Studies, University of Miami, USA), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Jornal Die Zeit, Hamburg, Alemanha), Jurgen Brauer (College of Business Administration, Augusta State University, USA), Ken Booth (Department of International Politics, University of Wales, Reino Unido), Lawrence Freedman (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Robert Kennedy (Institute for Social, Behavioral and Economic Research, University of California, USA), Todd Sandler (School of Social Sciences, University of Texas at Dallas, USA), Zbigniew Brzezinski (Center for Strategic International Studies, Washington, USA).

Assistente de Edição

Cristina Cardoso

Colaboração

Ver normas na contracapa

Assinaturas

Ver última página

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: publicacoes@idn.mdn.gov.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

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

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nação

Defesa

Segurança na África Subsariana

Nº 114

Verão 2006

3ª Série

Cabo Verde ou da Necessidade de uma Nova Parceria
Paulo Lopes Lourenço

Petróleo em Português? Em Prol de uma Política Africana
Manuela Franco

Democratic Governance and Security Sector Reform: Realities from
post-war Mozambique
Anícia Abdulcarimo Lalá

Africa's Ungoverned Space
Teresa Whelan

Equilíbrios de Poder na África Subsariana: do Terrorismo Islâmico ao
Falhanço de uma Região
Bernardo Pires de Lima

Uma Visão Geopolítica do Espaço da Língua Portuguesa
Armando Teixeira Carneiro

Modelos de "africanização" das Operações de Apoio à Paz
António Manuel Rodrigues Pinheiro

O Fenómeno Subversivo na Actualidade. Contributos para o seu
Estudo
Francisco Proença Garcia

O Terrorismo e a Transformação do Planeamento Estratégico de
Segurança Nacional dos EUA
João Vieira Borges

Operações Baseadas em Efeitos: o Paradigma da Guerra do séc. XXI
João Vicente

Instituto da Defesa Nacional

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.

Editorial	5
Segurança na África Subsariana	
Cabo Verde ou da Necessidade de uma Nova Parceria <i>Paulo Lopes Lourenço</i>	7
Petróleo em Português? Em Prol de uma Política Africana <i>Manuela Franco</i>	15
Democratic Governance and Security Sector Reform: Realities from post-war Mozambique <i>Anícia Abdulcarimo Lalá</i>	35
Africa's Ungoverned Space <i>Teresa Whelan</i>	61
Equilíbrios de Poder na África Subsariana: do Terrorismo Islâmico ao Falhanço de uma Região <i>Bernardo Pires de Lima</i>	75
Uma Visão Geopolítica do Espaço da Língua Portuguesa <i>Armando Teixeira Carneiro</i>	99
Modelos de "africanização" das Operações de Apoio à Paz <i>António Manuel Rodrigues Pinheiro</i>	141
<hr/>	
O Fenómeno Subversivo na Actualidade. Contributos para o seu Estudo <i>Francisco Proença Garcia</i>	169
O Terrorismo e a Transformação do Planeamento Estratégico de Segurança Nacional dos EUA <i>João Vieira Borges</i>	193

Operações Baseadas em Efeitos: o Paradigma da Guerra do séc. XXI <i>João Vicente</i>	229
---	-----

Através das leituras

O Dilema de Fukuyama, por Diana Santos Francis Fukuyama, <i>America at the Crossroads – Democracy, Power and the Neoconservative Legacy</i>	259
O Regresso do Concerto, por Henrique Raposo Richard Haass, <i>The Opportunity – America’s Moment to Alter History’s Course</i>	262
A Síntese Necessária, por Gonçalo Curado John Lewis Gaddis, <i>The Cold War: A New History</i>	265
Mind the Gap, por Gonçalo Curado Thomas P.M. Barnett, <i>The Pentagon’s New Map: War and Peace in the Twenty-First Century</i>	268

Este número da Nação e Defesa dedicado às questões da segurança na África Subsariana conta com sete artigos de reflexão sobre o tema e três artigos extra caderno. Neste número foi retomada a secção *Através das Leituras* composta por resenhas, com o objectivo de dar a conhecer ao público leitor obras recentes através de uma leitura crítica.

O primeiro artigo sublinha a necessidade de uma parceria mais próxima entre África e a Europa, conducente a uma situação de maior estabilidade e desenvolvimento de formas de cooperação com aqueles países africanos que se aproximem de um modelo exemplar de governação. Cabo Verde conta-se entre estes potenciais parceiros, indo ao encontro das preocupações da União Europeia no que concerne à promoção de acções de política externa integradas. Cabo Verde está em condições de responder aos desafios da actualidade, sendo um elo decisivo numa nova parceria de segurança entre o Atlântico e a África Ocidental. O segundo contributo deste número reflecte sobre a dependência ocidental dos recursos petrolíferos e sobre a problemática do acesso concorrencial aos recursos estratégicos pelas grandes economias mundiais. Esta circunstância veio reposicionar o continente africano nos circuitos das trocas internacionais. Os interesses subjacentes à exploração de hidrocarbonetos e gás natural são objecto de reflexão neste artigo, propondo-se como é que Portugal pode responder aos estímulos estratégicos e políticos em presença numa zona de tradicional influência portuguesa. O terceiro artigo equaciona a importante questão da governação democrática, como condição essencial para o alcance da paz, da estabilidade e do desenvolvimento em África. Em particular em cenários de reconstrução pós-conflito, as reformas no sector de defesa e segurança apresentam-se como fundamentais para o desenvolvimento consistente de novos modelos de governação. O artigo aborda as reformas no sector da defesa e segurança que tiveram lugar em Moçambique após uma guerra de dezasseis anos, através da análise da legislação, dos processos de planeamento estratégico, de decisão e implementação da acção política e do controlo democrático. O quarto

artigo traduz uma perspectiva norte americana sobre a questão da segurança em África, no contexto dos espaços não governados e sugere várias formas pelas quais é possível conter a sua proliferação. O quinto contributo para este número analisa o actual cenário geopolítico na África Subsariana. Partindo da análise de indicadores sociais, políticos e económicos dos principais países da região ocidental africana, compreendida entre o Senegal e a Nigéria, considera as modificações ocorridas no Islão em África e o seu impacto na penetração do terrorismo no continente africano. O mesmo dá conta das percepções e reacções que países como a China e os EUA têm tido, no que respeita aos problemas da estabilidade e segurança naquela região. O sexto artigo parte de uma perspectiva geopolítica para reflectir sobre a difusão da língua como potencial vector facilitador de acções conducentes à resolução e à estabilização de situações de conflito. O último artigo temático foca o fenómeno da “africanização” das operações de apoio à paz, numa óptica de integração sub-regional e da operacionalização de políticas de cooperação multilateral no domínio da segurança e defesa. Abordando alguns estudos de caso, entre os quais se contam o caso francês e o caso português, analisa diversos modelos de cooperação militar multilateral.

Os três artigos extra temáticos consideram aspectos de igual importância para o estudo e reflexão sobre questões candentes da segurança internacional. O primeiro, é dedicado ao fenómeno da insurgência, ensaiando uma sistematização possível de várias tipologias de subversão, com base em estudos de caso. O segundo analisa o impacto da ameaça terrorista no planeamento estratégico norte-americano, descrevendo os objectivos e as finalidades de vários instrumentos reguladores e multiplicadores de novas estratégias nacionais de cariz pragmático, funcional e conjuntural. O terceiro considera as consequências estratégicas dos novos desafios à paz no pensamento militar, nomeadamente no que concerne à capacidade de projecção e ao planeamento de forças assente em operações baseadas em efeitos.

Isabel Ferreira Nunes

Cabo Verde ou da Necessidade de uma Nova Parceria

Paulo Lopes Lourenço

Diplomata

Resumo

Cabo Verde vive um período único de estabilidade: é um caso exemplar de boa governança. A segurança da Europa passa por uma análise descomplexada do fervilhado de ilícitos a Sul (tráfico de droga; armas de destruição maciça; imigração ilegal, terrorismo). Quer isto dizer duas coisas: (1) a Europa precisa de parceiros resolutos; (2) qualquer solução de paz para África, implica o empenho de países como Cabo Verde na fiscalização das suas Zonas Económicas Exclusivas.

África readquiriu centralidade numa nova balança de poder. Existem novas dinâmicas de segurança das quais são exemplo organizações regionais como a União Africana; recentemente, a NATO realizou ali o seu principal Exercício (LIVEX). Existe também uma intensificação das relações com a UE que pode encontrar em Cabo Verde um parceiro em condições de corresponder aos desafios geoestratégicos e um elo decisivo numa nova parceria de segurança para o Atlântico e a África Ocidental.

Abstract

Cape Verde or the Need for a New Partnership

Cape Verde is going through an exceptional period of stability; it is a role model of good governance. Europe's security is somehow related with a serious analysis of the numberless illicit acts occurring in the South (drug trafficking; weapons of mass destruction, illegal migration and terrorism), with two consequences: (1) Europe needs determined partners; (2) any peace solution for Africa depends on the will of countries like Cape Verde to control their Exclusive Economic Zone borders.

Africa regained centrality in a new balance of power: there are new security dynamics namely in regional organizations like the African Union; recently, NATO performed there its most important exercise (LIVEX); the relations between Africa and the European Union are deepening. The EU can find in Cape Verde both a partner able to respond to the geo-strategic challenges ahead and an important link for a new security partnership on the Atlantic and Western Africa area.

Um dos dramas de um longo relacionamento é que tudo parece adquirido. Aquilo que parece resultar candidamente de uma relação forte é muitas vezes apatia e entrave ao crescimento dessa mesma relação. No relacionamento de Portugal com países africanos de língua portuguesa, parece recomendável por isso testar criticamente os limites da sua qualidade e da sua ambição.

Com as mudanças operadas no ambiente internacional nos últimos anos, esse exercício poderá ser duplamente revelador no que respeita a Cabo Verde. A verdade é que, com alguma naturalidade, começámos a debater se o futuro de Cabo Verde não poderia passar por alguma fórmula de associação mais aprofundada com a UE, ou até de uma aproximação da ou à NATO. Tal não deverá ser por acaso.

Cabo Verde vive um período dinâmico e florescente do ponto de vista da sua estabilidade política e económica. É um exemplo abundantemente invocado para o resto de África em termos de *good governance*, transparência na gestão pública e na economia da sua ajuda ao desenvolvimento. Recorde-se ainda que se trata de um país com quem Portugal mantém uma sólida cooperação técnico-militar, de resto caracterizada por enorme sentido de rigor no seu cumprimento.

Cabo Verde está ainda munido de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, bem definida, respaldada num largo consenso nacional, e que tem sabido demonstrar, apesar da insuficiência com que a Natureza o dotou de recursos, ser um arquipélago de gente capaz, diligente, informada, educada e determinada.

É por isso, apenas aparentemente, curioso que o horizonte de aproximação à UE e à NATO apareçam com maior frequência no vocabulário público deste e sobre este país.

É preciso notar, por outro lado, que a segurança da Europa passa cada vez mais por uma análise descomplexada das ameaças, da instabilidade, das causas perenes do terrorismo e do tráfico ilegal. A Europa sabe hoje que não pode ignorar as causas de insegurança que ela crescentemente consegue situar em África e no Atlântico Sul.

“Sem segurança, não há desenvolvimento e sem desenvolvimento não há paz nem segurança”. Parece evidente, mas a base da política de envolvimento da Europa em África tem ignorado este axioma do SGNU. O *mea culpa* deve em parte também ser feito por nós.

Agora que a UE parece convencida dos méritos de uma abordagem mais integrada das suas políticas na acção externa, na defesa e na cooperação e desenvolvimento, sucede que também Cabo Verde está em condições de corresponder aos desafios que, na ordem regional e internacional, o interpelam cada vez mais no espaço que, do ponto de vista geoestratégico e geoeconómico, naturalmente lhe cabe.

O continente africano, por sua vez, também está a mudar. Existem novas variáveis no desenho de segurança das organizações regionais - nomeadamente da UA - que vivem um pronunciado processo de autoresponsabilização. E as novas iniciativas para África, do NEPAD aos progressos no G8 (incluindo o possível perdão da dívida), passando pela emergência de novos actores e novas estratégias de cooperação, indiciam um interesse e uma consciência redobrados na importância do futuro daquele continente.

Darfur no Sudão é neste contexto um exemplo paradigmático e, num certo sentido, um precedente: eis que a NATO e a UE foram convidadas para participar num esforço colectivo de segurança regional, regionalmente conduzida, ainda que sem disporem de tropas no terreno ou sequer controlo operacional. Para quê? Para capacitar a UA com os meios de planeamento, transporte e logística necessários. Ainda que a missão possa vir a transitar para a ONU, e ainda que erros lhe possam ser imputados, a dinâmica é indesmentível e as dificuldades no seu processo de decisão seriam sempre, de certa forma, inevitáveis.

Entretanto, convém destacar aquilo que, com contornos mais e mais nítidos, parece ser uma disposição de factores que tornam o arquipélago de Cabo Verde não só numa plataforma incontornável na segurança do Atlântico e da África Ocidental, mas um elemento potencialmente estruturante no desenvolvimento de uma nova dimensão de segurança e estabilidade no relacionamento Norte-Sul e Sul-Sul:

- Sul-Sul, no sentido em que, no fim da Guerra Fria, um novo ambiente de segurança e a emergência de novos actores de dimensão regional e super-regional acrescentaram definitivamente um novo eixo de relações comerciais e políticas ao mapa mundo, unindo a África à América Latina e à Ásia.
- no caso de Cabo Verde, é fácil verificar ainda, por outro lado, que a sua ainda relativa centralidade no cruzamento das dimensões horizontal e Norte-Sul lhe confere novas propriedades. Tal como Portugal já foi por umas razões, e agora é, por outras, um país com uma inequívoca geografia estratégica na Aliança Atlântica, Cabo Verde reproduz, num novo contexto internacional, uma nova valência em termos de segurança e, dessa forma, uma nova ambição.

Creio que o reconhecimento destas mais-valias está lentamente a fazer o seu caminho.

Não só a NATO anunciou já que o seu principal Exercício LIVEX em Junho deste ano teria lugar naquele país, como se vai instalando já hoje no debate público, desde

logo em Portugal, uma reflexão descomprometida sobre os patamares da sua relação com a UE e as possibilidades ali ainda em aberto.

Por outro lado, basta ver a evolução dos índices de desenvolvimento humano das NU e a sua elegibilidade para a *Millenium Account* para atestar como, na óptica de preparação, nos níveis de educação e receptividade, nos critérios de bom governo, transparência e racionalidade na gestão, mas também na óptica estratégica de longo prazo - se trata de um caso individualizável em África que tem ainda a particularidade de se situar numa zona de fronteira com a Europa e o Mediterrâneo.

Se esta leitura é inevitavelmente condicionada pelo prisma da segurança internacional, será talvez de lembrar que não é possível hoje falar-se de estabilidade nas relações económicas, nos mercados financeiros ou nas políticas bilaterais sem um subtexto de segurança, que é afinal o tecido mesmo do próprio desenvolvimento. Não é possível falar-se de soluções políticas e económicas de desenvolvimento sem uma definição para a variável da estabilidade e da segurança nas relações intra e inter-regionais.

Vivemos num novo ambiente de segurança no qual é preciso pensar-se não só em termos macroeconómicos, mas também na macroestabilidade e na macrosegurança, do mesmo modo que não é possível hoje falar-se de defesa sem segurança e vice-versa. São faces de uma mesma moeda, com consequências directas no modo como nos organizamos e como organizamos a política de defesa ou a política de segurança.

É por isso que as possibilidades de Cabo Verde se sugerem tão consistentes sob todas estas dimensões e também por isso parecem existir, neste momento, como nunca antes, condições privilegiadas para o desenvolvimento de uma renovada e mais ambiciosa parceria entre Portugal e aquele país irmão. Ambos os países terão a ganhar.

Portugal e Cabo Verde partilham a mesma língua, têm matrizes culturais afins e beneficiam de uma relação única com vários países na orla costeira do continente africano, até ao Golfo da Guiné, numa zona claramente identificada como alvo no mapa geopolítico e geoenergético, bem como com a África Austral, onde Angola é hoje indiscutivelmente uma potência regional. Há uma ligação natural, ainda, ao Brasil, que emerge gradualmente como uma potência a nível mundial.

O potencial de triangulações, quer a nível das trocas, quer a nível dos canais de diálogo sobre cooperação regional em matéria de segurança e de defesa, é imenso. Uma vez mais, afigura-se imperioso que as condições de segurança e a prospecção de soluções sustentadas para a segurança regional e internacional, entendida em termos latos, são

referenciais indispensáveis em qualquer avaliação, à semelhança do que as grandes empresas fazem, quando procuram estabilidade político-fiscal e segurança antes de decidirem investir no estrangeiro.

Por outro lado, essa mesma estabilidade e relativa proximidade de Cabo Verde tornam-no num parceiro chave num contexto económico crescentemente marcado pela deslocalização e o *outsourcing*. Tem recursos humanos bem preparados, a custos competitivos.

Habitúamo-nos a medir as distâncias dentro da Europa, mas aproveito para recordar que um voo para Cabo Verde demora mais ou menos o mesmo que um voo para Itália.

Alguns de vós poderão surpreender-se com esta ênfase em África, mas a verdade é que uma das consequências legíveis dos desenvolvimentos mais recentes em sede de segurança e defesa, é a de um renovado enfoque naquele continente. Desenha-se uma tendência clara no sentido do aparecimento de novos actores, cujo envolvimento sem precedentes parece sugerir um novo posicionamento e uma transferência para as relações Sul-Sul dos equilíbrios de poder e influência que marcaram a Guerra Fria, nomeadamente no hemisfério Norte.

Se olharmos para o mapa, verificaremos que África adquiriu, pelo fortalecimento relativo nos restantes continentes, uma curiosa centralidade, pelas boas e más razões, enquanto fiel de uma nova balança de poder, que entrelaça novos e activos interlocutores no continente asiático, africano e sul-americano, num contexto marcado por uma acelerada integração regional, ameaças assimétricas e uma capacidade de penetração e irradiação do fenómeno terrorista nas suas múltiplas variantes.

Portugal, por sua vez, que é um país europeu, não deixou nunca de ser, durante a sua história, um país Atlântico, marcado por um forte património de convívio com o Mediterrâneo e com África.

Se, no que a nós diz respeito, a integração europeia é hoje um dado adquirido, é importante compreender que talvez por essa mesma razão o país precise hoje de se fortalecer na sua projecção internacional, numa altura em que se convocam novos eixos e novas influências. Parte inevitável desta equação realiza-se, talvez mais do que nunca, na sua dimensão externa, na qual a combinação inteligente de esforços e ambições com Cabo Verde poderá ser mutuamente benéfica.

Dizia eu que sem segurança não pode haver desenvolvimento.

A Europa compreenderá certamente hoje que as causas de instabilidade no Sul não lhe podem ser indiferentes. Que o fervilhado de actividades ilícitas no Atlântico Sul,

do tráfego de droga às armas de destruição maciça, passando pela imigração ilegal e pelo terrorismo, propiciado pela fraca autoridade do Estado ou pela ineficácia ou simples inexistência de meios eficazes de prevenção e combate é uma realidade sem cujo reconhecimento a Europa não pode continuar.

Isso quer dizer, fundamentalmente, duas coisas: a) primeiro, que a Europa precisa de parceiros estáveis e resolutos na cooperação e no diálogo sobre segurança e defesa; b) segundo, que a Europa só poderá ter pretensões a apresentar soluções de paz e segurança para África se elas forem sólidas, claro, mas também realistas e duradouras. Qualquer solução de segurança para África não pode cingir-se à projecção de forças militares ou à ajuda ao desenvolvimento, sob pena de estarmos a adiar meramente o problema. A segurança em África diz respeito à segurança da Europa.

Nesse sentido, não vejo como os recursos e meios de combate à criminalidade ao dispor de um país como Cabo Verde, nomeadamente no que diz respeito à vigilância do seu espaço **aéreo e naval**, poderão passar despercebidos à Comissão Europeia ou ao interesse comunitário, com o estímulo acrescido da sua mais do que provável boa gestão e execução. Recordo, aliás, que às portas da Europa, CV tem uma extensa e exigente ZEE que importa fiscalizar.

De resto, é de assinalar que o Exercício NATO que há pouco mencionei não deixará de incidir sobre toda a panóplia de ameaças, militares e não militares, que ali se podem antecipar, em larga medida fruto do trabalho preparatório que ali tem sido feito em consulta estreita com as autoridades cabo-verdianas.

É por estar numa zona de transição, por oferecer condições ímpares de estabilidade e potencial económico que Cabo Verde é e deve ser um parceiro indispensável a Portugal e à Europa, em particular num contexto de marcada necessidade de textura para essa imensa comunidade atlântica que junta países de vários continentes.

Mas não um mero parceiro. É certo que, à vista desarmada, o caudal de investimentos que ali têm vindo a ser feitos é testemunho dessa parceria, mas não se consegue, em nota muito pessoal, e feitas todas estas contas, deixar de se ter a sensação que se pode ir muito mais longe, no que parece ser, insista-se, uma correlação única de interesses em comum, num novo ambiente de trabalho.

Esta combinação de interesses, alimentados pela amizade e pelo riquíssimo património de relações e cumplicidades entre ambos os países, poderá de forma decisiva, e pela primeira vez no pós Guerra Fria, convolar-se numa massa crítica de vantagens recíprocas, com contornos globais, da economia à segurança, passando pelo diálogo político e a cooperação militar, com alto valor acrescentado.

Num momento em que África parece ter recuperado a atenção dos agentes políticos, mas também económicos, financeiros, empresariais e até culturais, estão abertas as condições para a definição de uma nova plataforma de entendimento que estabeleça com maturidade as metas para uma nova parceria.

Dir-se-á que é uma aposta. Talvez se devesse dizer, na frieza das considerações anteriores, que se trata antes de uma necessidade.

Petróleo em Português? Em Prol de uma Política Africana

Manuela Franco

Diplomata residente, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa

Resumo

A luta contra o terrorismo, a instabilidade no Médio Oriente, a dependência ocidental das importações de petróleo, a busca concorrencial de garantias de acesso aos recursos estratégicos pelas grandes economias asiáticas, e a função estruturante dos EUA enquanto economia financiadora da globalização, conjugam-se para colocar o continente africano nos circuitos de trocas internacionais.

Diante dos interesses que a exploração dos recursos em hidrocarbonetos e gás natural atraem à Costa Ocidental de África, este artigo propõe uma reflexão sobre como deve Portugal responder aos estímulos estratégicos e políticos em presença numa zona de tradicional influência portuguesa.

Abstract

Does Oil Speaks Portuguese? In Defense of an African Policy

The fight against terrorism, the instability in the Middle East, the western dependence on oil imports, the major Asian countries quest for access to strategic resources and the structural role of US as the globalization financing economy, are all variables that concur to place the African continent in the international trade system.

Taking into account the interests that the African Western Coast hydrocarbon and natural gas resources exploitation are raising, this essay proposes a debate on how Portugal should answer to the strategic and political challenges in a region that has been traditionally a Portuguese influence area.

Diante dos interesses que a exploração dos recursos em hidrocarbonetos e gás natural atraem ao Golfo da Guiné, coloca-se a questão de saber como deve Portugal responder aos estímulos estratégicos e políticos em presença numa zona de tradicional influência portuguesa.

As antigas ligações à Costa Ocidental de África sugerem o desenvolvimento de um conceito do Petróleo em Português, isto é, uma política que trabalhando laços com os países de influência portuguesa obtenha para Portugal, simultaneamente, o fornecimento de recursos estratégicos em condições favoráveis e relacionamentos políticos, económicos e comerciais privilegiados - e operativos.

O conceito do Petróleo em Português como traço de união, pode ainda ser desenvolvido para acomodar estratégias complementares para o Atlântico Sul e para Timor, criando enquadramento e oportunidades para transformação de relações pós coloniais híbridas em parcerias estratégicas e pondo em marcha um trabalho de sintonização da política externa com o Mundo do século XXI.

Partir em Desvantagem

Trinta anos sobre a descolonização portuguesa, o relacionamento com os Estados sucessores do império colonial português é tranquilo. Portugal é um país plenamente integrado na UE a qual, aliás, é neste momento presidida por um ex-Primeiro Ministro português cujos louros políticos foram ganhos em África.

Subitamente, um novo PREC, desta vez no sistema internacional, torna óbvia a necessidade de uma alteração qualitativa da política africana. Esta imposição da conjuntura internacional é também oportunidade de avaliar as capacidades de influência de Portugal em África, isto é, a qualidade da sua posição relativa no continente e nos países da esfera portuguesa, a qualidade do acesso e interactividade que consegue viabilizar entre esses países e a União Europeia e/ou outros países industrializados, e a relação de correspondência existente entre os resultados, as suas políticas externa, geral, europeia e africana, e a percentagem de recursos financeiros a elas, no todo, consignados.

Normalmente, quando se fala em avaliar uma política já se significa a vigência de uma nova consciência da realidade, já prevalece uma percepção de erro e já se procura criar ou recriar os instrumentos e as situações. É o caso.

A questão assume especial acuidade pelo facto de São Tomé e Príncipe se preparar para começar a bombear um volume considerável de *bpd*¹ sem que, até a data, Portugal tenha conseguido posições. Dadas as condições políticas do Estado santomense, incluindo a fraqueza do sistema jurídico, teme-se que o súbito enriquecimento venha a provocar graves insalubridades.

As preponderâncias externas na gestão dos recursos petrolíferos e, quiçá, na distribuição dos proventos, suscitam preocupações quanto à capacidade de controle de São Tomé, sobre o seu destino. Estas influências, somadas à dissensão política interna característica de São Tomé tiveram também, já, repercussões no tradicional interesse angolano, que se tem revelado volúvel nas suas ligações ao MLSTP². A fragilidade da situação ficou sublinhada pela plausibilidade, nunca desmentida, de São Tomé e Príncipe ser a segunda etapa do *gang* de mercenários que viu frustrada a sua tentativa de arrebatar o governo da Guiné Equatorial.³

Resulta que, apesar de na última década, a prospectiva exploração de petróleo vir provocando em São Tomé e Príncipe toda a sorte de querelas, nem o Governo, nem outras instituições portuguesas puderam, ou souberam, agir com eficácia política, fosse aliciando São Tomé e Príncipe a uma melhor gestão dos seus interesses, fosse a benefício de interesses nacionais, ancorando ou institucionalizando valores e capacidade de intervenção estratégica em proveito de Portugal - que, diga-se, é o principal mercado de São Tomé e Príncipe, o seu principal fornecedor e o seu principal contribuinte de Ajuda ao Desenvolvimento.

A fraca capacidade política portuguesa em São Tomé e Príncipe foi especialmente notória por ocasião do golpe de Estado que ali teve lugar em 2003, ocasião aproveitada pela Nigéria para mostrar *urbi et orbi*, que punha e dispunha, em assunto que tomava como seu. Dir-se-ia que a soberania santomense, e a estabilidade que tenha, vivem a crédito da presença tutelar dos Estados Unidos da América e da influência moderadora que os interesses norte americanos possam exercer na região.

Estamos, assim, perante uma situação algo complexa, tanto mais quanto, no plano concreto, imediato, em consequência das opções de gestão estratégica gizadas em torno das aparentes oportunidades e constrangimentos do grande mercado europeu, Portugal se encontra severamente fragilizado em termos de instrumentos de acção

1 Barris por dia.

2 Movimento Libertação São Tomé e Príncipe.

3 Março de 2004.

e intervenção na área dos recursos estratégicos, não tendo por outro lado atempadamente posto em marcha os processos de reflexão e construção de políticas capazes de suportar uma definição adequada do interesse nacional e uma projecção externa coerente e positiva da soberania portuguesa.

Esta complexidade porém não coarcta, antes alerta a procurar o caminho da acção. É um caminho que se encontra perguntando: *Como ganhar influência? Como e onde tomar posições?*

As Complexidades

São perguntas que mostram, sem artifício, a vulnerabilidade do Estado português diante da necessidade primeira de trabalhar o seu património político e fazer sentido, de rescrever a sua história, de pegar no passado e pô-lo em forma de futuro.

Muitos são os níveis de resposta - geográficos, ideológicos, históricos e identitários, políticos, de interacção - enfim, níveis que se cruzam e se misturam em assunto de grande complexidade analítica. África nunca foi, e continua a não ser, matéria fácil.

Este artigo articula uma série de reflexões que foram surgindo na mesma cadência com que sucessivas novas perguntas sugeriam perspectivas diferentes, que por seu turno exigiam outras respostas, não raro contraditórias: verificámos que a credibilidade de uma dada acção de concretização de uma estratégia do Petróleo em Português, de imediato questionava a articulação da política de recursos estratégicos e, de seguida, a componente da política africana em que se apoiava e, logo, o grau de sucesso desta em termos, por exemplo, do equilíbrio dos custos de manutenção do aparelho de segurança, e diplomático, e de informação, e de cooperação.

Uma a uma, as perguntas sacramentais e de regra sobre as capacidades do Estado, a arquitectura dessas capacidades e a sua projecção pela acção política, o estado de prontidão dos corpos civis e de outros instrumentos de acção relevantes, foram derrocando as probabilidades de uma estratégia que, à partida, nos parecia de desenho simples e destinada ao sucesso.

Vejam. Além de São Tomé e Príncipe, outras fraquezas marcam a presença portuguesa em outros pontos relevantes da Costa Ocidental de África:

- na timidez do acompanhamento político das crises da Guiné Bissau, marcado pela ausência de atempado empenho e intervenção no reforço da arquitectura institucional, inclusive na reafecção das forças armadas locais;

- na debilidade do relacionamento político com Angola. Em sede de interesses permanentes, a política faz-se e avalia-se a longo prazo e em termos de Estado a Estado. Governo a Governo é já uma garantia de estabilidade inferior; e, se é certo que relações pessoais podem ser determinantes para o sucesso ou insucesso de uma política, não é menos certo que não passam de uma condição adjectiva;
- na displicência da presença diplomática e/ou comercial na Nigéria, grande fornecedor de petróleo, visitante activo das crises da Guiné-Bissau, actor político de primeira em São Tomé e Príncipe, rival regional de Angola, protagonista à escala continental e sede de um dos principais pólos de irradiação política e comercial de África, a CEDEAO⁴, onde o português é língua oficial, por activar;
- na intervenção casuística e/ou recessiva em sede de organizações multilaterais relevantes, e na dificuldade e fracos resultados no mobilizar e/ou manipular das instâncias europeias em prol das causas africanas defendidas por Portugal - como resultará evidente de qualquer comparação entre os níveis de tratamentos de contribuição para a paz dispensados pela UE aos diversos Estados da África Ocidental;
- na fraca prioridade atribuída aos assuntos africanos tema nas relações políticas bilaterais com parceiros relevantes.

Em boa verdade, este encadeado apresenta o primeiro dos primeiros testes à viabilidade do Petróleo em Português: a proposição de “assegurar o fornecimento de recursos estratégicos em condições favoráveis” é indissociável da “obtenção de relacionamentos políticos, económicos e comerciais privilegiados - e operativos”.

Por outras palavras: como é que Portugal enquanto Estado Pária conseguiu montar e concretizar o projecto Cahora Bassa e como Estado Democrático não consegue construir uma política africana?

4 Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental.

A Democratização Global

A luta contra o terrorismo, a instabilidade no Médio Oriente, a dependência ocidental das importações de petróleo, a busca concorrencial de garantias de acesso aos recursos estratégicos pelas grandes economias asiáticas, e a função estruturante dos EUA enquanto economia financiadora da globalização, conjugam-se para colocar o continente africano nos circuitos de trocas internacionais.

Transmitida aos mais recônditos pontos do globo pela tecnologia, a vitória ocidental na Guerra Fria parece ter redundado numa mundialização da democracia que, por imperfeita que seja, vai criando um mundo de pares e, com ele, uma nova agenda política internacional. Como tal, os caminhos para a potência necessitam de redefinição: alteram-se os termos, renegoceiam-se os instrumentos.

Patente, a crise do sistema internacional, neste momento sujeito a um furioso debate ideológico, que acolhe uma pluralidade de actores e sustenta um ataque em forma ao Estado Nacional, sobre o qual paira uma presunção de ilegitimidade. Este clima, que pressiona as soberanias, promove as virtudes redentoras das entidades não governamentais e transnacionais, procura efeitos de legitimidade a uma “opinião pública mundial” e influencia as políticas internas e externas ocidentais, afectando também a abordagem das questões africanas.

Clãs e tribos sub-nacionais, Estados Nacionais, Regiões internacionais, e Entidades transnacionais e supranacionais, competem pela capacidade de ditar o amanhã a um sistema internacional abalado por um intervalo estrutural e pressionado pela tendencial consagração do indivíduo como decisor último. Discute-se renhidamente a natureza do poder, os princípios regulatórios do uso da força, a globalização e inenxorável remoção de obstáculos à livre circulação de tangíveis e intangíveis.

A Costa Ocidental de África

A globalização não deixa ninguém de fora. E a exploração das reservas estratégicas provadas da Costa Ocidental de África está na ordem do dia, viabilizada por novas tecnologias e pelos financiamentos que advêm da procura exacerbada de garantias de acesso e de abastecimento em recursos energéticos. Para além da Nigéria e de Angola, pequenos Estados como o Gabão, a Guiné Equatorial e em breve São Tomé tem agora acesso ao embaraço da riqueza.

Como é sabido, para além do petróleo, desenvolvem-se neste momento na região capacidades de exploração das reservas de gás natural. Apesar do negócio do GNL⁵, atrair dezenas de companhias da área energética, os principais jogadores são as grandes companhias de petróleo, vistas as graves questões na área da segurança da exploração e as necessidades brutais de investimento financeiro. Supostamente, nos próximos dez anos serão precisos 100 mil milhões de USD. A Nigéria, a Guiné Equatorial e Angola estão muito bem preposicionadas, tal como estão as companhias *Shell*, *Eni*, *ChevronTexaco*, *ConocoPhillips*, *Marathon*, que se preparam para explorar as respectivas reservas de gás natural.

O acréscimo exponencial de recursos financeiros e as diversas ganâncias geralmente associadas fazem temer uma radicalização das condições políticas e de insegurança da região. Os acontecimentos recentes na Costa do Marfim, e anteriormente na Serra Leoa e Libéria, são um outro factor a sublinhar a alta turbulência da região, também conhecida por Arco de Instabilidade Oeste Africano.

Instituições fracas, conflitos étnicos e religiosos, extrema pobreza e, subitamente, extrema riqueza e extrema corrupção. Contrabando, lavagem de dinheiro, transacções milionárias directas para os chefes de governos, sem deixar rastros nos orçamentos de Estado. Basta comparar as imagens de hoje com as terríveis lembranças da guerra do Biafra para apreciar a evolução do *Far West* Africano.

A consciência de que as fragilidades de grande número de Estados Africanos proporcionam condições perfeitas de acolhimento às forças de desestruturação e ao terrorismo internacional, vem pressionar a noção da urgência em associar dimensões de segurança e incutir nova eficácia às relações de cooperação e às políticas de ajuda ao desenvolvimento.

O Jogo e o Risco

Enquanto a democratização global determina a reestruturação do sistema e o Mundo se reorganiza de acordo com as forças prevaletentes, há oportunidades marginais de ganhos para as pequenas e médias potências. A anarquia do sistema convida ao jogo e ao risco. É a esse convite que defendemos que Portugal responda.

5 Gás Natural Líquido.

Ao igualizar, a globalização apela à diversificação. Portugal deve aceitar o desafio, começando por rever os parâmetros da autonomia estratégica em que repousa a soberania nacional. As condições de acção estão no distanciamento conceptual, na lúcida definição do interesse nacional; pedem agudeza e rapidez na acção.

Na Europa, espera-se. As percepções mudaram. Os problemas da UE evidenciaram-se. As reacções dividem-se: uns querem fazer mais, mais depressa, outros menos, mais devagar. Todos sabem que é uma construção periclitante. Na verdade, parece ser um momento de decisivas tomadas de consciência sobre os vários projectos políticos em presença, as manipulações, as crises, umas ideológicas e outras de regime, ou de políticas nacionais, enfim: tudo parece estar em causa. A constatação do carácter acessório da União Europeia como actor político mundial, o medo da competição, económica e cultural, determinam a crispação europeia. A incapacidade de mudança recebeu o nome de “valores europeus”, tristemente patentes na incontornável estagnação política e dificuldades morais, económicas e sociais. Entre o resultado, ainda nebuloso, de uma personalidade a 25, a instabilidade política dinâmica da fronteira com a zona russa e a perspectiva – ao mesmo tempo abstracta e determinante – da adesão da Turquia, o que se vê é desorientação e o vazio no meio.

Nas últimas três décadas, Portugal ocupou-se do famoso programa dos três Ds. Passada a Descolonização, a Democracia e o Desenvolvimento fundiram-se no objectivo de integração europeia, que assim orientou e dominou as políticas interna e externa. Agora plenamente integrado, Portugal tem a oportunidade de corrigir alguns desequilíbrios adquiridos no afã do percurso, nomeadamente uma interpretação algo fusional entre a agenda da UE e o interesse nacional. As antigas coordenadas geoestratégicas – a aliança britânica, a autonomia peninsular e as relações intercontinentais – perderam contornos, sem que nada as substituísse. As novas fronteiras não são os Pirenéus.

Há crise. Eis de novo a situação-resumo das tensões inerentes à posição nacional, o velho dilema entre a estratégia marítima e a ligação mais completa à Europa. Não há alternativa a governar uma justaposição do arco atlântico com o eixo continental. E não se reduz o conflito a uma dimensão política. Forçado a jogar com ambas, é de novo altura de reinterpretar, de reformular a política externa. O actual interesse pelos recursos estratégicos da Costa Ocidental de África encontra Portugal no terreno. Aí se encontram a oportunidade e a necessidade de criar uma política africana.

Este artigo sustenta que o Petróleo em Português como conceito orientador detém amplitude suficiente para estruturar e fortalecer o desenho, a autonomia, e o refazer

de uma política africana. E que, deste modo surgirão condições para a concretização tranquila e sustentada de uma política de recursos estratégicos entre países de língua portuguesa.

Mais sustenta que uma política africana bem conduzida se traduzirá numa melhor definição do perfil internacional de Portugal, agregando margem de manobra política, fungível no contexto europeu, sobretudo se e quando vier a ser introduzido, na União Europeia, o Voto por Maioria Qualificada em sede de política externa e de segurança.

Recomenda assim que o Governo tome uma posição activa, e use a oportunidade do Petróleo em Português para actualizar a componente africana da sua política externa, estabelecendo uma estratégia e uma prática com as antigas colónias, com a potência marítima, com as potências regionais relevantes, e dentro da UE.

Os riscos advêm de Portugal chegar tarde, pouco preparado, e confuso, a um jogo que já está sendo jogado. São bastamente minimizados pelas previsíveis consequências de ficar de fora.

Uma Estratégia é uma Óptica

O Petróleo em Português é uma ideia estruturante: ao mesmo tempo que os seus objectivos imediatos e visíveis postulam acção de resultados verificáveis, contém *in nuce*, toda a gama de ingredientes políticos.

O objectivo primeiro seria assegurar o abastecimento directo a Portugal de recursos estratégicos energéticos, petróleo e gás natural, em condições favoráveis. Portugal, não jogando na primeira liga, é desprovido de ânimo predador, tem e mobiliza recursos não despreciandos, sobretudo em termos de acessos e credibilidade. Defenderia o aprofundamento dos interesses portugueses no sector energético em Angola e a constituição, em São Tomé e Príncipe e em Timor, de companhias nacionais em que os interesses portugueses, detendo uma participação adequada, contribuíssem para resguardar as soberanias e favorecessem o respectivo acesso ao mercado global em condições de credibilidade.

O Estado português acompanharia, facultando protecção, através de uma estratégia de segurança, assente numa política de alianças internacionais e regionais e concretizada em projecção de forças e incremento de cooperação militar, institucional, e outras políticas adequadas ao fortalecimento dos Estados e respectivas capacidades públicas e civis.

Trabalhando os laços com os países de influência portuguesa e sedimentando o acesso a relacionamentos políticos, económicos e comerciais privilegiados, caminhar-se-ia para o segundo objectivo: ancorar uma política africana e explorar os posicionamentos asiáticos.

O terceiro objectivo, de natureza mais sucedânea, estaria no concretizar dos primeiros passos de uma arquitectura do mercado em português. A globalização, as comunicações e o funcionamento em banda larga irão elevar a Língua de instrumento a recurso quase estratégico. A Língua que serviu ou serve a construção da identidade nacional a Timor e aos países Africanos, servirá amanhã a projecção de um Brasil mais desenvolvido e confiante. O português, que une oito países em quatro continentes, deve ser trabalhado como instrumento de mercado.

Engenho e Arte

A operacionalização desta estratégia pressupõe um reformular das percepções da realidade. Ir a jogo, correr riscos: antes de ter políticas, Portugal tem que ter interesses. Para ter interesses tem que os definir. O interesse público tem a ver com a interpretação do bem geral comum, logo a sua definição tem de sair de processos de consulta do corpo político e não de oraculares burocracias.

São precisos instrumentos para limpar o terreno, permitir a acção.

As abordagens seccionadas, que se ocupem apenas de partes da ex “África portuguesa” são uma forma de imunização contra as fantasias africanistas. Importa que Portugal se comprometa politicamente e trate de liquidar o ciclo colonial, abandonando a mentalidade de Guerra Fria e avaliando lucidamente o ponto do ciclo histórico-político em que se encontra, os problemas da proximidade do passado, as fracas competências e visão inadequada, não política e não dinâmica das suas actividades de cooperação que teima em fazer coincidir com política africana. Actualmente, diante das mudanças aceleradas que também em África vêm sucedendo, parece por vezes que a única coisa que Portugal sabe de África é que a perdeu.

As crises passam, os princípios de ordem do sistema internacional mudam, os regimes de governo também. Os interesses permanentes ficam. Se uma vivência com 500 anos não correspondesse a um interesse permanente, então estaríamos a lidar com uma figura de estilo. Não é o caso. Para Portugal, África é um interesse permanente e uma opção estratégica.

Reclamar o Passado

O serviço do passado é um ónus que acompanha as nações antigas. Não é imperativo que seja usado como grilheta. Sabendo-se o que se quer, há que tomá-lo como uma realidade entre muitas outras, apenas mais fácil de trabalhar pois se conhece melhor. Neste momento em que prevalece a tranquilidade interna, Portugal pode escolher.

Pode, modernamente dito, sair da História e instalar-se à sombra de futuras maiores, aceitando que poderão ser suficientemente qualificadas para decidir do destino de pedaços da memória nacional. É a teoria “Florida da Europa”. Ou pode pegar em si e no seu vício do risco calculado e voltar a fazer-se ao Mundo.

Transformar a Herança Colonial num Trunfo

A tradição é uma fonte de legitimidade. Honrá-la é uma política de futuro, que conduz a uma actualização da identidade nacional e à afirmação de uma individualidade. Num mundo em desordem, uma política externa bem definida, adequada ao momento e às necessidades do país, dá à nação um sentido de direcção. A independência, a oportunidade, a competência, os resultados dessa política serão uma das maneiras de refazer um perfil português nas relações internacionais, dentro da UE e - o que não é de somenos importância - no plano interno. Marcado um rumo, definido um objectivo nacional, o compromisso político com a sua concretização permitirá uma focagem que há muito parece escapar à política externa.

As bases de concretização do Petróleo em Português terão de ser lançadas no plano interno, no plano local e regional e no plano internacional. Em cada um destes planos, as acções terão de conjugar elementos simbólicos, culturais, económicos, políticos e institucionais. Sempre atentos às audiências africanas, portuguesas, europeias e internacionais: cumprir uma política, projectar uma imagem, comandar um discurso.

Pacto de Regime e Política Sustentada

O ponto de partida para uma política de Petróleo em Português é ser considerada política de Estado, acordada entre os principais partidos políticos, estabilizada pelo horizonte de uma geração.

Será necessário proceder à redefinição do perímetro estratégico de soberania nacional, e incorporar a segurança económica no cerne da política global de segurança nacional⁶.

Os interesses permanentes não estão sujeitos nem a *benchmarking* nem a *outsourcing*. Porém, sob pena de irrelevância, uma estratégia de segurança nacional tem de ter em conta as regras de eficiência política e económica ditadas pela globalização e os vários, novos, complexos e não raro contraditórios, níveis de ameaça às condições de soberania e independência nacional.

A conquista de mercados é estratégica na medida em que condiciona a capacidade real dos actores na cena internacional e a respectiva influência além fronteiras, por seu turno parte integrante da capacidade de perseverar numa identidade.

Uma doutrina de segurança económica permitirá aos SIRP⁷ desenvolver serviços de informação económica estratégica e territorial, e, por outro lado, emitir orientações susceptíveis de serem partilhadas e integradas na cultura das administrações de empresa.

Fundamental também é o empenho do Estado em mobilizar a Banca e o sector financeiro para a urgência da instituição de instrumentos adequados tanto para participar em redes internacionais de financiamento para o desenvolvimento como para apoiar e segurar o crédito necessário à projecção do comércio e do investimento nacional em economias emergentes, feito por instituições bancárias, segundo critérios definidos pelo mercado e não pelas estruturas estatais da cooperação.

Uma Dimensão Secreta

Como política estratégica envolvendo os mais altos interesses do Estado, cuja influência e imagem projecta, terá uma dimensão de segurança, de defesa, e de informações reservadas. Envolverá parceiros, Estados soberanos e outros interesses terceiros, e suscitará o estabelecimento de relacionamentos preferenciais e de alianças. Terá impactos sobre a internacionalização da economia. A índole estratégica exige regime de confidencialidade.

6 Para além, naturalmente, da defesa deste perímetro estratégico, os meios de defesa incluirão também aspectos tão dispares como a protecção da actividade económica em geral, a protecção do património informático nacional ou, por ex., o grau de confiança pública no sistema de resposta a contaminações da cadeia alimentar ou, obviamente, as informações estratégicas.

7 Serviço de Informações da República Portuguesa.

Como política de Estado seria orientada por um directório reunindo os Ministros dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, das Finanças e da Economia, com a responsabilidade conjunta de:

- 1) determinar, calcular e gerir o interesse nacional;
- 2) estabelecer um máximo de comunicabilidade no planeamento estratégico, para melhor formulação e execução das opções políticas, e rentabilização dos respectivos resultados, e boa utilização dos recursos finitos, mas ainda assim importantes, do Estado Português;
- 3) assegurar controle e decisão política sobre questões como: Portugal, qual a política de energia? Quem a pensa? Quem a formula? Quem decide? Quais os critérios? Qual é o nível de harmonização estratégica entre as compras que se fazem, e a quem? Onde colocar as reservas estratégicas? Quanto tempo demoram a chegar ao consumo? Qual é o meio de transporte? Tem uma presença no sector do petróleo ou apenas no sector da distribuição? Que recursos estratégicos, táticos, técnicos dispõe em hidrocarbonetos? E gás natural? Quais as suas dimensões nacional, europeia, internacional? Inclui ou está associada a alianças comerciais, e/ou políticas internacionais? Brasil? Angola? Teria interesse uma associação com a companhia nacional indonésia para o sector da distribuição em Timor? Qual a sua projecção sobre os interesses estratégicos nacionais a acautelar nas transacções de Cahora Bassa? Que pensa dos projectos da *WestCore* do Grande Inga? Dos projectos da *Eskom* de, em trinta anos, exportar energia para a Europa através de um *pipeline* que ligue a África do Sul a Espanha, passando pela Namíbia e por Angola?

Este directório seria um dos braços de um Conselho Estratégico Nacional, a criar, como instância de cúpula, de consulta e de harmonização das políticas estratégicas. O outro braço seria constituído pelos principais operadores estratégicos, públicos e privados, incluindo portos e comunicações e um número limitado de representantes das indústrias. Seria dotado de condições de independência política e provido com recursos humanos do mais elevado nível e preparação nas áreas da sua competência de análise, previsão, prospectiva, concepção estratégica e de segurança. Seria a face pública do Petróleo em Português.

Uma Dimensão Pública

Em contrapartida, a política africana passaria a ser uma política formulada em consulta entre os principais partidos políticos e em sede parlamentar.

Reformular a política africana implica trabalhar os parâmetros que formatam o discurso e o pensamento. Um pacto de regime que provocasse novas dinâmicas parlamentares, constituiria uma base excelente para um tal trabalho.

Os argumentos a favor de uma política pactuada decorrem sobretudo das actuais condições de debilidade interna e externa de Portugal. O atraso na convergência com os níveis europeus que a nação ambiciona e a concomitante dificuldade em criar riqueza, recomendam que as forças políticas prescindam da arena externa como palco de afirmação ideológica, e que aceitem que o interesse nacional possa ser definido e concretizado de forma objectiva, prática, pragmática, realista e consensual, e nesta base, possa a acção externa ser discutida, formulada e, em casos de desacordo, votada em sede parlamentar.

Assim se dariam passos para levar a política externa ao público, por intermédio dos parlamentares, a quem uma informação continuada acabaria por beneficiar. Assim se dariam passos para atalhar à marginalidade da diplomacia portuguesa, enfraquecida na sua solidão institucional.

Não seria, de início, fácil, nem prático, nem talvez expedito. A prazo redundaria em proveito. O controle parlamentar não só incutiria nova disciplina e rigor ao aparelho diplomático, como viria alargar a margem de manobra do Governo, sobretudo, do MNE, quando desempenhasse políticas apoiadas na dignidade do respaldo parlamentar.

Isto é tão mais oportuno quanto uma actualização política em torno de África supõe alguns sacrifícios de atitudes e de presunções de cumplicidades automáticas. Importa reconhecer que, nos trinta anos passados, muitos erros foram feitos e vícios entranhados nas relações bilaterais com as antigas colónias e que alguns traços genéricos da política externa actual não avançam consistentemente o interesse nacional.

Concretizemos: quando, em nome de um “perfeito” relacionamento bilateral, se confundem afectos ou amizades políticas com a formalidade que garante as relações entre Estados, ou se permite que a dignidade do Estado português não seja escrupulosamente respeitada – como já aconteceu quando trabalhadores portugueses em Angola se viam em apuros para obter vistos de trabalho – está-se a contemporizar com situações adversas aos interesses nacionais.

Do mesmo modo, uma identificação demasiado próxima com certas elites pós coloniais vai contra os interesses do sector privado português: algumas companhias, conhecidas por “majestáticas” bem ligadas a interesses locais poderão beneficiar do estatuto de *insider*, mas o interesse nacional dita que o governo português dê prioridade séria à abertura económica, ao fortalecimento do estado de direito e à melhoria geral do acesso nacional aos mercados lusófonos.

Permitir que interesses privados determinem as regras do jogo e as condições de entrada no campo económico ou financeiro, em Estados terceiros, prejudica mais do que um conjunto de investidores, ou o interesse nacional de internacionalização da economia portuguesa, diminui o prestígio do Estado e limita imediatamente a liberdade de acção política portuguesa, fragilizada, diante de parceiros que passam a ter sobre ela o poder de libertar informações danosas, sobretudo em momentos eleitorais, assim estabelecendo uma dinâmica de permissão/retribuição com tendência para crescer porque, evidentemente, os negócios não param.

É importante sanar tais situações, recuperando capacidade de acção para o Estado português, dotando tranquilamente os governos de instrumentos político-jurídicos que limitem com segurança as hipóteses da capacidade política nacional ficar enfeudada a interesses particulares.

O movimento da democratização global progride porque o sistema político ocidental conseguiu a proeza de, simultaneamente, transferir o ânimo conquistador do paradigma territorial para o da conquista de mercados E colocar as “armas da transformação” na praça pública internacional ao alcance de todos, gerando uma situação em que um número cada vez maior de pessoas e de Estados acredita ter interesse na estabilidade e na preponderância do Direito. Transparência, grau de liberdade política e grau de liberdade económica são as armas do *soft power*, e os instrumentos para ir a jogo. Isso mesmo foi já assumido pelos africanos e consagrado na constituição do NEPAD e de toda a nova arquitectura institucional africana.

O envolvimento da Assembleia da República facilitará posições nacionais claras e firmes em áreas vitais como a transparência, a boa governação, a responsabilidade social das empresas e a corrupção, o controle da lavagem de dinheiro e do crime organizado, os crimes de guerra, e outras características dos regimes “fora da lei” cuja reforma, sendo uma prioridade da actual agenda internacional e da defesa contra o terrorismo, tem de ser incorporada em qualquer política externa. Há que definir e formular os termos em que Portugal quer tratar destes assuntos.

Abordagem Portuguesa

O significado primeiro do que atrás se disse será uma proliferação de “políticas africanas”, um regresso à primazia do político, o reconhecimento da necessidade da cidadania, da prioridade da higiene institucional, da exigência do cumprimento a nível interno das prerrogativas da soberania externa, enfim, a paridade das relações Estado a Estado passará a subsumir os poderes dos dinheiros da ajuda.

Pela abordagem política já, neste momento, se destacam claramente os EUA e a China, em pontos opostos do espectro: os primeiros intervindo em favor da boa governação com programas que beneficiam directamente a iniciativa privada empresarial (AGOA) e/ou o bom governo (*Millenium Challenge Account*) a segunda, na base de “amigo não empata amigo”, facilitando trocas de bens e serviços e financiando, a taxas muito interessantes, poderes que não estão em condições de se submeter ao escrutínio da banca internacional.

Portugal deve apressar a reformulação da sua política externa. O ponto do ciclo histórico de relacionamento com os países africanos de língua portuguesa pede justamente libertação das amarras da tradicional política de cooperação: novas vivências, novos interesses, novos problemas. Trata-se de criar uma narrativa diferente, uma narrativa que, por exemplo, poderia procurar trazer a público um envolvimento político mais sofisticado com as diásporas africanas em Portugal, que, sejam ou não cidadãos portugueses, veiculam *inputs* políticos em constante actualização e são decerto sensíveis às causas da estabilidade e do desenvolvimento dos seus países de origem.

Na convicção de que os problemas do político são os mesmos independentemente da geografia, há um interesse primeiro em apoiar a criação de condições de ordem e estabilidade e mercado, clima de investimento estável, respeito pela lei, sistemas jurídicos eficazes incluindo regras que definam os direitos da propriedade, contratos, responsabilidade civil, falências, garantias de aplicação das leis. Haverá também que ter em conta as necessidades dos destinatários: segurança, manutenção de paz, pequenas unidades marítimas, treino e educação militar e de outras forças de ordem; treino e formação de pessoal para o petróleo e fornecimento de capacitação institucional ao serviço do estado de direito e da cidadania.

Segurança Estratégica

É aqui fundamental a capacidade de projectar uma macro imagem de Portugal. Trata-se de um desempenho a solo. É uma etapa que envolve as Forças Armadas e a Diplomacia, ocasião oportuna de sensibilizar e, passe a palavra, mobilizar ambas as corporações para a importância de conjugar as respectivas áreas de acção - as quais se encontram já em processo de redefinição pressionadas que são pela crise do sistema internacional. Tal como a diplomacia é chamada a trabalhar a segurança estratégica e a definir ameaças, assim as Forças Armadas são requisitadas para intervenção civil e apoio à formação e desenvolvimento de processos políticos e institucionais além fronteiras. Isto será cada vez mais claro no caso africano.

Como demonstrou a recente constituição do PAMPA, as FAP têm desenvolvido um trabalho de extremo interesse e profundo alcance político, tanto a nível da cooperação técnico militar como no esforço já adiantado na área de defesa da CPLP. Interessante também a preparação de forças africanas e sua integração em forças multilaterais, como foi o caso dos guineenses incluídos na missão à Libéria. Importa continuar esse trabalho e levá-lo mais longe. Esse mais longe será sinalizado pela vontade de Portugal aprofundar as mesmas políticas em quadros bilaterais de segurança e defesa.

O domínio militar e de segurança é um domínio privilegiado de relacionamento com as antigas colónias portuguesas, cujas elites estão preparadas e interessadas em incrementar. Deve ser reforçado, aprofundado, dotado de prioridade política e capacidade financeira. É um domínio de capacitação institucional de primeira importância, tendo o mérito acrescido da subtilidade com que introduz práticas democráticas, localmente, nos exércitos e nas polícias. Pelo lado português, além de em muitos casos constituir uma missão que é aceite com entusiasmo, pode ser usado para individualização e afirmação do perfil português na NATO e em outras instâncias como seja a ESDP, ou a especialização na área de operações de manutenção da paz ONU/UA ou em outras organizações regionais, subregionais ou multiregionais. Interessante é também reclamar iniciativa na definição de novas missões como “missões de reposição de ordem pública” e “missões de reconstrução de Estados”.

A prudência, o interesse, e a urgência em avançar aconselham a Portugal que se defina por via do seu interesse nacional, e da sua capacidade de iniciativa e decisão autónoma em sede de política bilateral com as antigas colónias na Costa Ocidental de África. Deverá também olhar para a outra margem do Atlântico, com o objectivo de

estreitar as relações políticas, estratégicas, de informação e de segurança com os EUA. Temos defendido a importância de desenvolver estruturas de consulta com os Estados Unidos da América, pelos méritos próprios e pelo interesse em ponderar possibilidades e vantagens de consolidar uma aliança estratégica luso-americana para o Atlântico Negro.

As áreas de colaboração no local são muitas: rotas marítimas, marinha de guerra; fronteiras; policiamento; pescas, comercial e científico; guarda costeira; patrulhas; exercícios navais conjuntos. Esta aliança, reatando a tradição portuguesa de relações privilegiadas com a potência marítima dominante seria, a nosso juízo, portadora de vantagens mútuas.

A abordagem estratégica norte americana à Costa Ocidental tem sido protagonizada sobretudo pelo Comando Europeu, que como responsável operacional pela área que tem repetida e publicamente defendido a projecção de forças aliadas no Atlântico Sul, com notável actividade política seja em Washington, junto do Congresso, seja com declarações formais de interesse estratégico no Golfo da Guiné, seja em apoios concretos à capacidade de segurança da Nigéria. Foram também já feitos alguns gestos em direcção a S. Tomé e Príncipe, de natureza tranquilizadora e no sentido de estimular boas práticas na aplicação dos futuros proventos petrolíferos. Dir-se-ia no entanto que ainda prevalece uma razoável distância entre este tipo de manifestações e uma real aproximação política do executivo americano à zona. Projecção do EUCOM? Comando Militar Aliado do Atlântico Sul?

Perguntas a que o próximo mês de Junho trará primeiras respostas, por intermédio de Cabo Verde que, de 6 a 9 de Junho, terá a sua zona económica exclusiva patrulhada por um navio militar norte-americano. Segundo a Imprensa cabo-verdiana, “a ideia partiu do comando militar dos EUA no Mediterrâneo e foi directamente apresentada ao Estado-Maior das Forças Armadas”. E, no final do mês, Santo Antão, São Vicente e Ilha do Fogo, irão acolher os exercícios militares “*Steadfast Jaguar 06*”, em que a NATO testa a prontidão da sua Força de Reacção Rápida.

É uma grande vitória política para Cabo Verde, que dá mais um passo importante contra a insularidade. É ocasião de grande satisfação para Portugal que acarinhou e apadrinhou a ideia desde o primeiro momento e lhe prestou apoio e empenho político, diplomático e estratégico. É sobretudo um sinal de que está em curso a consolidação de uma estratégia de segurança para a Costa Ocidental de África. A soberania portuguesa volta à liça?

Democratic Governance and Security Sector Reform: Realities from post-war Mozambique*

Anícia Abdulcarimo Lalá

Doutoranda em Estudos de Paz na Universidade de Bradford, Reino Unido

Resumo

Governança Democrática e a Reforma da Segurança: realidades de Moçambique no pós guerra

A governação democrática é vista como uma das condições essenciais para a paz, estabilidade e desenvolvimento em África. Contudo, este argumento contrasta com a vivência de um Continente caracterizado tanto por progressos democráticos como por recuos. Esta realidade, quando inserida em cenários de reconstrução pós-conflito, cria espaço para as reformas no sector de defesa e segurança.

Atendendo às premissas enunciadas, o artigo incide nas reformas no sector da defesa e segurança que tiveram lugar em Moçambique após a guerra civil. Analisa também a legislação e a sua implementação prática; o processo de planeamento estratégico e de decisão e implementação política incidindo sobre as reformas levadas a cabo nas áreas da defesa e da segurança interna; o progresso da governação democrática em Moçambique.

Finalmente, apresenta um resumo do estado da governação em Moçambique, no que respeita ao sector da segurança, realçando os sucessos alcançados e os principais desafios que se impõem e almejam.

Abstract

Democratic governance has been increasingly acknowledged as one of the prerequisites of long-term peace, stability and development in Africa. However, the idealism inherent in this equation is impeded by the reality of a continent characterized by both progress and reversal of ongoing democratization processes, which when coupled with post-conflict emerging environments often lays the ground for security sector reform.

In light of this background, this article examines the security sector reforms that were undertaken in Mozambique following the end of the civil war. In order to accomplish this, the polity component is assessed through the analysis of legislation and its correspondence in practice. Policy elements such as strategic planning, policy-making, decision-making and respective implementation are also reviewed focusing on the reforms carried-out in the areas of Defence and Police. In addition, the politics of oversight is discussed against the background of the desirable progress to be achieved through democratic governance.

Finally, a summary of the status of governance in the Mozambican security sector is presented, highlighting achievements and underlying challenges.

* This paper was produced in the working context of the African Security Dialogue and Research (ASDR) project on "Security Sector Governance in Africa". The author has obtained permission from the Director of ASDR and project leader, Professor Eboe Hutchful, to publish the article in this format in the Revista Nação e Defesa. A slightly longer and modified version of this work (containing a section on justice reforms) has been submitted for publication in the book 'Governing Security Establishments in Africa', forthcoming in 2006.

Introduction

The conceptual use of the term 'governance' has been widespread, including too many undefined approaches by scholars of different areas and research traditions. Nonetheless, the term remains useful as an analytical concept, provided the boundaries of study are clearly defined. In the context of this paper, governance will be used as encompassing three different dimensions, namely those of the institutional properties (*polity*), actor constellations (*politics*) and policy instruments (*policy*)¹. The interactions between these dimensions create bargainings, which ultimately give rise to (formal and informal) systems of rules, shaping the actions of the state and remaining societal groups. These interactions will be examined against the background of the still fragile democratic governance framework established in Mozambique after sixteen years of war between the Government and rebel forces of Renamo.

Democratic governance has been increasingly acknowledged as one of the prerequisites of long-term peace, stability and development in Africa. More precisely, it is presented as the governing approach necessary to overcome the security dilemma that has long been plaguing the continent, i.e., that of equating the security of the regime to the security of the state, thereby creating oppositional dynamics between state security and human security. However, the idealism inherent in this equation is impeded by the reality of a continent characterised by both progress and reversal of ongoing democratization processes. When set against the backdrop of a post-conflict environment, this situation often provides the foundation for security sector reform. Such reform in turn represents an opportunity to reconfigure the relations between political, security, civil society and economic elites, advancing towards more responsive relations amongst them and aiming at building/restoring trust. Integral to this process of change is the establishment of legitimate and capable security forces able to provide security for the people. This endeavour implies legal and institutional restructuring, verification of the management practices in the security sector and above all transformation in the wider attitudinal and organizational culture. These multifaceted processes, when successful, will then help to build and consolidate the four quintessential characteristics of a democratically governed security sector, i.e., transparency, accountability, legal basis and oversight

¹ Treib, Oliver; Bahr, Holger; Falkner, Gerda; Modes of Governance: A note towards conceptual clarification, European Governance Papers Nr N-05-02, 17/11/05, available from <http://www.connex-network.org/eurogov>, accessed 03/02/06.

structures². The latter, however, present a generic and normative framework, which is not usually attainable in the immediate decades following conflict. In addition, it should be the responsibility of each country to determine its own workable model in which these elements can configure and take shape in practice. This does not happen often, as countries ravaged by conflict tend to lack the vision, authority and/or resources to independently decide how to restructure their security sectors. The result tends to be an excessive influence by donor institutions, tied to importation of foreign models, which diverge with the cultural settings and legacies of the country. The outcome of such a state of affairs becomes inappropriate to the needs on the ground, frequently generating unintended security dynamics that end up being harmful to the people.

The governance framework of the security sector in Mozambique has evolved within post-armed conflict circumstances of peace building and democratisation. Both processes developed in parallel with the common objective of ensuring that regression to armed conflict was prevented and peaceful ways of managing conflict were established. Additionally, as with most immediate post-crisis environments, a focus on political management was at the core of these processes, complemented by a short - to medium - term interest in stability. This happened without a simultaneous support of the country's institutional ability to develop frameworks for policy-making and implementation that would ensure long-term security and development. Among the resulting consequences of this state of affairs are shortcomings in governance since this multidimensional element was not entirely mainstreamed in the security sector reform processes initiated in the early phases of peace building.

2 The principles underlying sound security sector governance, in terms of management of security institutions, must outline:

- the roles and responsibilities of the political actors, including the role of parliament;
- the oversight responsibilities of the government;
- the chain of command within the different security organisations;
- the roles and tasks envisaged for each security organisation; and
- the broad democratic principles to which the security organisations should adhere in their conduct as professionals.

Government responsibilities towards the security organizations must also be stated clearly and unambiguously. They must provide clear political leadership to the security organisations; prevent political interference in the chain of command by the political leadership of the country concerned; and seek to provide the security organisations with adequate resources to accomplish their constitutionally designated missions. In Ball, Nicole; Fayemi, Kayode. Security Sector Governance Handbook. Centre for Democracy and Development. 2004. P.9.

In the earlier stages of the conflict resolution process democratization was seen as the panacea that would ensure stability in the long term, but as analysis in the last ten years has shown, in reality it became entrenched in a minimalist and highly conflict-ridden process.³ High levels of donor pressure and dependency with correspondingly diminished levels of Government sovereignty restricted the developments in the security sector and within a post-war reconstruction phase.⁴ Thus, emphasis was placed on the reduction of the armed forces⁵ as a means to cut the defence expenditure and achieve a peace-dividend.

How the security sector would restructure itself to cope with the new peace reality did not merit great concern, beyond the training of a few battalions⁶, a clear institutional division between the armed forces and the Ministry of Defence (MoD), and assurance that a civilian would serve as a minister who would subsequently report before the Parliament. Though these were legitimate concerns from both an international and Mozambican Government (GoM) perspective, they were limited in terms of the transformational potential necessary to ensure good governance in this sector. The reasons for this void in the process were two-fold: firstly, because the understanding of the security sector remained largely limited to the defence arena, due to the GoM's reluctance to accept during the peace negotiations that substantial reforms should

3 Lala, Anicia; Ostheimer, Andrea. How to Remove the Stains on Mozambique's Democratic Track record: Challenges for the Democratisation Process between 1990 and 2003. Konrad Adenauer Foundation. Maputo. 2003.

4 Lalá, Anicia. SSR and the Defence Establishment in Mozambique, PADRIGU-CEEI /ISRI, (Allkopia Växjö). 2001. Malan, Mark. *Peacebuilding in Southern Africa: Police Reform in Mozambique and South Africa*. In Holm, Tor; Eide, Barth. *Peacebuilding and Police Reform*. Portland, Ore: Frank Cass. 2000. Woods, James. *Mozambique: The Cippol Operation*. In Oakley, Robert; Dziedzic, Michael; Goldberg, Eliot. *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*. National Defense University Press. Washington D.C. 1998.

5 The General Peace Agreement (GPA) established the demobilisation of the armed forces and the creation of a new joined institution integrating both government and ex-guerrilla forces. The later were to join through a voluntary process and the GPA established that the force could not surpass the 30,000 men. Also, the declaration of Mr Dennis Jett, then US Ambassador to Mozambique was notorious "*It is always a matter of choosing between social expenditures and military expenditure. Choosing between guns and butter. You can't have both at the same time*". Quoted in Mozambique file, September 1995. p. 15.

6 The GPA prescribed UK, France and Portugal support in the training of the new armed forces. The BMATT troops trained a trainers' infantry battalion, France has been inviting the Mozambican armed forces (FADM) to participate as observers in their promoted Indian Ocean peacekeeping exercises and finally Portugal has been supporting with institutional capacity building, from legislative drafting to training the military police, for example. From the three countries Portugal has been the only one with consistent support throughout.

also take place in the areas of Police and Intelligence, in terms of creating integrated forces, including Renamo members, as happened in the new defence forces⁷; secondly, because the substantive⁸ processes that inform the governance approach were not given the required support and attention either by the International Community (IC) or the GoM.

In light of the above this paper reviews from a governance perspective the changes that took place in the Mozambican security sector in the post-armed conflict phase. A critical analysis concerning the evolution of the legislation (*polity, institutional properties*) and the extent to which practice has corresponded to policy is undertaken. An assessment of the ongoing reform processes including strategic planning, policy-making, decision-making and implementation (*policy, policy instruments*) will follow in the areas of defence and police. Furthermore, oversight (*politics, actor constellations*) is discussed in the context of the desirable progress that should be achieved through democratic governance. Finally, a summary of the status of governance in the Mozambican security sector is presented, highlighting achievements and underlying challenges.

1. The Facets of Governance

The process of re-structuring the security sector in Mozambique suffered from the underestimation of two main features from a governance perspective. On the one hand, the efficiency of the security forces⁹ and the process of establishment and management of new ministries with civilian personnel and oversight tasks in relation to those forces were all relegated before the economic imperative to concentrate on the social sectors. On the other hand, the forces' external oversight mechanisms like the Parliamentary Committee for Defense and Public Security did not receive specific security-related training to help them face their task in the new democratic environment. The civil society, which should be included in

7 The GPA contained however minimalist provisions for reform, i.e., that these forces were to transform and act according to democratic principles. Nonetheless, the non-integration of Renamo men, created a distrust that remains up to this date and is motive for serious political confrontation between Frelimo and Renamo.

8 By this I mean that there is both a legislative and an implementation factor, which corresponds to the practices, and both need to be taken into account.

9 Implying the areas of defence, police and intelligence.

these efforts, also refrained from developing a strong interest to intervene in issues related to the security sector.

In the last years of the war the perception developed that the security sector was almost exclusively the cause of the conflict and therefore the latter was not understood as being able to contribute to its solution. This misperception seemed to have evolved both on the part of the Mozambican society and the International Community.¹⁰

However, despite the Mozambican security forces having their share of mismanagement and even corruption, the forces always remained subjected to political control. Civilian control over the military, police and intelligence was exercised by Frelimo (the party in power) through the existence of political commissioners throughout the forces' structures to ensure that their behavior and performance conformed to the party's interests.

As a result the military never ruled over society, although they were instrumentalised and politicised by the Government, in a context where socialist rule made the state indistinct from the Frelimo party. In spite of this, in the population's perception the military had become a symbol of war and destruction. Such an image had not been developed since independence when the military enjoyed legitimacy as an institution that brought about the liberation of the country.¹¹

After the last armed conflict and re-structuring, the military's diminished capacity to perform did not help in the rehabilitation of its institutional image. Also, the Mozambican Defence Forces (FADM) have been assigned peacetime missions that include development-oriented tasks such as prevention and rescue of populations in case of catastrophes, and the guarantee of economic and social development.¹² In principle this should contribute to the regaining of legitimacy of FADM, but in reality raises expectations that do not correspond to their implementation capacity, hence distorting the perception of the wider rehabilitation process. Illustrative of this was the situation created by the massive floods of 2000, which demonstrated the very limited operational

10 Lalá. Op. cit 4.

11 At the independence the new armed forces were constituted by the ex-Frelimo guerrilla fighters that were involved in the struggle against the colonial regime. All the remnants from the colonial armed forces, even those that were native were disposed of for political related reasons, regardless of their competence or even of having been forced by the colonial authorities to engage in fight against their own country fellow-man. The impact of this on the professionalisation of the forces is an issue that has never merited profound academic research.

12 Defence and Security Law, 17/97 of 07/10. Art.3.

and deployment capacity of the FADM, and which resulted in appeals for substantial external intervention, both at the regional and international level.

Although with the end of the war defence was replaced by poverty reduction as the country's priority, brief references to defence were made in both Government programmes of the two post-war mandates. Unfortunately no ensuing follow-up was made in terms of seriously re-thinking the medium and long-term needs of composition, equipment, training and deployment of the FADM in the face of its new missions.

The above section of the paper demonstrated that, in terms of democratic governance of the security sector, efficiency of the defence forces was relegated in face of the economic and social needs. On the other hand, the aspect of control over the armed forces has always been present, even prior to the introduction of a multiparty system. However, the mechanisms in place for civilian control did not amount to democratic oversight.¹³ With the ongoing process of democratization and despite its frailties, in legislative terms, Mozambique has advanced in creating frameworks that acknowledge democratic governance of the security sector. The paper proceeds to analyse this feature.

1.1 Legislative Framework

The legislative frameworks are important because they encapsulate the legality of actions that are undertaken in the governing context. They encompass the primary step for the installation of the rule of law, and enhance the governing process by contributing to legitimise its procedures. However, the legislative frameworks by themselves cannot guarantee democratic governance. The latter depends on the democratic nature of the prescriptions contained in it.

¹³ David Chuter is eloquent in explaining the difference between civilian and civil control. Also, the use of oversight and control has slightly different impact, being that the first passes an understanding that armed forces have the right to their own institutional guidance in the conduct of their everyday business and are apt to do it, whereas control has the weight of the permanently dangerous which rule is to step over rather than act accordingly. In fact this has been the bulk of the situation in Africa, especially in West Africa with coups' d'état, but the notion is not very constructive as in the event of democratisation with these forces attempting to adapt to the new situation, the wordage is harmful. Also, there is a linguistic barrier: it's difficult to translate oversight to Portuguese and Spanish for example, and thus the word control continues to prevail. Hence, efforts have to be made to always explain the core meaning of that word as being that of oversight. See Chuter, David. *Defence Transformation*. ISS. Pretoria. 2000.

Beyond this, the security sectors of authoritarian regimes have often been characterized by lack of legislation opening space for arbitrary and unaccountable decisions by its superior members. Legislation is useful to counteract the situation by allowing that an individual-centered decision-making process evolves towards one of a more institutional nature, and ends with the idea that the security sector can be a “state within the state”. Legislation in the security sector is also helpful as a step towards transparency and the build up of trust on the part of the overall society and the political community in the security forces.

In Mozambique a new Constitution was adopted in 1990, paving the way for democratisation and serving as the main anchor for political transformation. This document included the very basic tenets for Mozambique’s future defence and security policy. It prescribed the defence of national independence, preservation of the country’s sovereignty and integrity, and guarantee of the normal functioning of institutions and the security of citizens against any armed aggression¹⁴ as security priorities.

The Constitution also set the ground for the subordination of security forces by defining that the President is the Commander-in-Chief of the armed and security forces¹⁵, and invested in him the powers to declare a state of war and its termination, curfew or a state of emergency, although the National Assembly must sanction the latter two dispositions.¹⁶ The Constitution also prescribed the creation of the National Council for Defence and Security to act as a consultative body for the President.¹⁷

The general laws, however, that should tag along the Constitution in the regulation of the security sector did not follow immediately, since a transitional phase was being initiated. During this phase a legal vacuum was created and the only guiding document for this sector was the General Peace Agreement (GPA) drafted after October 1992. Despite the occurrence of the first general multiparty elections in 1994, new legislation in the area of Defence and Security was only passed in 1997 by the elected Parliament.

The Defence and Security law established general principles such as the prohibition of the defence and security institutions to have and express any political affiliation¹⁸, commitment towards a policy of peace only recurrent to force in case of legitimate

14 Constitution of Mozambique 1990, III - Ch. 5, art. 59.

15 *Idem* Ch. 2, art. 117.

16 *Idem* art. 122.a.

17 *Idem* art. 158.

18 Defence and Security Law, 17/97 of 07/10, art. 2.e.

defence, priority to the prevention, and negotiated solution, of conflict, commitment to contribute to a peaceful and secure climate in the region, continent and world.¹⁹

Specific aims related to the operationalisation of security goals, such as the guarantee of independence, sovereignty, territorial integrity and inviolability. These goals included the protection of state security (internal and external), but also established proviso for the security of the citizens and their possessions as well as respect for rights and fundamental liberties.²⁰

The law prescribed the separation of roles and consequent spheres of activity between the Defence and the Police. The Defence sector has external-oriented missions such as guarantee of the integrity of national territory and of sovereignty; pledge for the liberty of the citizens and the security of the means of development of the nation; participation in actions towards peacekeeping, the maintenance of peace and respect of international law".²¹

In contrast, the Police of the Republic of Mozambique (PRM) were assigned internally oriented missions that included, *inter alia*, the assurance of public order and respect to the legality, prevention and combat of crime, as well as of acts contrary to the law and the guarantee of border patrolling.²²

The responsibilities of compilation, researching, producing, analysing and evaluating of information for use by the security of the state were allocated to the Services for Information and Security of the State (SISE). This intelligence agency also retained the responsibility to prevent acts against the Constitution and the functioning of the state organs, and to combat espionage, sabotage and terrorism.²³ The agency worked under the President's Office and reported directly to the Head of State.

This legislative framework is a major breakthrough in terms of governance of the security sector in Mozambique, as since independence, legislation on these matters was barely existent and decisions were totally at the discretion of the high rank and file and ultimately the commander-in-chief.

To complement the Legislative Framework the law on Defence and Armed Forces was created. The law distinguished between the Ministry of National Defence (MoD) and the Armed Forces, stating the subordination of the latter to the political power, i.e.,

19 Idem art. 2.g, h, i, j.

20 Idem art.3.

21 Idem art 10.

22 Idem art 13.

23 Ibidem art 14.

the MoD and the state sovereignty organs.²⁴ The law also specified, *inter alia*, matters related to the Defence and the Military Strategic Concepts.²⁵

In the Defence arena further legislation was developed relating to military service and, more recently, to the responsibilities and competences of the MoD and the Organic Structure of the Armed Forces.²⁶

However, similar laws did not follow in the public security domain delineating the authorities and responsibilities of the Police (despite rumors of undergoing processes) or in the intelligence area, therefore contributing to a climate of suspicion and lack of transparency on how these institutions were governed.

In spite of this void at the higher level of legislation the Ministry of Interior produced certain legal documents, as was the case of the Organic Statute of the PRM, the Statute of the Police Officer,²⁷ the Salary Schedule and Remuneration and the Decree creating the Police Academy.

In general terms Mozambique advanced in terms of legislative frameworks, with the Defence having made considerable progress in comparison to the less visible performance of the Ministry of Interior and of the SISE. Legislation clarifying and specifying the roles, tasks and means of the latter would contribute to augment trust and to develop legitimacy of these security forces. Furthermore, this indicates that a link from the existent legislation to the more organic process of policy development rooted in the existing realities and needs is missing within security sector institutions.

1.2 *An Insight over Strategic Planning*

Despite the acknowledged improvement in existing legislation a disconnection exists between the formal law formulation process, that of policymaking and the implementation of the resulting policies. These gaps need to be addressed, as the legislation mentioned above was not the result of an overall encompassing process of rethinking the strategic level through a thorough threat analysis, security review or at least the elaboration of white papers for these areas. Rather, it was the result of the need to

24 National Defense and Armed Forces Law, 18/97 of 01/10, Art17, Ch I CH II.

25 *Idem*, arts 7, 22.

26 Presidential Decree 4/2003 of 27/11 and Council of Ministers Decree 48/2003 of 24/12.

27 This decree provides for the duties, rights and general rules of conduct guiding the Police personnel as well as the mechanisms for their promotion and career advancement.

have legislation that would root the sector within the rest of the state apparatus, allowing the minimal legal requirements to function within a democratic framework.

In the Defence arena it was also not a strategic defence review or its need that prompted the developments in the legislative domain. In fact, only currently is the MoD in the process of finishing a Defence White Paper. In the years subsequent to the first democratic elections, the drive towards the production of legislation came from the need to have a legislative framework in place *per se*, in order to be able to be allocated a budget. This obviously shows how the Defence sector has been subjected to more (political) pressure than the public security sector to conform in terms of budgetary requirements.

In light of this problem and faced with the need to rethink the organization of the Police, the Ministry of Interior undertook a strategic planning exercise that ended in 2003. This exercise entailed a consultative process that included various stakeholders at the national, provincial and local levels and contributed to the elaboration of the final strategic plan for the period 2003-2012. This plan, in turn, led to a compromise between what the PRM sought and what the remaining stakeholders had envisioned as being the role of the police. From the viewpoint of public consultation this was a laudable result.

However, there were inherent shortcomings of engaging in such a process without having a clear policy direction identified. An official working on this project expressed the view that some of the main areas that appeared to be in urgent need of addressing in the strategic plan concerned issues that should have been legislated in the public order law, if such existed.²⁸ The absence of this crucial instrument reveals core managerial limitations, entailing the unavailability of sufficient number of competent human resources to commit to the policy-making process given that the daily work, more often than not, was of an emergency nature and absorbed most of the available time.

The paragraphs above are highly revealing about the weaknesses that persist in terms of prioritising the policy formulation process. Time constraints and pressure to have legislation in place in order to be able to govern the country in the post-elections²⁹ period existed, and as much as the process might have progressed since then, clear difficulties prevail as to how to engage in a strategic planning exercise. The difficulties

28 Author's interview with an official from the Ministry of Interior, Maputo, 26/04/03.

29 The first elections after the signature of the GPA in 1992 took place in 1994, after a transitional period where the GPA was the legal document that guided every action.

also extend to the process of proceeding from strategic planning into a programming phase, ensuring the necessary links and feedbacks downwards and upwards. The result is a visible low level of operational and tactical success at the stage of implementation. The scarcity of time, financial and skilled human resources for these tasks clearly remains a problem, but even those that are available are not being maximized due to the vicious circle of poor policy-making/implementation.

Besides this three other crucial elements were missing from the overall policy formulation process related to the security sector. The first concerned lack of inter-institutional coordination between the defence, police and intelligence areas. The collective re-thinking at the strategic level of the existing threats and respective roles of each security force in dealing with them would have been positive from the point of view of finding complementarities and managing their resources in a more integrated and harmonized manner, instead of parsimonious approaches that engendered resentment.

The second missing element related to the low levels of participation from the parliament, which did play a role in sanctioning the laws but not in terms of contributing to its formulation. Finally, there was barely any civil society consultation in this process, and as said previously, the level of interest in this matter among the group was low.

The above highlights that the policy-making process does not always occur with the involvement neither of the necessary stakeholders nor within its ideal cycle, beginning with a vision and objectives that determine a strategy and guide implementation. This is especially true in countries facing multiple challenges within a post-war reconstruction environment such as in the case of Mozambique. Indeed, more often than not the result is that legislation does not conform to reality and it is only through lessons-learned and hindsight from the leaders that a new process begins, whereby practice informs new rounds of strategic evaluations and subsequent policy-making.

The obvious implication, in the case of the security sector, is that coherence and sequencing of the reforms within the various areas of the security sector will be relegated creating gaps and disconnections that can turn into snowballs that will adversely affect the safety and security of the people.

This flawed policy-making process implies neglect from a governance perspective. However, the implementation of the laws is the most problematic issue as it implies the loss of comfort zones by some actors and creates excluded people which act as spoilers of the process of change. The management of change is at the core of the

transitional process, but it is complex when the country in question is undergoing various simultaneous transitions, as in the case of Mozambique.

2. Transitional Legacies and Piece-meal Approaches to Reform

Mozambique's multiple transitions, from peace to war, from a centralised model of economy to a market economy, from one party regime to a plural democracy, resulted in a fast pace of change. This simultaneity implied that the three processes, more often than not, generated results that contradicted each other's aims.

The transition from a centralised model of economy to a market economy, entailing the admission of the country into the Bretton Woods system and the liberalisation of the economy implied the reduction of the state apparatus. Hence, a correspondent reduction in the state budget resulted in personnel cuts, as well as a transitional period where many of those skilled to carry out the change process were made redundant and reverted to the private sector. This has affected the need to reform the security sector, especially in terms of staff at the ministry levels. A situation was created whereby the new personnel at the Ministry of Defence and, to a certain extent, at the Ministry of Interior as well, were too unfamiliar with the institutions to deal with the task. The majority of the remaining personnel wanted, at best, to maintain the *status quo*, and at worst, to attempt to block change. Also, economic prioritisation contributed to constrain simultaneous reform in the armed forces and at the level of police. Following the same logic, reforms of the judiciary also did not take place in tandem with justice sector reforms, allowing gaps to develop between reforms that needed to be harmonised in order to effectively assure security and safety of the people.

Another example of these contradictions was visible in the security arena with the reintegration of ex-combatants into civilian life, as the corresponding economic activity was constrained by economic liberalisation, which was contracting the labour market. On the other hand, the "mushrooming" phenomena of private security enterprises took place demonstrating peoples' perception of insecurity due to rampant crime and the reduced capacity of the police to deal with it effectively.³⁰

³⁰ The law that regulates private security companies is flawed and encompasses numerous ambiguities. Although it prescribes legal requirements for the functioning of these companies and for control and monitoring by the Ministry of Interior, infringements are penalised with ridiculous fines. It does however

This development highlighted the growing gap between the rich and the poor and increasing ground for societal conflict, when the overall aim was to create an environment of safety, security, inclusiveness and opportunity for all.

The process of reforms in the security sector was not consistently addressed from the immediate post-war transitional phase. In terms of the United Nations Mission in Mozambique (UNOMOZ) work, relative success was experienced with the demobilisation process, from the point of view of ensuring peaceful elections. With regards to disarmament a more problematic situation occurred, as the combatants did not return all the weapons in their possession and both the Government and Renamo were reluctant to provide information about all the arms depots. Also, even when that situation was overcome the weapons collected were not properly handled, contributing to the large availability of small arms and light weapons in the country and region.³¹ Reintegration also consisted of a longer process initiated within the UNOMOZ mission framework but that extended over a lengthy period of time and multi-actor participation.

Reforms in the defence area, apart from the integration of the Government and Renamo troops into single armed forces and procedural institutional changes, were not coherently pursued in a way that could establish processes towards change of the old organisational culture or that would ensure institutional efficiency to deal with its new challenges. Rather, the process of change has, after the exit of UNOMOZ, been evolving in an incremental manner over the last ten years, but without a clear strategic vision or threat analysis guiding it.

Importantly as well, the actual Police reform did not have its origins in the UNOMOZ mission. The Civilian Police (CIVPOL) component of peacekeeping missions was then in its infancy. The CIVPOL unit that worked alongside UNOMOZ had as its main task to oversee the neutrality and the compliance of human rights by the police force during the transitional process. It was mainly a monitoring and investigative role and there was no mainstream function to retrain the police force or to support any institutional building of the Ministry of Interior.

regulate the areas for intervention of the private security companies by forbidding them to participate in any criminal investigating activities and by stipulating forms of security activities limiting them to guard, garrison, and patrol. Procedures for hiring staff are also stipulated, stating that the person cannot have criminal or police records. Training however is to be left to the companies themselves, which is a reckless measure since most of the recruits of these companies are former military and should undergo adequate training to deal with the public and act accordingly, something which military training does not address.

³¹ For an overview of the disarmament situation and proliferation of Small Arms and Light Weapons see Leao, Ana. Weapons in Mozambique, Reducing Availability and Demand. ISS Monograph nr 94. January 2004.

As was argued elsewhere³², the relationship between CIVPOL and the Mozambican authorities was oppositional. CIVPOL was perceived as surpassing its role and questioning the Mozambican state sovereignty, when monitoring the Mozambican police activities, based in the latter's headquarters. Also, law and order maintenance and investigation of breaches of the criminal code remained a task for the national police (PRM).³³ Hence, CIVPOL was not able to counteract the GoM's decision and actions of transferring some of the ex-armed forces personnel (especially for the high command posts) and arms to the PRM. This action to strengthen the PRM was a reaction of the GoM to a situation of perceived insecurity, since the demobilisation process was affecting the armed forces. The result was Renamo's complaints and the adoption of a dynamic of regime survival by the Government, with consequences of mistrust between Renamo and the Government continuing till present.

In addition, the leader of Renamo who kept his personal guards unit, which should have been demobilised, also displayed regime security dynamics. Since he did not trust the police, both UNOMOZ and the GoM condoned his actions. At present the personal guards unit is no longer needed, but no provision has been made for their economic subsistence. In 2004 they created public disturbances, harassed populations and have even blocked a police station in one of the central provinces of the country. Political tensions rose as a consequence but none of the authorities involved has immediately taken responsibility or presented a solution to solve this group's problem. The situation deteriorated to such point that in 2005 the GoM finally made concrete proposals for the integration of the guard patrols within some of the Police units.

Had simultaneous reforms been undertaken in the armed forces and the police, the regime survival dynamic could have been minimised, trust between the ex-belligerents would have grown, and due personnel recruitment policies would have been pursued within institutional arrangements.

32 Malan, Mark. *Peacebuilding in Southern Africa: Police Reform in Mozambique and South Africa*. In Holm, Tor; Eide, Barth. *Peacebuilding and Police Reform*. Portland, Ore: Frank Cass. 2000. Woods, James. *Mozambique: The Civpol Operation*. In Oakley, Robert; Dziedzic, Michael; Goldberg, Eliot. *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*. National Defense University Press. Washington D.C. 1998.

33 Report of the U.N Secretary General, S/1994/89, Add1.

Indeed, the fact that these security problems were allowed to go unresolved during the transitional phase posed problems not only at the political level, but also at the level of long-term security reforms.

3. The Challenges of Policing in the Post-war

3.1 *Political Sensitivities*

The fact that Renamo troops did not integrate the new police force always constituted a problem. Nevertheless, Renamo did not have a police component within its own guerrilla movement and thus the operational element of the new PRM would have suffered dramatically as was the case with the new armed forces where semi-professional men had been integrated with non-professionals. One of the possible benefits could have been that this compromise would have prevented a confrontational political situation. Also, depoliticisation of the PRM would most likely have been dealt with more easily than it is being addressed at present. Indeed, one of the benefits of the integration of the FADM has been that they have been the example of national reconciliation and have demonstrated no public tendencies towards politically related issues. They have also been able to resist political manipulation attempts up to this date.

The politically sensitive discussion has always remained on the agenda. Developments that took place as a result of Renamo protests against internal parliamentary procedures³⁴ in 2004 led to a breach of order within this institutional premise. MPs from Renamo initiated disturbances in the form of singing, dancing and banging on furniture in such an uncontrollable manner that parliamentary work was suspended as police had to enter the building to help manage the situation. Force was not used but the presence of the police was interpreted as intimidation by the party in power and provoked outrage since MPs are the direct representatives of the people and part of a sovereign institution.

³⁴ Renamo was demanding that ex-members of their party (that had been expelled meanwhile) were replaced in the Parliament. However parliamentary rules were unclear about procedures to follow in this situation. The rules establish, nonetheless, that MPs represent the people who elect them in the first hand and only then the party. In light of this the president of the parliament decided those members should remain until the end of the mandate. This infuriated the remaining Renamo MP's.

In addition to the other institutional shortcomings, the types of issues just described demonstrate that in the context of transition the Police must receive as much attention as the military does.

3.2 *Addressing Reform*

Embryonic stages of reform of the PRM involved UNDP support to finance a study undertaken in 1995 by the Spanish Guardia Civil aiming to identify problems and priority areas for reform. Amongst the problems identified were the direct interference of the Ministry of Interior in police operations; the force's low level of education affecting its knowledge and respect for citizens' rights; reactive police performance instead of proactive action and a severe lack of equipment.³⁵

The Government, under pressure over growing crime rates with evident impact in relation to investors' confidence, was willing to engage in efforts to revitalise the police forces. Even the command structure of the PRM recognised the need for change, to face up to its ineffectiveness not only in dealing with ordinary crime and emerging transnational and organised crime, but also to address managerial difficulties.

Despite the recognition of problems it was only in 1997 that an agreement was reached between the UNDP and the GoM to advance with overall structural and training reform programs. The heavy procedural requirements both from the UN system and the Government could have been factors that influenced such a lengthy period of time to take action. However, other factors could have been reluctance from higher posts in the Police to open to external influence since once the programs started, their malpractices (some related to links to organised crime and corruption) would be exposed. In addition, there was uncertainty from the International Community (IC) in supporting reforms in an area considered to be at the core of the country's sovereignty.

A factor that contributed towards moving in the direction of support was possibly the approval of the Defence and Security law, perceived as a Government statement concerning the differing roles between the military and the police, as well as a commitment to achieve transparency and improving the security situation.³⁶

35 UNDP/UNOPS, Moz/95/015, "Support to the Mozambican Police Force," *Restructuring the Mozambican Police: A Mid-Term Evaluation* (Maputo, May 1999), p.7.

36 Another factor that could have generated momentum for this was the fact that contemporary events were showing that foreigners were increasingly becoming indirectly and directly affected by the crime wave. In

The UNDP program initiated its implementation phase only in 1998, with financing from Spain and Switzerland and the technical assistance of the Spanish Guardia Civil, in the areas of training, reorganisation and equipment. In addition to these efforts, a Police Academy (ACIPOL) was created in October 2000 and offered a four-year degree in Police Sciences including general academic education and specific police training to the new generation of police officers. According to a Mozambican senior decision-maker comprehensive reforms in the security sector must be underpinned by the thought that security is a means to serve the people's welfare and not as an end in itself. To operationalise this, there was need both to retrain old contingents and to train new people that would gradually substitute the old ones, bearing a new perspective and with a solid background in human rights dimensions as well as good governance practices.³⁷

Undoubtedly, the unconventional security threats that the country faces presently, such as drugs trafficking, money laundering, car robberies, flows of refugees, HIV/AIDS, *inter alia*, turn the need to possess an efficient internal security establishment into an imperative.

3.3 Policing in an African Democracy

Despite the efforts to train a new generation of police officers and against the background of the growing and intensifying criminality throughout Mozambique, the Government did not opt for total disbandment of the police forces, adopting instead an incremental approach whereby the serving police were retrained in short-term courses of six months enabling them to quickly return to action, whilst the new cadre of police was being formed within the usual four-year time framework.

Notwithstanding all the training efforts, the Police still have major operational and attitudinal shortcomings. The latter has been aggravated by the fact that the

fact, a prompt action from donors in financing the UNDP project to support police came after the occurrence of armed assaults to foreign diplomats and the unfortunate killing of a Spanish doctor in one of the most upper-class neighbourhoods of Maputo. It is said she was killed by chance, in an exchange of shots between a policeman and a criminal. Unfortunately this reveals that the main preoccupation in generating reforms was more linked to the need to create a safe environment for business and foreigners than to curb crime affecting native people.

³⁷ Quoted in Lalá, Anicia. Op. Cit. 4 P.78.

Mozambican Government adopted a militarized model of Police and availed itself of the transfer of ex-military into the Rapid Intervention Police Unit, which has had questionable and aggressive behaviour towards the population.

Regretful examples are those of the events that took place as a consequence of political discontent with the results of the 1999 elections, and which gave rise to a countrywide demonstration organised by Renamo members. Although in most part of the country demonstrations proceeded peacefully, in some places the police used force against demonstrators. In the north of the country, in the district of Montepuez, demonstrators attempted to overtake a Police station and seize policemen's guns. This resulted in shootings and a number of deaths. The outcome of this situation was the incarceration of many people in atrocious overcrowded conditions. Approximately 89 people died overnight.³⁸ The degrading conditions of the prison establishments and the police professional neglect show that the human rights record is still lacking in the Mozambican security sector efforts' to assure security to its citizens.

In addition, when dealing with demonstrators formed by a group of Mozambican workers that had been in the former East German republic and which were claiming their due pensions to be paid by the Government, the Rapid Intervention Police Unit has made excessive use of force, killing a demonstrator on one of the occasions.

This equally raises the issue of human rights within the wider sphere of policing in a democracy. Professionalising the Police on its own (which to a great extent has not yet been attained in Mozambique) is not enough, there being a requirement for effectiveness in dealing with crime and in providing security for the people as a public good. However, this being a dimension with severe limitations in Mozambique does not excuse the need for substantial change in the practice of policing, i.e. that related to the respect for the citizen. Police can guarantee law and order by upholding unjust and discriminatory legal systems and can secure public order through violent and intimidating means. Yet this will not institute Police legitimacy in the eyes of the people and therefore police practices that will ensure trust must be established.

Models of community policing that try to ensure a closer cooperation between Police and the populations seem to be in an experimental phase in some urban neighbourhoods throughout the country. Results are thus far to be appreciated but there are some potential constraints to this endeavour. The fact that in the past people who collaborated with the police were integrated in a net of informants of a political-related

38 'Prisoners 'suffocated' in Mozambique'. 24/11/2000. In HYPERLINK <http://www.news.bbc.co.uk>

nature rather than criminally oriented one can convey a powerful image that prevent people from cooperating. Also, people will tend not to denounce criminals if they think the Police are also linked to the criminals in any way. Corruption is a serious obstacle, as there is always the possibility that the Police will be bribed to let the criminal free. Finally, a lack of confidence in the system might prevent people from cooperating if the Justice system is perceived as being ineffective, leading to the release of criminals through defects in the system.

A recent study shows that three main aspects impact Police performance in Mozambique: levels of co-operation with the community, economic reasons (low salaries and levels of policemen poverty), and corruption (including participation in criminal networks, lack of ethics, and bribery).³⁹ Although adequate training can go some way towards the partial addressing of these problems the PRM needs go beyond this aspect into structural matters since after several years of attempted reform very little has been achieved towards the emergence of a democratic police culture.

Furthermore, cultural aspects constitute a feature that needs to be taken into account at the level of policy, but above all the practice of policing needs to suit the context. In an interview undertaken by the author in a northern administrative post of Mozambique, Mitande, with the head of the Police post, he revealed that people were more likely to report to the traditional authorities and instances within the community to solve their conflicts and address crime. People were, according to him, more interested in getting compensation, as the majority of the crimes were of an economic nature. The head of the Police post said that, while the community was aware of the slow process of justice, some people would regularly present official charges to make the accused feel that serious proceedings would take place to redress the situation. More often than not charges were subsequently dropped, if they had reached a solution through the informal means of community conflict resolution. This was a cause of problems for the police who would waste time and resources in processing cases that were then dropped. Hence, due to the limited scope of actions available to him he acknowledged cooperation with the traditional authorities and the community. This way he appealed to the community to turn to the Police only as a means of last resort and follow the official complaint process only if they were serious about pursuing

³⁹ *In Leao, Ana.* Weapons in Mozambique, Reducing Availability and Demand. ISS Monograph nr 94. January 2004. Also, the study undertaken by Etica Mocambique a national NGO that advocates against corruption, demonstrates that 70.2% of respondents in a survey think that policemen are involved in corruption. In Etica Moçambique, Mozambique corruption report 2001.

judicial action.⁴⁰ This situation seems to be corroborated by a national survey⁴¹ and by a study undertaken by an ISS team which states that their respondents seemed more prone to first denounce criminals to the community authorities (defined as the community informal leader) then to the local authorities (defined as the secretary of the neighbourhood or government representative) and lastly to the Police.⁴²

This calls attention to the need to have adequate strategies to deal with different types of crime. So far the Mozambican police has been overwhelmed by everyday policing while still acting within the shadows of the 'law and order' perspective. A considerable shift appears necessary if long-term aspects of police reform are to be addressed. Concise and adequate integrated crimes fighting strategy, including crime control but moving beyond to include crime prevention as the main goal, seems to be the main need. Concrete target groups need to be identified and addressed with different approaches, according to their relation to a specific type of violation. The difficulty also arises when the system has deficient capacities to keep complete criminal statistics databases and when there is no capacity to estimate unreported crimes. Support in this area is badly needed. Dealing with criminality in a comprehensive manner requires more than just police intervention, as in fact crime is also the product of social and economic malfunctions.

4. Oversight

Parliamentary oversight is gradually evolving in Mozambique. Although legal frameworks are relatively well established to support this state of affairs one limitation arises from the polarised political situation between the main represented parties. In the context of bipartisan configuration and of intra-party dynamics characterised by highly centralised and non-democratic⁴³ tendencies, the parties retain strong control over their MPs. This prevents MPs from different parties to assemble positions in order to oppose the Executive. Though this is the nature of democratic politics,

40 Author's interview with Chief of the police post of Mitande, January 2000.

41 The national survey demonstrated that 76.2% of people do not contact the Police to ask help in solving their local problems. Inquérito Nacional de Opinião Pública, 2001, tab20.

42 *In Leao*. Op cit 31.

43 The trajectory towards the expulsion of certain members from Renamo and the highly concentration of power around the party president Mr Dlakhama have been motive of discussion in the Mozambican society.

it is harmful when the issue at stake is at the core of the national interest and gets neglected due to pure party rivalry.

In the security area, where specific expertise is necessary their legislative posture is purely reactive and attempts to improve their performance through hiring consultants to advance their knowledge is limited due to financial constraints.

Obstacles also exist as far as access to relevant information is concerned, either because the security institutions have bureaucratic and poor information databases, or because MPs face resistance from the members of the security forces. The Defence and Public Order Commission are limited in the number of visits that they can effectively undertake to security units established beyond the capital.

Though there are vibrant discussions with regards to public security and to a lesser extent defence, intelligence is never raised at the parliamentary level. It is likely to continue to be the case, until it is understood that policies in the intelligence area need to be discussed and that it is not enough to only have apolitical forces.

From the point of view of external oversight, the Parliament is well behind in the role it should play in mobilising other actors towards security sector discussions. There is little mention of joint Civil Society Organisations (CSOs) and Parliamentary discussion sessions, as it is, for example, the case in South Africa. It is a fact that CSOs in Mozambique have not shown much interest in the security sector thus far. However, many CSOs have lately entered the field of conflict management and resolution as well as of strengthening peace and democracy and, although none has pledged to have a specific security sector related work agenda, they could probably be influenced by a real need to look into it.

Finally, there are academic think tanks, which the Executive occasionally consults in matters related to policy-making. The Parliament, however, does not request such consultations as often.

5. Re-Assessing Governance of the Security Sector

This paper has demonstrated that progress from a governance perspective in the Mozambican security sector stems from two main factors: that of the weak institutional reform processes and that of oversight. The weak institutional reform processes are embodied in the shortcomings of the strategic planning and policy-making processes that do not take into account all the necessary variables, nor involve all the

required stakeholders, and are permeated by lack of inter-institutional coordination. The oversight process is characterised by weak mechanisms, with the internal institutional inspections being carried out deficiently due to lack of resources or lack of priority, and with the external instruments such as the Parliament equally suffering from severe resource constraints, diminished technical capacity to deal with security matters and generally overwhelmed by the bulk of work. Hence, one can speak of “oversight by proxy” – a feature that has been artificially developed within the adoption of a model of democracy, and which is alienated from the reality on the ground. Though these oversight mechanisms are slowly being worked upon to better suit the context, this is confirmed to be a protracted, expensive and often paradoxically legitimacy-eroding process.

Even so, on a positive note, none of the security forces interferes in the conduct of general policy and they are all subjected to civil authorities. So far they have respected the legislative order and have been accountable to the elected authorities. Also, they have attempted to undertake reforms within the limited scope of manoeuvre provided by the available resources and existing institutional weakness. Limitations exist with regards to the participation and input of civil society to the reform processes, since the latter is weak and lacks interest in the management of the security arena. On the other hand, channels for input of local level actors in the process of policy and decision-making (concerning not only security sector related matters) are very weak, uncovering also the frailty of the political decentralisation process and of the consulting practices by the state central organs.

The weight of past practices, both from the point of view of legacies from the colonial time and socialist rule have nonetheless slowed down the progress of democratic governance. Not only were these practices highly characterised by authoritarian means of rule, as populations were also highly indoctrinated with these ideologies. A similar process did not occur to the same extent in relation to democracy, and what should involve in the security sector. Despite civic campaigns to explain democracy and its rules to the people, a democratic political culture and corresponding social practice of participation is still in the early days of forging.

In the security arena a limitation observed throughout the sector and that could minimise this legacy is the need to have people adequately trained and skilled to deal with specificities of the security sector within a challenging simultaneous transitional process. This is required primarily, but not exclusively, for those directly concerned with the management and oversight of the security institutions, but also

for those elements of other relevant state institutions such as the ministries of finance and treasury, the civil society, the media and even the general public.

Finally, from the point of view of democratic governance of the security forces, though shortcomings have been identified, it is arguable that Mozambique has made progress in the last decade. The governance of the security sector is becoming more consistent with the rule of law, although severe institutional deficiencies constitute a stumbling block. In fact, currently, the main discouraging factor in the governance of the security sector in Mozambique is that democratic rule of law itself seems to be increasingly threatened due to its permeability to the maladies of petty and high level corruption as well as of organised crime.

Hence, the key lesson concerns the need for closer attention to the coherence and sequencing in planning and effecting reforms within the security sector, i.e., beyond defence to include intelligence, police and even the justice sector, and encompassing the penal area as well. It is important that the connections between these areas be identified and adequately addressed within security sector reforms in post-war reconstruction, since these linkages correspond to issues that tend to be at the heart of confidence building between conflict parties, contribute to the harnessing of state legitimacy and are the root of democratic governance in the security sector.

A word of caution must be left here as governance practices are also impacted by interaction with the external actors, especially the main donors and the IFIs, and those have only received brief attention in this paper. Nonetheless, it is safe to assert that the fault lines revealed by the Mozambican process demonstrate how early donor thinking about the nature of the security/development nexus and its links to conflict resolution and peace dividend were remarkably flawed. Despite the rhetoric about sustainability of peace in the long-term, the axis between humanitarian support and development aid was then still in its early days. The implications were that concern was often centralized in achieving peace, by focusing on attaining cease-fires and formal peace agreements, and dismantling the military apparatus, but no investment was made in the pillars and support for succeeding democratic governance in the security sector. Concomitantly, the fostered approach to security reforms was skewed and uneven, by not accounting adequately for the police and the intelligence apparatus, or being too wary of disturbing precarious power balances between the main national actors. Although this has served as a lesson learned for following conflict resolution attempts worldwide, donors still have to come to grips on how to support implementation of wide security sector reform agendas under conditions of extremely complex political tensions.

Africa's Ungoverned Space*

Teresa Whelan

Deputy Assistant Secretary of Defense for African Affairs

Resumo

Espaços Não Governados em África

A atenção que os EUA, a UE, o G-8 e a NATO têm prestado a África apresenta níveis sem precedentes. É necessário, no contexto político pós 11 de Setembro, reflectir sobre “espaços não governados”. Este novo conceito está no centro de uma mudança de paradigma na política externa norte-americana, onde o “soft power” tem um importante papel a desempenhar.

O artigo fornece casos concretos. A partir daí discute os modos de minimizar as áreas não governadas e os possíveis meios militares que podem ser utilizados para tal.

Uma das maiores ameaças do século XXI envolve a ligação entre terroristas e armas de destruição em massa. Neste sentido, África apresenta inúmeros “espaços não governados” que merecem a nossa atenção, visto que constituem refúgios ideais para grupos terroristas. O progresso contínuo em África é vital para a segurança dos EUA.

Abstract

The attention that the US, EU, G-8, and now NATO are paying to Africa is unprecedented and continues to grow. Why? It is necessary to a post 9/11 security environment to pay attention to what we are calling “ungoverned spaces”. This concept is at the center of a strategic paradigm shift on US foreign policy where soft power can be a key player. This article is about Africa in the context of ungoverned space, focused on the security environment and on the concept of ungoverned space, providing specific examples. From there, it underlines the ways in which we are seeking to reduce ungoverned areas and the military tools we can use toward that end.

Africa is now a higher priority than it was 10-15 years ago. The bottom line is that an international system of willing and able partners – that exercise effective sovereignty – bolsters our security. The objective is for the footprint of governance to match the footprint of effective sovereignty. If one of the biggest threats of the 21st century involves the nexus between terrorists who seek to harm us and the most dramatic and effective means by which they can do so – accessing and moving weapons of mass destruction – Africa provides enough ungoverned space to be of major concern.

* Briefing addressed at the Portuguese National Defense Institute, Lisbon, 24th May 2006.

Introduction

This is a fascinating, albeit dangerous, time in the world as great strategic shifts are underway, politically, economically and militarily. Simultaneously, the paradigms we have used, in some cases, for more than a century, to understand relationships between nation states, and the requirements for security are being fundamentally challenged and even probably shattered.

The world has always been unpredictable from a security perspective, but we have not had such unpredictability and flux since the time between WWI and WWII and that is what I want to talk to you about today - a very significant shift in understanding our security and threats to it.

I have been involved - in one way or another - in African affairs since 1987 - and outside of various times of crisis (i.e. Somalia, Rwanda, etc). I do not recall a time when Africa had more prominence on our general strategic agenda than it does today. That does not mean it is at the center of our agenda but it is certainly no longer on the periphery.

In fact, the attention that the US, EU, G-8, and now NATO are paying to Africa is unprecedented and continues to grow. Why? It is necessitated by a post 9/11 security environment that requires we pay close attention to what we are calling "ungoverned space" - both physical and non-physical. This concept is at the center of a strategic paradigm shift and it is an area where I think Special Operations Forces can be a key player.

So what I'd like to do is talk about Africa in the context of ungoverned space. We will first focus on the security environment in Africa. Then I will elaborate on the concept of ungoverned space and provide specific examples in Africa that pose a challenge. From there, I will also discuss the ways in which we are seeking to reduce ungoverned/exploitable areas and the military tools we can use toward that end.

African Environment

Our understanding of and corresponding response to our security environment have gone through fundamental changes over the years.

In the 1950s, our great concern was determining how to fight in the time, place and manner of our choosing in the atomic age.

In the 1980s, we focused on competitive technological strategies against the Soviet Union and the roll-back of communist expansion in the developing world - Africa, in particular.

The key dimensions of the 21st century globalization and the potential proliferation of weapons of mass destruction mean that dangers may arise in and emanate from states that do not exercise effective sovereignty - which poses very different challenges than those of previous decades and consequently bring Africa into greater prominence.

Sub-Saharan Africa continues to face constant security, political, and economic crises. Government corruption is a major problem. Many countries have limited or unreliable capacities for internal security, law enforcement, and border protection. This lack of governance capacity makes them attractive venues for the development of violent extremism, terrorism, and criminal activities.

This African environment is, unfortunately, not new as many of you know but what is new is its relevance to ungoverned space.

Key Ideas that Underlie US Thinking

When looking at how to address the African security environment and challenges that it poses, there are three key ideas that underlie US thinking:

- We cannot predict events with precision.
- We need to recognize the value of taking early measures to resolve problems before they become crises, and
- We need to improve our capacity to work together to address common security problems.

The Problem of Ungoverned Spaces

What is “ungoverned space?” Ungoverned space is a physical or non-physical area where there is an absence of state capacity or political will to exercise control.

Physical space can be land area, such as the Sahel region, where terrorists have successfully conducted attacks, or the Niger delta, where corruption and criminal

activity is pervasive. Or something we often forget, maritime areas, such as the African coastal waters in the Gulf of Guinea or the Swahili coast.

Non-physical space might, for example, involve financial space where there is little capacity or legal authority to prevent terrorists from raising and moving monies in support of attacks. This is space that terrorists thrive in and need to exist.

Ungoverned space is not new – just like the threat environment in Africa is not new. What is new is the fact that we are now looking at this as a 21st century threat. This is a fundamental paradigm shift in terms of strategic thinking about threats.

In the past, we were concerned about “governed space” because massive military power could be built and sustained there and that was the only type of power that we believed could threaten us.

Totalitarian regimes represented the ultimate in governed space as they controlled everything. We did not focus on countries that could not control anything outside their capitals but 9/11 has brought home to the US the fact that we can no longer think like that. We now have the traditional threats plus that of ungoverned space and that is the reason why Africa is showing up more on the radar screens in Washington. For those who have worked Africa for a long time, you know the solutions to Africa’s problems are going to be different and more complex than the traditional solutions. One of the key tools is an effective security cooperation program to reduce the ungoverned area and deny that area to terrorists.

Ungoverned and Exploitable Areas

Ungoverned and exploitable areas have physical and non-physical dimensions:

Ungoverned territories: there are plenty of rugged, remote, maritime, and littoral areas that require more effective government control in Africa – and this is probably what first comes to mind when you think about ungoverned space – but there are other equally important components of ungoverned space – for example: **Competing Governance** exists when the state is unable or unwilling to exercise authority in certain areas and so cedes that authority to outside elements. For example, this might include countries that lack adequate resources to implement wide-spread education programs and increasingly rely, by default on externally supported madrassas to educate their children (e.g. Ethiopia, Mali, etc). **Exploitation of legal principles** is self-explanatory and includes legal rights and principles that

can be exploited by actors to radicalize and motivate disaffected populaces. In Africa, the problem tends to be lack of legal principles or selective enforcement of those that exist. Corruption is a factor here.

An **opaque area of activity** involves the state's inability to monitor or control certain illicit or facilitating transactions, such as, moving monies in support of terrorist planning. In Africa, this tends to a capacity problem – so even if you have laws in place to protect against such things you may not have the resources to enforce them. Also, as we noted in talking about competing governance, incapacity and the lack of political will may interact. The decision of some governments to relinquish control over certain core governance functions may be partially the result of low capacity forcing budget trade-offs. Finally, in Africa, it is also not unusual to have the collapse of the central government which can contribute to the creation of ungoverned territories where, over the long run, competing forms of governance emerge.

Military Challenges

Security problems or challenges generally fall into four different categories, from a purely military perspective. **Traditional challenges** involving armies, navies and air forces. **Disruptive challenges** from competitors who employ new technologies to counter our current military advantages. **Catastrophic challenges** through the acquisition, possession and use of weapons of mass destruction. **Irregular challenges** refer to non-state and state actors employing “unconventional” methods to counter stronger state opponents. Many of these challenges exist in Africa in one way or another due to the continent's considerable ungoverned space. Catastrophic and irregular challenges are the ones that apply most to the ungoverned space problem. So it shouldn't come as any surprise that Africa is a potentially attractive place for violent extremists, terrorism and criminal activities.

What's Required to Reduce Ungoverned Spaces

So how do you address ungoverned space? To establish governance seems pretty simple. The problem is that governance is not just the security sector. That's only one

piece. Governance is the complex interaction of the security sector with other government sectors such as the economic sector, the justice sector, basic services sector and even the education sector. All these sectors have to be strengthened almost simultaneously and that's no easy task - particularly if you are facing corruption in the government.

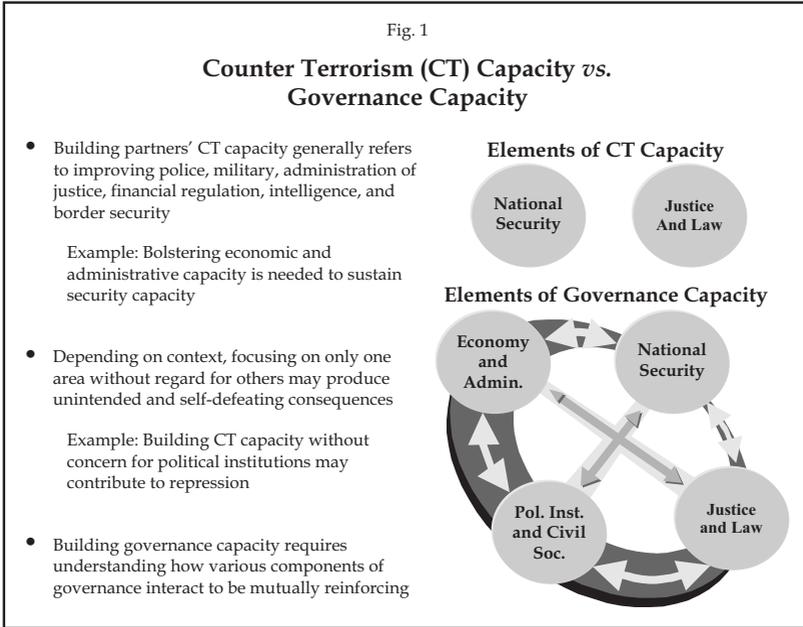
What is required to reduce ungoverned space/area?

Encourage/enable governments to gain responsible control over ungoverned areas by:

- offering civilian & military education opportunities;
- establishing strong civilian & military working relationships;
- providing humanitarian assistance;
- providing training and military assistance;
- enforcing fair laws and regulations;
- establishing responsive civil government.

Counter Terrorism (CT) Capacity vs. Governance Capacity

Figure 1 makes clear that reducing ungoverned space is not strictly a military endeavor. A balance must be struck between sustainable economic development, national security, justice and law, and political institutions and civil society. You can't expect to progress in one area and have the impact you desire if progress in other areas continues to lag. Similarly, you can't build a counter terrorism (CT) capacity without keeping an eye on how that capability might otherwise be used, for example, to repress the perceived "political enemies" of the state rather than legitimate terrorists. So what do we face when we try to do this in an African environment?



Challenges of Working in Africa

These factors add to the complexity of working across the various sectors of government. First and most obviously, we have to address the cultural differences between Western countries and African countries in the way we do business, approach problems, share information, think about time, etc. There are also cultural differences between African nations themselves - and our approaches to building governance capacity have to take this into account. Corruption further complicates the problem because it undermines the desire to see effective change. Improved governance capacity would stifle opportunities for corruption. Consequently, corrupt officials are not inclined to implement reforms. Lack of health care, HIV/AIDS and high illiteracy all impact negatively on efforts to build capacity for governance because it limits the pool of people you have to work with to affect change. The last three challenges are systemic structural problems that impact negatively on a country's ability to sustain whatever capacity improvements that are made.

Ungoverned Space Problems

West Africa

What I'd like to do next is take those definitions of ungoverned space I talked about earlier and look at specific examples in an African regional context - starting off first with West Africa. We know that there is ungoverned space between North Africa and the Sahel (ungoverned territories). This is the Sahara desert area and where terrorists transit and where governments do not have the capacity to control such movement. In the Niger Delta and Northern Mali, there is little exercise of government authority (competing governance). We also know that an illicit diamond trade is going on, as well as the sale of illegal weapons and drug (opaque areas of activity).

East Africa

As for East Africa, we have examples of piracy along the Somali coast (ungoverned territories). There is no functioning government in Somalia. Governments exercise little to no control in the Ogaden area, Southwestern Ethiopia and Northern Uganda - and we are familiar with the problems in Darfur where atrocities continue to occur (competing governance). Kenyan courts are weak in prosecuting criminals and terrorist suspects (exploitation of legal principles).

Central Africa

In the great lakes region, the Democratic Republic of the Congo does not exercise effective control along its border with Rwanda, Burundi and Uganda (Ungoverned Territories).

And we have unregulated diamond and mineral exploitation going on as well as weapons smuggling (opaque areas of activity).

Militia groups and outside countries and interest are involved and Congolese officials have no control over these activities. The areas in the northern CAR and the Gulf of Guinea are not effectively governed.

Southern Africa

The southwest Indian Ocean, specifically the Mozambique Channel, is considered by some to be the last great fishing ground in the world. A lack of monitoring, control and surveillance capabilities among the nations bordering the channel has led to unacceptable levels of over-fishing and general environmental degradation. This robs the nations there of economic resources which should be funneled back into their national economies. It is the lack of these enforcement capabilities that creates an attractive venue for other criminal activities, to include smuggling and terrorist activities.

Secretary of Defense Priorities for Africa

So now I've defined ungoverned space, discussed the theoretical approach to dealing with it, and the practical challenges to implementing the theory in Africa - and - we've also looked at specific, illustrative examples of the ungoverned space challenges in different parts of the continent. So what does that translate into for Department of Defense (DoD)? Where does DoD fit? What is its role in addressing this problem in Africa? To begin to answer that question, let's take a look at the Secretary of Defense's priorities for Africa. Note that with the possible exception of the first topic, the emphasis in these priorities is on prevention through security cooperation.

- war on terrorism and WMD proliferation;
- strong military to military relationships;
- military professionalism & reform;
- building sustainable capacity within African militaries;
- working with both European allies and sub-regional organizations;
- good governance and stability.

OSD Security Strategy for Africa

This is our security strategy for Africa. Figure 2 boils the matter down to its essence - the three key pillars of addressing the security component of the ungoverned space problem in Africa. Note again the emphasis on prevention, especially in the third aspect.

Fig. 2

OSD Security Strategy for Africa

To work with our partners in Sub-Saharan Africa to foster stability and combat terrorism by:

- Promoting civil control and defense reform
- Developing professional military organizations
- Building national and regional capacity to gain responsible control over ungoverned areas, prevent and resolve conflicts and crises, and thwart global terrorism

Strategic Elements Defined

Figure 3 defines the strategic elements in more detail. While working in these areas can help build reliable partners who can help us respond to today's threats, we think the prevention and deterrence that can derive from a more competent and capable security capacity in Africa is an even more important outcome. This is as much a part of fighting the war on terrorism as is the kinetic component of that war. Better that we "win the battles" at this stage instead of waiting until a kinetic response is required and we are the only ones who can deliver it.

Fig. 3

Strategic Elements Defined

Civil Control & Defense Reform

- Civil subordinated/appropriately sized and funded militaries with improved transparency and accountability for national security.

Military Professionalism

- Institutionalization of training to develop and maintain a disciplined force, with a professional ethic, conducting legitimate national security missions with respect for law and human rights.

Capacity Building

- Skilled, appropriately equipped and well-led African militaries that can help reduce ungoverned space by contributing positively to combating terrorism, controlling land and maritime space and work to prevent and to respond to crises, at both the national and sub-regional level.

Key DoD Assistance Programs in Africa

The key DoD assistance programs in Africa are the following:

- International Military Education & Training (IMET) provides training to selected foreign military and defense associated civilian personnel on a grant basis. Training is provided in the US at military facilities, with US armed forces and through mobile training teams. In IMET in FY 2006, we allocated over \$10 million to various African countries. However, those countries that have not signed an ASPA (American Service Members Protection Act) waiver with the US or were under sanctions did not receive any money.
- Foreign Military Financing (FMF) is our program of grants and loans to countries to purchase US defense articles, services and training. In FY 2006, FMF totaled over \$16 million. Those countries that are under sanctions or who have not signed an article 98 waiver are ineligible.
- Trans Saharan Counter-Terrorism Initiative (TSCTI) seeks to protect the nations in the region against terrorist groups and thwart the development of terrorist's safe havens and training bases in the Sahel and Maghreb. This is EUCOM's number one counter-terrorism priority. Nine partners' nations are Morocco, Algeria, Tunisia, Mauritania, Senegal, Mali, Niger, Chad, and Nigeria.
- DoD HIV/AIDS Prevention Program (DHAPP) provides HIV/AIDS prevention, care and treatment services to militaries in Africa and worldwide, with predominance of aid going to African countries. The FY 2006 budget is over \$3 million.
- The purpose of African Contingency Operations Training & Assistance (ACOTA) is to enhance, develop and sustain African Peace Support Operations (PSO) capability and capacity at the tactical, operational and strategic levels. Fourteen African countries have signed up as partners so far with three additional countries as future partners. This is a State Department funded program, executed in conjunction with the Defense Department.
- African Maritime Governance Initiative (AMGI) is a proposed program to assist African countries in better governing their maritime space. It will coordinate the execution of existing and new US programs/initiatives in the areas of coastal and maritime security - includes the Gulf of Guinea and Southwest Indian coastal areas.

Conclusion

As I initially indicated in many ways, Africa is a higher priority than it was 10-15 years ago. The bottom line is that an international system of willing and able partners - partners that exercise effective sovereignty - bolsters our security. Our objective is for the footprint of governance to match the footprint of effective sovereignty. We have quite a way to go in Africa. And if one of the biggest threats of the 21st century involves the nexus between terrorists who seek to harm us and the most dramatic and effective means by which they can do so - accessing and moving weapons of mass destruction - Africa provides enough ungoverned space to be of major concern. Continued progress in Africa is vital to US security.

Equilíbrios de Poder na África Subsariana: do Terrorismo Islâmico ao Falhanço de uma Região

Bernardo Pires de Lima

Investigador no Instituto da Defesa Nacional

Resumo

Este artigo analisa o actual cenário geopolítico na África Subsariana. Serão considerados alguns indicadores sociais, políticos e económicos dos principais países da região ocidental africana, compreendida entre o Senegal e a Nigéria. Além deste enquadramento em redor das estruturas estatais, daremos uma particular atenção às modificações na natureza do Islão em África – tendo em conta que estamos perante sociedades com elevada percentagem de população muçulmana –, bem como à crescente presença de redes terroristas na região, concretamente a al-Qaeda.

Na última parte, analisaremos o comportamento de duas potências internacionais na região, procurando averiguar que tipo de percepções e reacções aos problemas da estabilidade e segurança regionais têm tido a China e os EUA.

Abstract

Balance of Power in Sub-Saharan Africa: from Islamic Terrorism to a Failed Region

This article analyses the current geopolitical environment in Sub-Saharan Africa, considering social, political and economic vectors on the main countries of Western African region, especially the ones located between the Senegal and Nigeria. Besides state structures' context, we will focus on changes on Islam's nature in Africa – we are analyzing societies with high rate of Muslim population – and on the growing presence of terrorist networks in the region, particularly al-Qaeda.

In the last section, we will analyze the behavior of two international powers towards that region, to find China's and United States' perceptions regarding the security and stability problems in Sub-Saharan Africa.

1. Introdução

Este artigo procura analisar o actual cenário geoestratégico na África subsariana. Nele, serão analisados alguns indicadores políticos, sociais e económicos dos principais países da região ocidental africana, compreendida entre o Senegal e a Nigéria. Além deste enquadramento em redor das estruturas estatais, daremos uma particular atenção às modificações na natureza do Islão africano – tendo em conta que estamos perante sociedades com elevada percentagem de população muçulmana –, bem como à crescente presença de redes terroristas na região, mais precisamente da al-Qaeda.

Na última parte, analisaremos o comportamento de duas potências internacionais na região, procurando descortinar que tipo de percepções e reacções têm tido a China e os EUA aos problemas da estabilidade e segurança regionais.

Como afirmou Abdennour Benantar, investigador do Grupo Magreb-Mediterrâneo do *Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Etudes Stratégiques (CIRPES-MSH)*, “il centro di gravità demografica del mondo arabo si trova nella sua parte africana”.¹ Se aliarmos a isto as debilidades estruturais dos mecanismos de coerção dos Estados africanos, à radicalização do Islão e seu ensino, assim como à entrada em cena de actores “indomáveis” como as redes terroristas transnacionais, poderemos estar na presença de um caldo social e político ao jeito perfeito do terrorismo moderno: um projecto político totalitário de destruição da liberdade e segurança ocidentais.

2. Antecedentes e Condicionantes Regionais

A região subsariana da África ocidental tem, desde há muito, um conjunto de factores endógenos que têm vindo a condicionar o seu desenvolvimento e a segurança regionais. A razão porque escolhemos estudar um conjunto de países dessa zona de África prende-se não só pela sua proximidade com um país lusófono, caso da Guiné-Bissau, mas porque, em nosso entender, esta é uma região merecedora da atenção internacional.

Na primeira parte deste trabalho, procurar-se-á demonstrar o modo como se podem interligar um conjunto de factores internos e de que forma esse resultado é espelho, ou não, de um certo modelo padrão governativo, social, religioso e cultural. Nesta fase, debruçar-nos-emos sobre o contexto regional, em particular a faixa que vai do Senegal

1 Abdennour Benantar, “Arabi Africani Uniti per Cacciare l’Intruso Occidentale”, *LIMES*, N.3, 1997, p. 96.

à Nigéria, passando pela Guiné Conakri, Guiné-Bissau, Gambia, Mali, Serra Leoa, Libéria e Costa do Marfim.

Podemos considerar estes regimes em três tipos diferentes: “electoral democracy”, “semi-democracy/semi-autocracy” e “liberalized autocracy”.² De acordo com este modelo, proposto por Michael Bratton, do Centro de Estudos Africanos da Universidade do Michigan, as únicas democracias eleitorais são o Senegal e o Mali, enquanto que a Nigéria e a Serra Leoa são regimes híbridos - isto é, semi-democráticos/semi-autoritários - e os restantes são considerados autocracias liberalizadas, um modelo distinto das denominadas “autocracias irreformáveis”. Perfeitamente discutível, este agrupamento apenas pretende ser uma proposta de análise, pela qual nos iremos reger.

Enquanto actores regionais num período pós-colonial, estes países africanos, de uma forma geral, são herdeiros desse condicionalismo, na medida em que muitos deles não conseguiram aproveitar as independências para se estabilizarem. Pelo contrário, foram palcos de lutas e divisões internas por longos períodos, com as naturais consequências para o seu desenvolvimento enquanto Estados consolidados. Construir um sistema democrático sobre incipientes estruturas políticas herdadas por alguns duros processos independentistas, nunca foi tarefa fácil nem tão pouco algo que, num curto espaço de tempo, produzisse resultados.³ De qualquer forma, a região ocidental africana não foge à regra, embora sejam públicos alguns estudos que nos dão conta da vontade popular em caminhar para a democracia. No Mali, por exemplo, cerca de 60% da população está satisfeita com o sistema democrático que foi sendo construído, enquanto que na Nigéria, essa percentagem ascende aos 85%.⁴

O ponto, no entanto, é o enfraquecimento das estruturas políticas, ao mesmo tempo que não se promove o desenvolvimento de uma sociedade civil activa. Destas duas vertentes resulta um impasse no crescimento de um regime político sólido, onde

2 Cf. Michael Bratton, “State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together?”, *Afrobarometer Working Paper* N. 43, September 2004; Larry Diamond, “Thinking About Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy*, Vol. 13, N. 2, April 2002; Adrian Karatnycky, “National Income and Liberty”, *Journal of Democracy*, Vol. 15, N. 1, January 2004.

3 Sobre esta temática ver, Martin Meredith, *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*, London, Free Press, 2005.

4 Cf. Wonbin Cho, “Political Institutions and Satisfaction with Democracy in Sub-Saharan Africa”, *Afrobarometer Working Paper* N. 39, June 2004, pp. 4-5. Sobre a metodologia em torno do conceito de “satisfação com a democracia” ver, Damaris Canache, Jeffrey J. Mondak and Mitchell A. Seligson, “Meaning and Measurement in Cross-National Research on Satisfaction with Democracy”, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 65, 2001.

se possam desenvolver ligações sistêmicas de carácter democrático e duradouro. Salvo algumas excepções, embora residuais e recentes, a África subsariana em estudo está ainda bem mais próxima destas condicionalidades político-sociais. Na opinião de Stefan Mair, sub-director do *German Institute for International and Security Affairs*, a região da “Sub-Saharan Africa is home to more failing states than any other region. Somalia, Liberia, Sierra Leone and the Democratic Republic of the Congo are in the final throes of a process of state disintegration. Guinea, Chad, the Central African Republic, the Republic of Congo, Sudan and Angola are also in the advance stages of this process”. E prossegue, dizendo: “But even in more or less functioning states such as Kenya, Tanzania, Mali, Zambia, Cameroon, Malawi and, until recently, Côte d’Ivoire the state is hardly capable of effectively maintaining a monopoly on violence and controlling the entire territory of the country”.⁵

Sabemos, também, que o monopólio estatal da força está, na generalidade dos casos, circunscrita às grandes cidades, em particular às capitais. Fora das zonas urbanas, a insegurança resulta de uma quase inexistência de meios policiais, ao qual se conjugam elevados níveis de corrupção e criminalidade em torno das polícias. Como exemplo disto mesmo, tomaremos em conta os dados recentes divulgados pelo *Global Corruption Report 2005*, onde se analisam os índices de corrupção de 145 países. Numa escala de 0 (corrupção elevada) a 10 (baixa corrupção), o Senegal apresentava um valor de 3, a Gambia de 2.8, o Mali de 3.2, a Serra Leoa de 2.3, a Costa do Marfim de 2 e, na cauda da tabela, a Nigéria com 1.6.⁶ De referir, ainda, que tanto a Guiné Conakri, como a Libéria e a Guiné-Bissau não são focados neste estudo, um claro sintoma que existem enormes dificuldades de penetração académica e analítica nestes Estados.

Do ponto de vista do desenvolvimento económico e social, o retrato não é, de forma alguma, animador. Alguns indicadores demonstram o atraso estrutural nesta região que, segundo alguns autores, se deve à herança colonial, ao tipo de regimes políticos que emergiram com as independências e à implosão das estruturas que, bem ou mal, sustentavam o Estado Nação sob o jugo colonial.⁷

5 Stefan Mair, “Terrorism and Africa: On the Danger of Further Attacks in Sub-Saharan Africa”, *African Security Review*, Vol. 12, N. 1, 2003, p. 109.

6 *Global Corruption Report 2005*, London, Transparency International, 2005, pp. 235-238. Os valores apresentados revelam um índice denominado *Corruption Perceptions Index* (CPI), formado com base nas análises de universidades, instituições e organizações internacionais, assim como economistas, cientistas políticos, analistas, empresários, e sociólogos, profundos conhecedores dos países em causa.

7 Cf. John Hunwick, “Sub-Saharan Africa and the Wider World of Islam”, in David Westerlund and Eva Evers Rosander (eds.), *African Islam and Islam in Africa: Encounters Between Sufis and Islamists*, Ohio, Ohio

Segundo o Relatório das Nações Unidas de 2004, podemos verificar que todos os países em análise se encontram nos últimos lugares, num total de cento e setenta e sete Estados.⁸

Tabela 1. *United Nations Development Programme Report 2004*

	PIB <i>Per Capita</i> (Dólares)	Esp. Média Vida 2000-05	Tx. Literacia (% >15 anos)	Ranking IDH
Senegal	1,58	53	40%	157
Guiné Conakri	2,1	49	39%	160
Gambia	1,69	54	41%	155
Mali	930	49	37,8%	174
Serra Leoa	520	34	19%	177
Costa do Marfim	1,52	41	49,7%	163
Guiné Bissau	710	45	39,6%	172
Nigéria	860	52	66,8%	151

Nota: Não existem dados sobre a Libéria.

Para além deste foco inicial, os baixos valores relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dão-nos a percepção do enquadramento global desta região africana. Composto por três parâmetros essenciais - longevidade, conhecimento (literacia e escolaridade) e nível de vida (paridade de poder de compra) - uma das grandes vantagens deste indicador é possibilitar uma comparação entre vários países, num mesmo espaço de tempo, em termos qualitativos. Por outras palavras, o que um indicador como o PIB *per capita* não nos diz, pode ser descrito se o complementarmos com o IDH. Este, por seu lado, dá-nos uma dimensão mais qualitativa dos índices sócio-económicos, podendo-se averiguar se as políticas concretas nos domínios em questão estão a produzir resultados ou não. De uma forma geral e tendo em conta

University Press, 1997, pp. 28-54; Cf. Juan Batista González, "El Dominó Africano", *Revista Ejército*, N. 753, Diciembre 2003, pp. 18-24.

8 O Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD (*United Nations Development Programme*) pode ser consultado em <http://hdr.undp.org/reports/global/2004>.

o que representam estes indicadores e o ranking dos respectivos países, estamos em presença da mais pobre e disfuncional região do planeta, com altos níveis de corrupção, iliteracia, pobreza, com epidemias catastróficas, guerras civis constantes, mas com recursos naturais de enorme riqueza. Este paradoxo constitui o fundamento para a importância capital do estudo desta zona de África. Este quadro é a base quotidiana para populações muçulmanas, que nalguns casos preenchem mesmo a totalidade do tecido social.

Robert D. Kaplan retratava o cenário particular da Serra Leoa como paradigmático do que se passava um pouco por toda a costa ocidental africana: o enfraquecimento dos governos centrais, o desenrolar de tensões tribais e regionais, o alastramento desenfreado de doenças e o crescimento de guerras civis, dotaram esta região de debilidades estruturais incontornáveis.⁹ A par disto, e em consequência de inúmeras guerras civis, maciços movimentos de refugiados transportaram consigo outro tipo de problemas, estes bem vinculados pela intolerância cultural que muitos destes povos partilham entre si, o que dificultou sobremaneira a emigração desses refugiados para territórios fronteiriços.

A história recente da África subsariana – leia-se nos últimos vinte e cinco anos – mostrou-nos como a instabilidade política se tornou promotora de desequilíbrios sociais e de tensões permanentes em sociedades tribalizadas ou divididas por questões religiosas. Por outras palavras, em países onde a debilidade do Estado e da própria governação são atizados por problemas sociais, acaba por se gerar um efeito dominó perigoso para a estabilidade e segurança regionais.¹⁰ Tenhamos em conta alguns dados recentemente divulgados.

9 Cf. Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, New York, Vintage Books, 2000, pp. 3-19.

10 Cf. Mark Juergensmeyer, *The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State*, Berkeley, University of California Press, 1993.

Tabela 2. Golpes de Estado e Motins na África Ocidental (1980-2003)

	Golpes de Estado	Golpes Falhados/Motins
1980	Guiné Bissau; Libéria	Mali
1981		Mali
1983	Nigéria	
1984	Guiné Conakri	
1985	Nigéria	Guiné Bissau; Guiné Conakri; Libéria
1991	Mali	
1992	Serra Leoa	
1993	Nigéria	Mali
1994	Gambia	
1996	Serra Leoa	Guiné Conakri; Gambia
1997	Serra Leoa	
1998		Guiné Bissau
1999	Guiné Bissau; Costa do Marfim	
2000		Guiné Bissau; Costa do Marfim; Serra Leoa
2001		Costa do Marfim
2002		Costa do Marfim
2003	Guiné Bissau	Costa do Marfim

Fonte: Richard Reeve, "Focus of West African Instability Shifts to Guinea", *Jane's Intelligence Review*, February 2004, p. 14.

Através desta tabela podemos verificar que esta região de África regista uma propensão para a conflitualidade, fruto dos desequilíbrios atrás enunciados. A periodicidade com que, nas últimas duas décadas, se verificaram tentativas de golpe de Estado ou outros que acabaram por resultar em motins com particular gravidade para a estabilidade nacional, foi bastante grande.

No caso particular da Guiné-Bissau, o país teve um trajecto típico de uma ex-colónia. Desagregado o império português, presenciou-se a um conjunto de dificuldades em erguer estruturas internas (económicas, políticas, sociais, judiciais) de modo a soli-

dificar instituições e os mecanismos previsíveis de condução das políticas públicas. Deste modo, a sedimentação das estruturas estatais foram dificultadas o que, naturalmente, vem impedindo qualquer tipo de criação de um sistema democrático eficaz e próspero. Como muito bem refere Richard Reeve, partindo do golpe de Estado de Setembro de 2003, “this have been precipitated by the state’s inability to meet defence expenditures commitments. Bankrupt states are consistently unable to meet these commitments and are politically incapable of demobilising surplus troops, however old, unfit or incompetent”. E conclui da seguinte forma, associando a ausência de compromissos institucionais entre as esferas política e militar à insegurança interna: “in consequence, the armed forces, police, border guards and customs authorities have typically become part of the criminal process”.¹¹

3. A Alteração do “Islão Africano”

Atendendo aos factos concretos, que nos dizem tratar-se esta de uma região com enormes percentagens de população muçulmana, existem alguns riscos inerentes à mesma, tendo em conta que a visão do Islão adoptado tem vindo a sofrer alterações na sua natureza.¹² Não que uma sociedade predominantemente muçulmana represente algum perigo para a segurança e estabilidade da África Ocidental, ou mesmo de outras áreas regionais, mas porque nos países em análise convergem alguns indicadores que podem originar resultados mais graves do que os actuais. Além do mais, o Islão africano não era até há uns anos atrás violento por tradição, mas antes caracterizado por uma vertente mais pluralista e tolerante se comparado com outras zonas do mundo, o que poderá explicar a ausência de atenção internacional para o que aqui se foi desenvolvendo.

Naturalmente que os acontecimentos internacionais pós “11 de Setembro” colocaram a ameaça terrorista islâmica na agenda de segurança dos Estados, mas o problema em África é anterior aos ataques a Nova Iorque e Washington. Recuando um pouco no tempo, foi precisamente no coração do Continente africano que, em Agosto de 1998,

11 Richard Reeves, “Focus of West African Instability Shifts to Guinea”, *Jane’s Intelligence Review*, February 2004, p. 13.

12 Cf. René Otayek, “Religion et Globalisation: L’Islam Subsaharien à la Conquête de Nouveaux Territoires”, *La Revue Internationale et Stratégique*, N. 52, Hiver 2003-2004, pp. 51-65.

as embaixadas norte-americanas em Dar-es-Salaam, na Tanzânia, e Nairobi, no Quênia, foram alvos de ataques da al-Qaeda - 224 mortos - e, em 2002, quinze israelitas foram assassinados em Mombassa (Quênia) na sequência da explosão de um carro suicida. Já em 2005, Sharm el-Sheikh, no Egípto, assistia a um dos piores ataques terroristas da sua história: oito mortos e cerca de cento e cinquenta feridos. A autoria foi reivindicada pelo grupo *Abdullah Azzam Brigades*, com ligações à al-Qaeda, e mais tarde por outros dois, os *Holy Warriors of Egypt* e os *Tawhid and Jihad Group in Egypt*. Este tipo de situações revela, desde logo, uma ânsia de projecção de poder entre grupos mas, também, uma sofreguidão pela autoria dos ataques. Uma espécie de inadiável martírio.

Na costa oriental, a mesma al-Qaeda tinha entre 1991 e 1996 instigado a rebelião no Sudão, fazendo deste Estado frágil o seu centro operacional na região. Os resultados, além de conhecidos - o Sudão mergulhou num caos absoluto - são reveladores do *modus operandi* das redes terroristas actuais em cenários de maioria muçulmana com estruturas de governação a roçar a incipiência. Nesta mesma costa, agora na Somália, a rede de Bin Laden procurou aliar-se ao movimento *Al-Ittihad al-Islam* e a um pequeno grupo radical no Quênia liderado por Mohammed al-Fasul, com laços à Ásia do Sul e ao triângulo composto pelos Camarões, Zanzibar e Quênia. Esta convergência de esforços e interesses resultou, precisamente, nos já referidos ataques às embaixadas norte-americanas em 1998.¹³

Mas se as atenções da luta anti-terrorista se centraram no Afeganistão e no Iraque, por razões que não entram neste trabalho, África não deixou de desenvolver as suas redes de financiamento e prática terroristas, nem tão pouco de ser palco privilegiado da intromissão de actores não-estatais num número gritante de Estados falhados ou frágeis institucionalmente. Como afirma Jonathan Stevenson, investigador no *International Institute for Strategic Studies*, "The first problem entails to strengthening weak states and resuscitating failed ones whose inhabitants may be susceptible to the material rewards that well-funded non-state actors could provide them, or whose security institutions are simply too undermanned, ill-equipped and inexperienced to combat terrorist activity effectively".¹⁴

13 Anthony Lake, Christine Todd Whitman, Princeton N. Lyman and J. Stephen Morrison, "More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa", *Council on Foreign Relations Report*, December 2005, pp. 53-59.

14 Jonathan Stevenson, "Africa's Growing Strategic Resonance", *Survival*, Vol. 45, N. 4, Winter 2003-2204, p. 158.

Tradicionalmente, o islão africano não apresenta semelhanças com o que se vai passando em zonas como o Médio Oriente. Era caracterizado, como referimos, bem mais pela tolerância e pela inclusão de terceiros do que pelo radicalismo face ao outro ou por uma doutrina de exclusão de outras fés.¹⁵ Inspirado pelo sucesso da revolução islâmica no Irão (1979) e pela doutrina *qutbista*, desde a década de 1990 – sobretudo com uma intervenção mais activa da Arábia Saudita – foi-se alterando a natureza da islamização na África ocidental e central.¹⁶ Esta influência saudita teve não só uma dimensão moral, como proporcionou um fluxo financeiro que colmatava algumas deficiências institucionais desses países africanos: sistema de ensino débil, desemprego crescente e uma fraca separação entre as esferas religiosa e estatal. A “ajuda ao desenvolvimento” dada por alguns países islâmicos, com protagonismo para os sauditas, concentrou-se exactamente na educação corânica como forma de preencher a ausência de uma rede escolar alternativa. Educar crianças pelo islão radical é a melhor maneira de alastrar a sua influência a toda a sociedade: assim, secundarizando a violência, conseguem-se objectivos mais estruturados e duradouros.

A estratégia adoptada pelos radicais islâmicos, que aos poucos vão entrando nas estruturas sociais dos Estados passa, como já vimos, pela não adopção de uma revolta armada imediata. De facto, não temos conhecimento, até à data, de comunicados mediáticos com vista à rebelião islâmica naquela região por nenhum membro de uma qualquer organização terrorista, o que faz supor que a orientação se encontra vocacionada, sobretudo, para a exploração das condições sociais existentes para a partir daí avançarem com a sua agenda política, económica e cultural. Atacando o *status quo* por dentro, garante-se uma maior implantação que possa, num médio prazo, influenciar a condução política e económica de uma região com recursos naturais valiosos.¹⁷

Como muito bem explicam Charlotte A. Quinn e Frederick Quinn, o islão na África subsariana vem emergindo como uma espécie de identidade comum entre aqueles que

15 Cf. International Crisis Group, “Islamic Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?”, *Africa Report*, N. 92, 31 March 2005, p. 2.

16 Inspirado pelo egípcio Sayyid Qutb (1906-1966) – intelectual e activista de uma *jihād* global com expressão ideológica por todo o Médio Oriente e também em África – o Islão africano tem vindo a radicalizar-se e a constituir-se como elemento agregador entre sociedades muçulmanas com carências a diversos níveis. Cf. Bernard Guillerez, “Afrique: Le Rôle Politique de L’Islam en Afrique”, *Défense Nationale*, Avril 1992, p. 65; Martin Meredith, *The State of Africa... Op.cit*, pp. 443-445.

17 Cf. David McCormack, “An African Vortex: Islamism in Sub-Saharan Africa”, Occasional Papers Series, N. 4, *Center for Security Policy*, January 2005, p. 2.

são vítimas da fraqueza social de países com as debilidades estatais já referidas.¹⁸ Numa outra obra de referência sobre a história do Islão em África, Nehemia Levtzion e Randall L. Pouwels analisam um conjunto de variáveis em presença ao longo de catorze séculos. Uma das principais conclusões desta obra prende-se exactamente com o facto de termos vindo a assistir a uma radicalização do discurso religioso nas últimas décadas.¹⁹ No capítulo dedicado à região africana em foco neste artigo, sobretudo nas décadas seguintes às independências, insistem os autores numa alteração programática da religião islâmica enquanto fonte legitimadora da condução política do Estado ou do que se ergueu com ele.²⁰

A Norte, a conhecida região do Sahel – Mauritânia, Mali, Níger e Chade – tem sido alvo de uma atenção redobrada por parte, por exemplo, das autoridades norte-americanas. Nesta zona, aliam-se espaços não governados, fronteiras incipientes, banditismo generalizado mas, também, um espaço de tráfico preferencial das grandes rotas de contrabando, além de se consolidarem laços cada vez mais próximos com grupos do Médio Oriente e Magreb.²¹ Face a esta situação, a Administração Bush, através do *State Department*, elaborou um programa denominado *Pan Sahel Initiative* (Novembro 2002) com a finalidade de trabalhar com estes países no combate ao banditismo, ao tráfico de droga e ao terrorismo transnacional. Estas iniciativas, estenderam-se também às Forças Armadas através de programas de treino militar, ajuda às comunicações e à navegação terrestre de unidades militares. Nesta matéria, por razões de proximidade e entendimento histórico, a União Europeia (UE) pode vir a assumir um comportamento também activo, sob pena de perder o já reduzido controlo da situação.

De uma forma mais rigorosa, convém termos em atenção alguns números sobre o tecido social muçulmano nestes Estados.

18 Cf. Charlotte A. Quinn and Frederick Quinn, *Pride, Faith and Fear: Islam in Sub-Saharan Africa*, New York, Oxford University Press, 2003.

19 Nehemia Levtzion and Randall L. Pouwels (eds.), *History of Islam in Africa*, Ohio, Ohio University Press, 2000.

20 *Idem*, Cap. 9.

21 International Crisis Group, “Islamic Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?”, p. 35.

Tabela 3. População Muçulmana na África Subsariana em 2003

	População Total	População Muçulmana	População Muçulmana (em %)
Senegal	10.580.370	9.945.489	94
Guiné Conakri	9.246.462	7.859.493	85
Gambia	1.546.848	1.392.163	90
Mali	11.956.788	10.761.109	90
Serra Leoa	5.732.681	3.439.609	60
Libéria	3.317.176	663.435	20
Costa do Marfim	16.962.491	6.784.996	40
Nigéria	133.881.703	66.940.852	50

Fonte: CIA World Factbook 2004.

O caso do colosso nigeriano é paradigmático. Sendo o país mais populoso de África e o segundo com maior número de muçulmanos – logo a seguir ao Egipto – a Nigéria tem a Norte do seu território, em especial através da etnia Hausa-Fulani, fortes ligações com irmandades muçulmanas da África Ocidental, bem como aos centros de ensino islâmico no Médio Oriente.²² Doze das trinta e seis províncias nigerianas operam sobre a *Sharia* – lei geral islâmica –, tendo as fronteiras a Norte fragilidades tais que se tornam cada vez mais permeáveis a grupos hostis provenientes do corredor que liga o Yemen, a Arábia Saudita, o Sudão e o Chade.²³ Nas palavras de Princeton Lyman e Stephen Morrison, “no one anticipated the tremendous popularity of this move [introducing Islamic criminal law]. Sharia offered a sense of hope to people faced with rising crime and increasing instability”.²⁴ A lei islâmica tornou-se por um lado, um factor de fortalecimento do poder político nigeriano, por outro, veio agudizar as clivagens crónicas entre cristãos e muçulmanos no país.

22 Cf. Princeton N. Lyman and J. Stephen Morrison, “The Terrorist Threat in Africa”, *Foreign Affairs*, Vol. 83, N. 1, January/February 2004, p. 79.

23 Anthony Lake, Christine Todd Whitman, Princeton N. Lyman and J. Stephen Morrison, “More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa”, *Council on Foreign Relations Report*, December 2005, p. 55.

24 Princeton N. Lyman and J. Stephen Morrison, *Op.cit.*

Este ponto é fundamental para a compreensão desta problemática. Tanto a Nigéria como outros Estados vizinhos – Senegal, o Mali ou a Guiné Conakri – foram nos últimos anos apetecíveis alvos de financiamentos estrangeiros, nomeadamente da Arábia Saudita, Líbia e Irão. No que toca à Nigéria, enquanto potência regional com influência em toda a zona, vale a pena debruçarmo-nos um pouco sobre a sua realidade interna.

4. A Potência Regional: O Caso da Nigéria

Com mais de 60 milhões de muçulmanos, os últimos cinco anos demonstraram uma crescente preponderância dos islamistas radicais no norte do país, com a adopção de processos de codificação e adaptação de algumas políticas sociais islâmicas. Tal actividade tem provocado focos de tensão e violência ameaçadores da própria viabilidade e sustentação de um Estado central forte. A distribuição religiosa nigeriana – traduzida num Sul animista e católico e num Norte predominantemente muçulmano – ao criar as tais clivagens e tensões sociais, dota a ideologia radical islâmica de um fortalecimento maior, que pode constituir alternativa à corrupção, ao tecido empresarial e à opressão política oferecida pelo regime nigeriano.²⁵ Como já havíamos referido, a Nigéria é, nada mais nada menos, que o país com maiores índices de corrupção, o que cria um vazio no próprio sistema de coerção por parte da suposta autoridade do Estado.

Auto considerados como os defensores dos direitos legítimos muçulmanos, os islamistas consideram a sua acção fora do centro político moderado. Em consequência disto, fundaram em Outubro de 2000, o *Channel Islam International*, sob o alto patrocínio do Príncipe Al Saud, conselheiro do Príncipe saudita Abdullah, uma forma de difusão por satélite das ideias islâmicas, procurando educar futuros membros através da divulgação meticulosa do Corão.²⁶

O presidente líbio Moammar Kaddafi expressou, há tempos, o seu desejo em “to make Islam triumphant in Africa”.²⁷ Sabe-se que “a Líbia, a par do Kuwait,

25 David McCormack, “An African Vortex: Islamism in Sub-Saharan Africa”, Occasional Papers Series, N.4, Center for Security Policy, January 2005, p. 9.

26 “About us”, *Channel Islam International*, disponível em www.channelislam.com/about.htm.

27 Paul Marshall, “Radical Islam’s Move to Africa”, *Washington Post*, 16 October 2003.

tem sido um dos principais financiadores de movimentos islâmicos na África ocidental, inclusive na Guiné-Bissau com a construção de madrassas²⁸, mas o que revela esta frase é a tendência pan-islamista que se pretende ver realizada em toda a África, sobretudo na África negra, onde o Islão tem vindo a ganhar preponderância.

Outro dos principais incentivadores desta ideia globalizante de um Islão radical, tem sido a Arábia Saudita. Sob a forma de ajuda humanitária ou de apoio ao desenvolvimento, a própria realeza saudita tem dado a cara em apoios avultados a alguns Estados subsarianos. Veiculados em massa através do Fundo Saudita para o Desenvolvimento (SFD), que iniciou actividade em meados da década de 1970, estes financiamentos com destino a países subsarianos rondaram entre 1975 e 2003 os dois biliões de dólares.²⁹ No mesmo período, esse organismo desbloqueou uma outra verba, sob a forma de bolsas para ajuda aos países mais carenciados da região subsariana, no valor de 750 milhões de dólares.³⁰

Outro dos aspectos curiosos desta ligação entre sauditas e países africanos com grande número de população muçulmana, altos níveis de corrupção e instabilidade interna, é o avultado investimento directo na construção de mesquitas e escolas corânicas. Exemplos disto são as mesquitas construídas no Mali, Guiné Conakri e Nigéria com verbas directamente disponibilizadas pelo Rei Faisal da Arábia Saudita.³¹ Mesquitas estas que não servem meramente como centros de culto islâmico, mas também como centros de estudo e investigação, contendo bibliotecas, escolas e centros de leitura. Uma forma concertada de islamizar populações onde a iliteracia impera e o sistema de ensino não funciona.

Contudo, a concepção pan-islamista nesta zona de África não deve ser dissociada dos progressos alcançados na zona oriental do continente. O Sudão, enquanto santuário islâmico envolvido num sangrento conflito civil e religioso, viu-se confrontado com a entrada maciça de dois milhões de cópias do Corão em Cartum. Os autores desta iniciativa davam pelo nome de *Muslim World League*, uma Organização Islâ-

28 Entrevista do autor ao Dr. Paulo da Silva, ex-Secretário de Estado da Cultura e Desportos (1994-1996), ex-Ministro da Educação Nacional (1996-1997) e ex-Ministro da Presidência (1999) da Guiné Bissau.

29 *The Saudi Fund for Development*, disponível em www.sfd.gov.sa/english/geo_dist.htm

30 Latheef Farook, "Saudi Aid to Developing Countries Totals \$75.5b", *Saudi Arabian Information Resource*, disponível em www.saudinf.com/main/y4138.htm.

31 "Support for Mosques and Islamic Centers in Africa", *King Fahd Bin Abdul Aziz website*, disponível em www.kingfahdbinabdulaziz.com/main/m4107.htm

mica fundada em 1962, que advoga a aplicação das regras da *Sharia* quer por indivíduos, grupos ou Estados, estendendo ajuda urgente a muçulmanos afectados pela guerra ou desastres naturais e incentivando a construção de mesquitas.³²

O caso do Sudão é paradigmático do que pode acontecer a um país com maioria de população muçulmana e rico em petróleo, descoberto na região Sul, em 1983. A conjugação destes dois factores - semelhante ao que existe na Nigéria - contribuiu para o reacender de uma guerra civil sangrenta em que Cartum procura impor a *Sharia* a todo o território, ao contrário de outros Estados africanos onde aquela é apenas imposta às comunidades muçulmanas.

No caso nigeriano, como já vimos, a concentração de recursos petrolíferos a Sul não contribuiu para um desenvolvimento substancial do país, antes acendeu novas tensões exacerbadas por divisões religiosas. Também neste caso, o risco de instrumentalização da religião em redor das fraquezas e debilidades políticas e sociais pode desembocar em gravíssimos problemas para a Nigéria que, inevitavelmente, se estenderão aos países vizinhos.³³ Segundo alguns especialistas, crê-se que em 2015, a África Ocidental seja exportador de um quarto das necessidades petrolíferas norte-americanas.³⁴ Este facto confere uma particular sensibilidade ao caso nigeriano, enquanto maior produtor de petróleo da região e principal interlocutor em diversas iniciativas alargadas - caso das negociações da União Africana face à crise no Darfur.³⁵

Segundo dados fornecidos pelo *Patterns of Global Terrorism*, no elenco que faz anualmente sobre os incidentes terroristas no mundo, a 29 de Janeiro de 2001, na Nigéria, militantes armados incendiaram diversos poços de petróleo no Sul do país, causando a perda diária de quarenta mil barris, de acordo com relatórios da imprensa. Supõe-se que a autoria destes atentados fosse dos separatistas étnicos da *Ijaw Youth*. De acordo com estes relatórios o número de incidentes na Nigéria envolvendo ataques terroristas tem vindo a pautar-se por raptos de cidadãos estrangeiros, sobretudo trabalhadores de empresas britânicas e norte-americanas do sector petrolífero.

32 "Objectives", *The Muslim World League*, disponível em www.muslimworldleague.org/mwlwebsite_eng/index.htm

33 Sobre esta questão ver, Carla Folgôa, "Penetração Islâmica em África", *Janus* 2003, pp. 136-137.

34 Cf. Princeton N. Lyman and J. Stephen Morrison, "The Terrorist Threat in Africa", *Foreign Affairs*, Vol. 83, N. 1, January/February 2004, p. 83.

35 Cf. David L. Goldwyn and J. Stephen Morrison, "A Strategic U.S. Approach to Governance and Security in the Gulf of Guinea", *CSIS Task Force Report*, July 2005, p. 4.

Por outras palavras, podemos concluir que o processo de islamização nos dois lados de África, a Ocidente e a Oriente, está a ter sucesso nos últimos anos. Estratégia esta que relaciona ausência de mecanismos de coerção por parte do Estado, sobre os quais se impõem outros vectores de actuação das comunidades islâmicas, com a exacerbação da lei corânica face ao vazio ideológico e cultural da maioria das populações, fortemente iliteradas.

5. Os EUA, a China e a Segurança Regional

Pondo de parte o Senegal e o Gana, todos os outros países atravessam situações muito precárias, como já referimos anteriormente. Com vulnerabilidades comuns que os tornam atractivos ao islamismo radical e ao terrorismo transnacional, são aquilo a que podemos apelidar de Estados frágeis e/ou falhados.³⁶ Esta dimensão da ameaça à segurança internacional está patente, entre outros documentos internacionais recentes, na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (2002), documento sobre o qual se têm desenvolvido projectos de cooperação em domínios que se apresentam como débeis para a segurança regional. Pouco tempo depois, também a UE, na sua Estratégia de Segurança, considerou a existência de factores potencialmente geradores de instabilidade na África subsariana, que podem vir a representar uma ameaça numa escala mais alargada.³⁷ Não nos esqueçamos que as fronteiras europeias e africanas são demasiado próximas e um eventual clima de perturbação de grande dimensão em África poderá provocar um fluxo de refugiados, imigrantes ilegais e criminalidade com os quais a Europa terá de se confrontar. O alastramento da ameaça terrorista a zonas de difícil controlo estatal, assim como a governos pouco cooperantes com a comunidade internacional, dota esta problemática de contornos de alerta superior aos que até agora têm sido observados.

Debruçemo-nos, pois, sobre a Estratégia de Segurança Nacional (ESN) dos EUA. O primeiro ponto relevante quanto ao terrorismo é que a Administração não faz distinção entre terroristas e aqueles que lhes dão ajuda: “We make no distinction between terrorists and those who knowingly harbor or provide aid to them”.³⁸

36 Cf. “The Failed States Index”, *Foreign Policy*, May/June 2006, pp. 50-58.

37 Cf. “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, Brussels, 12 December 2003.

38 “The National Security Strategy of United States of America”, Washington, September 2002, p. 5.

O segundo ponto, refere-se ao cruzamento entre factores facilitadores da atracção de redes terroristas: “Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders”.³⁹

O terceiro ponto é a defesa do multilateralismo como prática face aos países africanos, nomeadamente os frágeis Estados da região subsariana: “We will work with others for an Africa continent that lives in liberty, peace, and growing prosperity. [...] Countries with major impact on their neighborhood such as South Africa, Nigeria, Kenya, and Ethiopia are anchors, for regional engagement and require focused attention”.⁴⁰

Em quarto lugar, fazendo valer a aliança com a Europa, vinca-se a necessidade de fortalecer os frágeis Estados africanos para que não sejam paraísos às mãos das redes terroristas: “Together with our European allies, we must help strengthen Africa’s fragile states, help build indigenous capability to secure porous borders, and help build up the law enforcement and intelligence infrastructure to deny havens for terrorists”.⁴¹

Concluindo, a associação entre Estados fracos, redes terroristas e segurança regional, afiguram-se como constantes em algumas regiões do mundo, em particular África. Neste campo, a ameaça regional é, também, uma ameaça à segurança internacional. Num recente relatório, o *Council on Foreign Relations* apontou algumas directrizes sobre o problema regional subsariano para os EUA. Duas conclusões foram extraídas deste estudo.⁴² A primeira, é que se torna contraproducente olhar para África apenas como um problema humanitário ou de solidariedade quando estão também em jogo questões como a sustentabilidade energética, o terrorismo e epidemias como o HIV. Nestas matérias, ainda, a preocupação norte-americana deve ser redobrada face à emergência da China nestes cenários. Por outras palavras, também aqui se jogam, ao mais alto nível, os interesses das grandes potências no sistema internacional. Em segundo lugar, é necessário um maior conhecimento de África e das suas particulares realidades, para melhor intervir na região. A melhoria dos meios diplomáticos e de *intelligence* reforçarão a eficácia da acção no terreno, em resultado desse melhorado entendimento.

39 *Idem*, p. ii.

40 *Idem*, p. 10-11.

41 *Ibidem*.

42 Anthony Lake, Christine Todd Whitman, Princeton N. Lyman and J. Stephen Morrison, “More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa”, *Council on Foreign Relations Report*, December 2005.

A ajuda multilateral norte-americana para África aumentou entre 2000 e 2004, de 2,05 bilhões de dólares para 4,3 bilhões, enquanto que a ajuda bilateral quase triplicou no mesmo período: passou de 1,139 bilhões, para 3,195 bilhões.⁴³ Na mesma linha, tanto a Administração como o Departamento de Defesa têm tido percepções coincidentes com estas conclusões, atribuindo especial relevância aos mecanismos militares bilaterais como forma de solidificar as débeis instituições africanas, também elas vectores essenciais na luta anti-terrorista. Segundo Gregory L. Joachim, o Presidente Bush anunciou um pacote financeiro de 100 milhões de dólares para a *East Africa Counterterrorism Initiative* e 7,5 milhões foram dedicados especialmente à missão CIVPOL, na Libéria. Na outra costa, os fundos anti-terroristas aumentaram de 15,4 milhões em 2001, para 23,6 em 2004.⁴⁴

O secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, tem vindo a encetar um conjunto de iniciativas na mesma direcção, num plano de treino militar conjunto, reequipamento das Forças Armadas e partilha de informação com Estados vitais na luta anti-terrorista, entre eles alguns no Magreb, como a Argélia, Tunísia e Marrocos.⁴⁵ Mas um particularismo teve de ser dado à África subsariana, pelos indicadores que já foram explicados e, certamente, por um conjunto de informações secretas que entretanto foram tidas em conta. Um dos mais recentes planos estratégicos do Pentágono passa, exactamente, por aqui. No *Quadrennial Defense Review Report*, de Fevereiro de 2006, estão bem patentes as preocupações com a segurança regional, bem como com um olhar mais alargado da geografia da luta anti-terrorista: “In the Trans-Sahara region, the U.S. European Command’s Counter-terrorism Initiative is helping regional states develop the internal security forces and procedures necessary for policing their national territories. This initiative uses militar and civilian engagements with partners in northern and western Africa to counter emerging terrorist extremist threats. In Niger, for example, a small team of combat aviation advisors has helped Niger’s Air Force hone its skills to prevent the under-developed eastern part of the country from becoming a safe haven for transnational terrorists”.⁴⁶

43 *Idem*, p. 112.

44 Gregory L. Joachim, “Draining the Swamp or Feeding the Crocodiles in Sub-Saharan Africa?”, *Orbis*, Winter 2005, p. 164.

45 Cf. Giles Tremlett, “Rumsfeld vows to Strengthen North African Military Ties”, *The Guardian*, February 13, 2006, p.23; Will Dunham, “Rumsfeld Seeks Stronger Military Ties in Maghreb”, *The Washington Post*, February 11, 2006.

46 *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, February 6, 2006, p. 12.

Um dos elementos a ter em conta nesta percepção da ameaça terrorista em África tem sido a capacidade que as redes transnacionais têm de captar recursos financeiros com base no tráfico de diamantes. Recorrentes informações têm sido divulgadas, apontando para uma alteração geográfica nos financiamentos, nomeadamente da al-Qaeda, que viram a intervenção no Afeganistão aniquilar alguns recursos e cadeias de financiamento que detinham.⁴⁷ Neste campo particular, a Serra Leoa, o Congo, o Burkina Faso e a Libéria têm sido palco de contrabando, naturalmente facilitado pela incipiência fronteiriça que um pouco por toda a África existe.

Neste quadro, paralelamente ao cenário securitário, joga-se um jogo de equilíbrio de poderes entre a China e os EUA. Pequim, por seu lado, há já algum tempo que tem vindo a encetar um caminho muito activo naquela região, sobretudo por questões ligadas à influência económica e ao controlo dos recursos energéticos, essenciais ao seu crescimento económico - a China importa 29% das suas necessidades petrolíferas de África, a segunda região que mais abastece a sua economia, logo após o Médio Oriente, com 45%.⁴⁸ Tradicionalmente partidária do campo dos movimentos independentistas de meados do séc. XX, a China alterou a sua postura face a África nos últimos anos, em virtude do seu papel de *global player*, nomeadamente no cenário económico.

Um pouco por toda a África, a China tem adquirido um controlo de recursos energéticos em troca de alguns produtos manufacturados. Em 2001, por exemplo, a China foi o maior comprador de madeira da Libéria. Mas a Etiópia, o Quênia, e Angola têm sido parceiros privilegiados no que toca ao investimento feito. Uma forma subtil de exercer um domínio regional alargado que se estenda ao universo político. Mas se, enquanto competidor económico, a legitimidade não se discute, no que toca aos princípios por que se regem essas parcerias, o caso é menos pacífico. Se, por um lado, tem havido um esforço de participação em missões de *peacekeeping* da ONU (seis, neste momento), com particular incidência para a Libéria (600 homens), e de aumento de diplomatas na região do Golfo da Guiné, também é verdade que alguns Estados têm perpetuado os seus regimes à custa dos apoios financeiros chineses. O Sudão e o Zimbabwe são exemplos disto.

Uma das conclusões demonstradas por um recente relatório de segurança norte-americano, precisamente sobre o Golfo da Guiné, tem isto em conta: "Perhaps most

47 Cf. "Diamonds: A Rebel's Best Friend", *BBC News*, May 15, 2000; "Blood Diamonds", *BBC News*, October 19, 2001; "Blood Diamonds Polished Off", *BBC News*, November 5, 2002; Princeton N. Lyman and J. Stephen Morrison, "The Terrorist Threat in Africa", *Foreign Affairs*, Vol. 83, N. 1, January/February 2004, p. 84.

48 David Zweig and Bi Jianhai, "China's Global Hunt for Energy", *Foreign Affairs*, Vol. 84, N. 5, September/October 2005, p. 28.

disturbing to U.S. political objectives is China's willingness to use its seat on the UN Security Council to protect some of Africa's most egregious regimes from international sanction, in particular Sudan and Zimbabwe".⁴⁹ O caso do Sudão é ainda mais marcante sobre o comportamento internacional chinês, uma vez que através do seu lugar no Conselho de Segurança vem impedido este órgão de aprovar sanções contra Cartum, como forma de pressão sobre o regime, na resolução do conflito do Darfur. Robert Mugabe, Presidente do Zimbabwe, tem encontrado em Pequim um aliado que o ajuda a manter-se no poder.⁵⁰ Não se pondo directamente em causa a prática económica concorrencial entre China, EUA e restantes Estados intervenientes, existe na prática chinesa uma ausência de paralelismo entre o tipo de regimes e a condução de negócios. Com isto não estamos a afirmar que apenas a China o faz. No entanto, a preocupação com a segurança e a luta anti-terrorista levada a cabo pelos norte-americanos não desliga o tipo de regimes às ligações que possam ter com redes terroristas, com o crime organizado ou com a violação de direitos humanos. Existe, no interior da Administração, uma clara vocação para os problemas securitários e de estabilidade regional. São estes vectores que, em grande escala, conduzem ao investimento, seja por necessidade de neutralizar investidas terroristas, seja por uma questão de mercado.

A presença da China em África trouxe aos EUA uma nova atenção para os recursos naturais em cena. Mas ao passo que para a China "business is business"⁵¹ – nas palavras do vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros, Zhou Wenzhong –, para os EUA o problema do islamismo radical, das redes terroristas aliadas de Estados párias e o tráfico de recursos minerais para financiamento do terrorismo, estão em sintonia com as preocupações económicas concorrenciais com Pequim.

Parece tratar-se de diferentes concepções e percepções das ameaças contemporâneas. Para os EUA, democratizar, desenvolver e estabilizar determinadas regiões tem implicações na luta anti-terrorista à escala global. Para a China, e recorrendo novamente às palavras do seu vice-MNE, "we try to separate politics from business".⁵² São

49 Anthony Lake, Christine Todd Whitman, Princeton N. Lyman and J. Stephen Morrison, "More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa", *Council on Foreign Relations Report*, December 2005, p. 39.

50 Jonathan Watts and Andrew Meldrum, "Mugabe finds Succour in Beijing Deals", *The Guardian*, July 27, 2005; Leader, "China and its Chums", *The Guardian*, July 28, 2005.

51 Howard W. French, "China in Africa: All Trade and no Political Baggage", *The New York Times*, August 8, 2004.

52 *Ibidem*.

maneiras diferentes de exercer o poder no sistema internacional. Veremos quem terá mais sucesso. Até agora parece que o resultado não nos oferece muitas dúvidas. Mas em democracia, claro está, há sempre quem não concorde com a nossa opinião. E por isso não é privado dos seus mais elementares direitos e liberdades. Que assim continue a ser.

6. Conclusão

A situação em África, particularmente na costa ocidental, tem-se agravado nos últimos anos, devido a um conjunto de factores. Com incipientes instituições e fragilidades na construção do Estado, o poder militar tem vindo a confrontar-se com dificuldades de autonomização da esfera política. Com indicadores altíssimos de corrupção e regimes distantes dos padrões mínimos de democracia, não consegue o poder central - muito menos a quase inexistente iniciativa privada - criar um sistema de ensino capaz de satisfazer os elevados níveis de iliteracia das populações que, de uma forma geral, impera nestes países.

Face a isto, verificamos que a natureza do Islão em África se tem aproximado dos comportamentos extremados adoptados na região do Médio Oriente, por exemplo. Disso se têm aproveitado as redes terroristas que, recorrendo ao tráfico de diamantes e de droga, encontraram novas fontes de financiamento. A par destes actores não estatais, logo menos controláveis pelas autoridades nacionais e internacionais, existem cada vez mais avultados investimentos de importantes Estados para a construção de um sistema de ensino corânico que prevaleça sobre o débil sistema estatal, em sociedades onde a percentagem de população muçulmana permite aspirações políticas de outra dimensão. Em presença deste quadro, e com uma deslocalização geográfica dos “subterrâneos” meios terroristas para África, a China havia iniciado uma investida económica há já algumas décadas, agora incrementada pelas necessidades energéticas que o seu crescimento económico exige. Também face a esta presença, mas não apenas por ela provocada, os EUA, sobretudo a partir de 2001, voltaram o seu olhar também para a África ocidental, quer por razões económicas, aceleradas pela emergente influência chinesa na zona, mas também pela natureza das ameaças à segurança internacional, que se adaptam à luta anti-terrorista que levam a cabo desde então.

No entanto, este equilíbrio de poder na região tem na sua origem uma natureza que os diferencia. Por estarmos em presença de regimes totalmente diferentes, a China e

os EUA têm prioridades distintas, assim como concepções divergentes das ameaças contemporâneas à segurança internacional. Enquanto que, para os primeiros, a influência nas esferas energética e econômica é a prioridade, para os segundos torna-se difícil dissociar estabilidade governativa, regimes democráticos e desenvolvimento econômico com a neutralização do terrorismo transnacional, que no plano bilateral e multilateral pretendem desenvolver com os países da África subsariana.

Uma Visão Geopolítica do Espaço da Língua Portuguesa

Armando Teixeira Carneiro

Presidente da Direcção do ISCIA – Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração e do IED – Instituto de Educação à Distância. Vice-Presidente do CPG – Centro Português de Geopolítica.

Resumo

Este artigo pretende demonstrar a relevância de Portugal como Estado-nação integrado na UE, mas cuja vocação transoceânica é iniludível. A língua é o veículo de ligação mais importante para o Portugal de hoje. A expansão portuguesa dos séculos XV e XVI, os actuais países da CPLP, as zonas de forte concentração de emigração portuguesa e a posição dos crioulos e sabires de base portuguesa, contribuem para a definição de uma zona de influência sócio-linguística que, numa sociedade globalizada, pode permitir um importante papel de interface a Portugal. Lisboa pode ser – tal como no passado – uma ponte entre culturas, entre religiões e entre zonas económicas.

Abstract

Portuguese Language: a Geopolitical Vision

This essay's objective is to highlight the importance of Portugal as a nation-state integrated in the European Union, but whose transoceanic vocation is not neglectable. The Portuguese language is the most important link that Portugal presently possesses. Portuguese expansion during the 15th and 16th century, the members of the "Community of Portuguese-Speaking Countries", the areas with strong Portuguese immigrant presence and the existence of dialects derived from Portuguese language are all elements that define an area of socio-linguistic influence. That may endow Portugal with an important platform role in a globalized society. Lisbon can be – as it was in the past – a bridge between different cultures, religions and economic zones.

O Mundo da Língua Portuguesa

Entendemos que as línguas sofrem, ao longo do tempo e no espaço, modificações que não podem ser contrariadas, sob pena de bloquearmos o seu desenvolvimento e a sua expansão, vivificando-se nas suas variantes sobretudo quando, como é o caso da língua portuguesa, o seu território de implantação não é contíguo antes disperso tendo, em cada zona, enquadramentos regionais linguísticos distintos. Do mesmo modo que o latim, *lingua mater* do português, se fragmentou criando variantes do *latim vulgar*, dinâmico e não estático como o *latim clássico* que rapidamente se enquistou e deixou de ser língua viva, também não se espere encontrar no português uma estrutura rígida e universal. Se isso acontecesse - e há muitos que ainda o defendem sem entender a *dialéctica da evolução linguística* - a língua portuguesa - *língua de civilização* - desapareceria rapidamente de muitas zonas do mundo.

A dinâmica linguística suporta-se em três modulações: a *diatrática*, relativa à comunidade que a usa, a *diatópica*, relativa ao espaço onde ela é falada, e a *diacrónica*, relativa à sua evolução temporal. Daqui já se antever a complexidade evolutiva da língua portuguesa falada, há mais de oitocentos anos, por sociedades distintas e em tão diversos locais do planeta...

O português de raiz ibérica, o original, partiu assim da variante do latim vulgar falado na zona, dando origem ao *romance lusitano*, com contributos pré-românicos e pós-românicos, através de fenómenos de *substrato*, de *superstrato* e de *adstrato*, sendo inúmeras as influências sofridas desde o árabe ao provençal e ao castelhano e até mesmo à influência, de novo, do latim clássico, no período renascentista, que se sobrepõe em formas clássicas às palavras originais, e, ainda, a palavras recolhidas na saga das viagens e explorações *por mares nunca dantes navegados*.

Por seu lado, ao longo de quinhentos anos, o português brasileiro construiu-se com base no português europeu, colonizador, modulado pelas línguas indígenas locais (bases *tupiniquim* e *guarani* e base *tupinambá*), pelas diversas línguas africanas dos escravos (do tráfico legal de 1549 a 1830 que se arrastou no tráfego atlântico, ilegalmente, até cerca de 1880 e, no Brasil, até 1888) e pelas línguas dos grupos de emigrantes europeus que, em sucessivas vagas, se estabeleceram no território.

A evolução da língua portuguesa foi multiforme tendo-se estruturado, nos seus vários espaços, numa resolução dialéctica entre *formas faladas* - *populares* e *formas cultas* - *literárias*. E se a escrita se mantém mais ou menos idêntica, a fonética da língua portuguesa criou, fundamentalmente, dois grupos distintos: a variante do português falado na

Europa e a variante do português falado no Brasil, sem esquecer os dos novos países emergentes à descolonização portuguesa de 1974-75, sobretudo as novas variantes angolana e moçambicana, em total desvantagem para o português europeu não só pelo menor número de falantes, pelas suas manifestas dificuldades e variações fonéticas e pela quase ausência de uma consciência política da sua defesa. Sem que tal afirmação signifique a defesa de uma política de reforço do português europeu relativamente aos outros, o que é importante, e tentaremos justificar adiante, é o reforço da língua portuguesa, *lato sensu*, no mundo internacional e por um *projecto colectivo* dos Estados da CPLP.

De entre as vinte línguas hoje mais faladas no mundo, o português ocupa o oitavo lugar¹, falado por cerca de 220 milhões de pessoas². É uma das línguas da família indo-europeia que se integra no grupo das línguas euro-asiáticas. Na árvore linguística românica, no ramo ibero-ocidental, surgem duas ramificações muito próximas: o galaico-português, que se subdividiu no galego³ e no português, e o castelhano. O ramo ibero-ocidental de línguas, em resultado da expansão colonial dos Estados-nação da Península Ibérica, assume hoje uma posição invejável, logo a seguir ao inglês, com duas línguas faladas em zonas geopolíticas de grande importância e em crescimento demográfico.

O português foi a primeira e uma das mais importantes *línguas da expansão europeia*, a que se juntaram, em sequência cronológica, o espanhol⁴, o inglês, o holandês e o francês. A sobreposição do português a outras línguas, nos territórios de contacto, no tempo das navegações, foi facilitada por ser a língua do grupo dominador colonial ou do grupo de contacto de natureza comercial mas, também, por ser, ao fim e ao cabo, a língua de comunicação frente a uma diversidade enorme de línguas locais⁵. Mas também por ser usada por um povo vindo de regiões longínquas - o português - cuja

1 Depois do chinês-mandarim, do inglês, do espanhol, do hindi, do árabe, do bengali e do russo.

2 Dados Eurostat 2004.

3 Hoje o *galego* é uma língua minoritária na Europa, falada apenas por cerca de 2,5 milhões de pessoas, mas, tendo o estatuto de língua regional, o ensino, a todos os níveis, é ministrado em galego e vários *media* escritos, de rádio e de televisão são produzidos em galego tendo uma actividade editorial intensa. Um parceiro linguístico estratégico a considerar...

4 Usaremos sempre a referência à *língua espanhola* reconhecendo, no entanto, a legitimidade daqueles que, mais puristas, a denominam como *língua castelhana*.

5 Na Insulíndia havia mais de 200 línguas diferentes e nas Filipinas cerca de 70. A actual língua oficial da Indonésia, o *bahasa* indonésio, assim como o *bahasa* malaio, foram escolhidas, por opção política, após a independência dos respectivos Estados depois da Segunda Guerra Mundial.

forma de contacto com as populações locais era, para os padrões da época, diminutamente agressiva. Foi, durante alguns séculos, utilizada como uma *língua franca* no exterior da Europa.

O seu declínio foi progressivo, a partir do século XVII, e hoje, depois do francês ter tentado a liderança transoceânica, assim como o alemão – este em vectores de expansão continentais, para o leste e para o sudeste – é o inglês, na sua forma norte-americana, que pode ser considerado a nova língua franca. O francês, para além das zonas onde se usa como língua materna ou principal, ainda consegue estar ligado ao mundo da cultura e das humanidades, como o alemão que, no campo da filosofia, do direito e das ciências exactas, ainda mantém os seus nichos.

O fenómeno acelerou-se no mundo pós Segunda Guerra Mundial. O inglês, agora impulsionado pela sociedade norte-americana, tornou-se e consolidou-se como a língua de comunicação política e comercial por excelência; o alemão sofreu uma forte recessão com o colapso do Terceiro Reich cujo declínio se havia já iniciado no final da Primeira Guerra Mundial com a fragmentação do Império Austro-húngaro e a sua perda de influência nos países do Próximo Oriente⁶; o francês entrou em declínio, mau grado os esforços dos sucessivos governos, arrastando consigo, infelizmente, a cultura de raiz francesa. A URSS teve como elemento negativo nos seus intuítos imperialistas⁷ a dificuldade de acesso à língua russa, sobretudo pela sua escrita no alfabeto cirílico, assim como o mundo árabe tem dificuldade de comunicar pela sua escrita⁸, não tendo ficado esquecido o acto premonitório e corajoso de Mustafa Kemal Atatürk, em 1928, ao substituir o alifato árabe pelo abecedário latino na jovem República da Turquia que pretendia laica. São casos de *mundos linguísticos* que se fecham sobre eles próprios. O mesmo se passou com o Japão que teve que adoptar o inglês como segunda língua de interface e de criar inúmeros neologismos de raiz inglesa e se vis-

6 Até finais do terceiro quartel do século XX ainda se notava, sobretudo nos estratos comerciais e nos grupos ligados às ciências e à cultura, a influência da língua alemã na Turquia e nalguns países do próximo Oriente, como a Síria e o Irão.

7 Que sempre foram negados pelos seus prosélitos, considerando que o expansionismo norte-americano era de raiz imperialista enquanto que o expansionismo soviético não se podia classificar como tal, mesmo nos momentos históricos mais evidentes como os da partilha da Polónia com a Alemanha hitleriana, do avanço na Europa pós-Yalta, no Afeganistão, etc...

8 Grande parte da população dos países árabes fala mas não escreve nem lê o árabe. Na década de 70, estava, ocasionalmente, em Argel na semana em que o Presidente Houari Boumediene mandou tapar, nas ruas, com tinta branca, o respectivo nome em francês, entendendo-o como *sequela colonialista*, ficando só o nome em árabe... Foi um caos para os condutores, nomeadamente para os taxistas argelinos que falavam árabe e francês, a língua do colonizador, mas só escreviam e liam na segunda.

lumbra como um forte constrangimento à emergência da China que terá que seguir o caminho do Japão. Ou, em vez de se tornar dependente de uma só língua estrangeira, explorar várias frentes de comunicação servindo-se tanto do inglês, como do espanhol ou do português, ou do árabe e do hindi, consoante as áreas de influência a explorar, criando, paralelamente, formas de transliteração e leitura da língua chinesa mais acessíveis pelas sociedades ocidentais⁹. Ao contrário, a língua espanhola encontra-se numa fase de expansão e consolidação por todo o continente americano, podendo vir a acontecer o mesmo à língua portuguesa tudo dependendo do esforço conjugado dos países de língua portuguesa, sendo importante e fundamental uma opção estratégica nacional.

Um movimento de intelectuais europeus¹⁰ tem defendido uma política de reforço de grupos linguísticos europeus de forma a contrabalançarem o crescente poder da língua inglesa: francês-italiano-espanhol-português e alemão-holandês-dinamarquês, etc., política que já é seguida na América do Sul onde, no Brasil, se segue uma clara e oficial política de ensino do espanhol, sendo, de modo inverso, o português ensinado em vários países como na Argentina e no Uruguai.

Com a recente entrada de novos Membros, de pleno direito, na União Europeia, agora 25, tanto o português como o espanhol perderam posição relativa no seio das línguas faladas, como primeira língua neste espaço alargado¹¹. O alargamento a leste fez com que o alemão subisse na escala, ocupando a anterior posição do francês, e que aparecesse o russo como primeira ou segunda língua nalguns dos novos países. No entanto, mesmo neste espaço europeu, o espanhol, como segunda língua, viu aumentar o número de falantes. E ele começa a penetrar muito rapidamente nos Estados Unidos da América do Norte. A imigração de *origem hispânica*¹² continua a crescer¹³ e tal crescimento introduzirá modificações irreversíveis que alguns consideram nocivas ao equilíbrio da *nação americana* baseada, segundo eles, na cultura e esforço primitivo dos WASP¹⁴.

9 A forma de transliteração latina do mandarim chamada *pinyin*.

10 Entre outros: Bernard Cassen, director do *Le Monde Diplomatique* e um dos defensores da *altermundialização* ou seja da *multipolarização* como forma de combater o liberalismo de raiz norte-americana que vai dominando a UE.

11 *Eurobarómetro* sobre o estado das línguas na UE (Maio-Junho 2005).

12 De língua espanhola, na quase totalidade oriundos dos restantes países do continente americano, sobretudo do México.

13 Cresceu 57.9% na última década e os *hispânicos* já representam 12.5% da população total, com 32.4% na Califórnia, 32% no Texas e 16.8% na Florida. Os mexicanos representam 58.5% dos *hispânicos* residentes nos Estados Unidos (vg *Le Cauchemar Hispanique ...* in *Hérodote*, nº 4, 2004).

14 WASP = white anglo-saxon protestants.

E os receios têm origem no facto do fluxo migratório ser tão intenso que não haverá tempo de integração linguística e cultural o que gerará condições para que a nova população possa não sentir necessidade de integração, o que não é admissível já que se formariam *ilhas hispânicas* isoladas, manifestamente num processo de retardamento em relação à restante sociedade norte-americana. No entanto, pelo menos nalgumas regiões norte-americanas, poder-se-á verificar um bilinguismo importante e, pelo contrário, o domínio da língua espanhola já é *factor de diferença positivo* no mercado local de trabalho.

Mas, por enquanto, o inglês tendo assumido o seu estatuto de *língua imperial*, por via, primeiro, da expansão colonial inglesa, depois, pela expansão da influência económico-militar dos Estados Unidos da América do Norte, aproxima-se agora de um estatuto de *língua de civilização quase universal* em virtude de ser através dela que circula a maior parte da comunicação social - a convencional e a electrónica - a quase totalidade da comunicação sobre investigação científica e inovação e, também, da cultura, tanto do comércio dos *bens culturais* como da cultura não conformista de sociedades periféricas ou do tipo *underground*. Não se prevê que este estatuto internacional venha a declinar mesmo que os EUA possam vir a perder o seu estatuto *unipolar*. Repetir-se-á o mesmo fenómeno que ocorreu com o latim disseminado pela Europa após o colapso do Império Romano.

Para além do português correntemente falado e aceite como língua oficial em vários Estados-nação do mundo actual¹⁵, ainda que com variantes diferentes, o português deixou vestígios perfeitamente identificáveis em várias *línguas mistas* ou *marginais*, resultantes do confronto duma cultura predominante com outras culturas com línguas próprias¹⁶. Os *sabires* são *línguas transitórias*, servindo apenas para ajudar, em determinado momento histórico, ao diálogo entre sociedades em contacto, desaparecendo em dezenas ou escassas centenas de anos ainda que alguns se consolidem e se tornem em línguas vernáculas, denominando-se então como *línguas crioulas*. Isto levou alguns autores a chamarem-nas de *protocrioulos*¹⁷. Os *crioulos* coabitam com a língua normativa da região e vivem em constante conflito com ela¹⁸. A sua localização, quanto aos *crioulos de base portuguesa*, segue a linha de traçado das regulares navegações portuguesas

15 Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

16 Conhecidas pelo termo inglês *pidgin* ou *sabir*, isto é *pidgin de origem românica*.

17 Nomeadamente Celso Cunha.

18 Dando-se fenómenos de *descruiolização* ou, em sentido contrário, de *hipercruiolização*, como forma de reforço e de afirmação social relativamente à sociedade anteriormente dominante.

dos séculos XV, XVI e XVII, basicamente em quatro zonas bem demarcadas: na América Central e do Sul; em populações das costas da África Ocidental: da costa da Guiné ao norte de Angola; na Índia: Diu, Damão, Goa e Mangalor, Cananor Mahé, Cochim e Coromandel; no Sri Lanka; na Malásia: Java, Malaca e Singapura; na Indonésia e na China¹⁹.

Mas é notável descobrir-se que, sobretudo na América Central e na América do Sul, algumas línguas crioulas de base inglesa ou espanhola têm registos bem marcados de português o que é hoje interpretado pelos investigadores filólogos como a criação de uma língua crioula de base inglesa ou espanhola sobre um *sabir de base portuguesa* já que, manifestamente, os precursores foram estes²⁰. Influência portuguesa no território ou que acompanhou as migrações forçadas da época: os fluxos dos escravos de origem africana para a zona das Caraíbas.

A *política de mestiçagem*, naturalmente ocorrida ou politicamente induzida, nomeadamente por Afonso de Albuquerque, consolidou todos estes núcleos crioulos de origem portuguesa. Alguns resistiram a sequentes fases de diferentes dominações como é o caso do núcleo português de Malaca²¹ que subsistiu às dominações holandesa e inglesa e que ainda persiste mesmo após a criação do estado independente da Malásia.

Por outra via, a diáspora dos judeus ibéricos a partir da decisão dos Reis Católicos, Fernando de Aragão e Isabel de Castela, seguida pela do Rei de Portugal, Dom Manuel I, criou inúmeros pólos de fixação dos judeus sefarditas no norte de África, no Médio Oriente e nalguns países da Europa, em especial na Holanda, que mantiveram a sua língua, o *ladino*, mistura das duas principais línguas ibéricas no seus estádios quinhentistas, que ainda usam familiarmente entre si e que tem sido um vector cultural através da música e dos *cantares ladinos*. Nalgumas sinagogas holandesas ainda se fazem orações em língua portuguesa sem entendimento do conteúdo.

Mas haverá ainda que considerar as zonas de língua portuguesa – fundamentalmente usada dentro de cada comunidade – dos grupos emigrantes portugueses que se conso-

19 Entre outros, o *sabir nicari-caru* na fronteira do Brasil com a Guiana, o *negro-bush português* no Surinam, o *sranan* do Surinam (base lexical inglesa com inserções de português e de holandês), o *crioulo brasileiro*, o *crioulo de caboverdeano*, o *kryól* e o *crioulo* na costa africana nos paralelos de Cabo Verde, o *crioulo guineense*, o *barracão* dos portos moçambicanos, o *crioulo do Sri Lanka*, o *goanês* em Goa, o *português indiano* de Damão, o *macanista* em Macau, o *papiaht cristiang* de Malaca, o *português de Singapura*, os *dialectos portugueses* da Indonésia, infelizmente, alguns extintos ou a caminho disso.

20 Como exemplos o *papiamento* de Curaçao, Bonaire e Aruba, onde também existem registos de holandês, o crioulo da Guiana francesa.

21 Conhecido como *Malaca's Portuguese Settlement* ou *Bairro de San Pedro* onde se comemora o dia do Santo.

lidaram, ao longo dos finais do século XIX e durante o século XX, em vários países, representando importantes comunidades de língua portuguesa²² mais ou menos estabilizadas e que para eles transferiram hábitos e comportamentos das terras natais²³. Do mesmo modo, algumas palavras e interjeições coabitam hoje com o português falado no continente europeu por fenómenos de indução resultantes dos contactos com os grupos emigrados um pouco por toda a parte e, também, nas últimas décadas, dos programas de televisão, sobretudo dos brasileiros.

Os fenómenos migratórios têm sempre um somatório de factores conjugados que os condicionam e determinam, a partir do território cedente de população, a *zona emissora*, e no do território de acolhimento, a *zona receptora*. Os fluxos migratórios, modulados pelo diferencial económico da qualidade potencial de vida em cada uma das zonas, dão-se sempre no sentido das zonas de maior *ratio* “*densidade demográfica/nível de vida*” para as zonas de menor *ratio*, que permitem, de um modo selectivo, determinado *enchimento demográfico específico*²⁴, como se no circuito se dessem fenómenos de *filtragem* e de *osmose isotópica*²⁵.

O primeiro acto significativo de emigração portuguesa deu-se, após o reforço da segurança da navegação nas costas atlânticas do norte de África com a tomada da praça de Ceuta²⁶, com o começo da colonização da Madeira, em 1425, e dos Açores, em 1439 – processos que sofreram enormes variações ao longo dos séculos mas que permitiram uma ocupação consolidada dos portugueses nesses dois arquipélagos – e a ocupação, mais ou menos sólida, de praças, entrepostos e fortalezas ao longo da costa africana, das Canárias²⁷, Cabo Verde e São Tomé, e, a partir de 1498, das costas da península indiana e do extremo oriente.

22 Poderemos referir como mais importantes: Estados Unidos da América, Canadá, Venezuela, Brasil, Austrália, República da África do Sul, França, Bélgica, Luxemburgo, Alemanha, Reino Unido.

23 Que são mantidas através dos *media* televisivos portugueses recebidos diariamente via satélite e cabo.

24 Como quando o Brasil, a partir dos anos 30 do século XX, começou a dificultar a *imigração não qualificada* e, anos mais tarde, na década de 60, alguns países europeus se abriram a esse tipo de imigração por manifesta falta de mão-de-obra não qualificada para trabalhos mais penosos que os nacionais já não queriam realizar.

25 Infelizmente existem também fenómenos migratórios em que se dá a *drenagem*, sistemática, selectiva e orientada, de indivíduos altamente aptos e cientificamente qualificados para centros de investigação predominantemente nos EUA mas também nalguns países europeus.

26 Em 1415, tendo sido cedida definitivamente a Espanha pelo tratado de 1668 que consolidou *de jure* a separação das coroas portuguesa e espanhola ocorrida *de facto* em 1640.

27 Que cedo ficou, definitivamente, na zona de influência espanhola.

O Brasil, destino de muitos portugueses desde o seu achamento em 1500 e que começou a ser importante destino de emigração no século XVII, por causa da descoberta das minas de ouro e das jazidas de pedras preciosas, viu aumentar esse fluxo a partir do século XVIII, ainda que este fosse, em determinados momentos, suplantado por emigração, quantitativa e culturalmente falando, superior, de outras origens europeias. Com o declínio e extinção, no século XIX, dos fluxos forçados de emigração negra escrava²⁸, novas e várias oportunidades de trabalho braçal ali foram surgindo com as culturas do café, do algodão, da construção do caminho de ferro, etc. Mas os fluxos de emigração vão variando e, no século XX, os destinos começam a diversificar-se. O Brasil, que ainda absorveu muita população de origem portuguesa pelo menos até à década de 60, foi substituído pelos territórios das Colónias Portuguesas em África assim como da República da África do Sul. A partir da década de 60 do século XX, os fluxos migratórios orientam-se para a Europa - dando início àquilo que se chamou de *emigração moderna* - fundamentalmente para a França, Bélgica, Alemanha, Luxemburgo e Suíça. Os números respectivos são incertos atendendo à forte emigração clandestina, combatida pelo governo de Portugal, consentida pelos países de acolhimento²⁹. Foi ela que deu origem aos *grandes pólos europeus de língua portuguesa* como a zona da *grande Paris* e o Luxemburgo e a surgirem *zonas de bilinguismo*, tão importantes mas tão desprezadas pelos sucessivos governos portugueses, sem qualquer perspectiva consolidada do longo prazo, ao contrário das preocupações dos governos espanhol e brasileiro que entendem as necessidades de *posicionamento geopolítico* de cada um dos seus países, nomeadamente pela língua, actuando em conformidade.

Por outro lado, os fenómenos de imigração que, a partir de 1975, se verificam a partir dos ex-territórios portugueses africanos e, a partir de 1990, de alguns países do leste

28 Lei 3353, do Brasil, de 13 de Maio de 1888, assinada pela Princesa Isabel (1846-1921), filha de Pedro II, então na Europa, que já havia tido como precursora a chamada "Lei do Ventre Livre" de 28 de Setembro de 1871.

29 E os valores referentes à população de origem nacional residente em países estrangeiros nos finais da década de noventa é esclarecedor da dimensão da "diáspora portuguesa" na actualidade: cerca de 4,6 milhões de cidadãos, de origem portuguesa residentes nos cinco continentes, a saber: Europa (1 336 700), África (540 391), América Norte (1 015 300), América Sul (1 617 837), América Central (6 523), Ásia (29 271) e Oceânia (55 459). Uma análise mais pormenorizada desta distribuição realça a distribuição desta população por 28 países na Europa; 39 países em África; 32 países na América; 22 países na Ásia e 2 países na Oceânia, de que se destacam os mais importantes: União Europeia (1 201 163), Brasil (1 200 000), Angola (20 000), Moçambique (11 668), Guiné-Bissau (800), Cabo Verde (500), e São Tomé e Príncipe (451). (vide Arroteia, 2001).

européu, vão deixar, ainda que em grau marginal, novas fixações e ligações à língua portuguesa³⁰.

Aliás, não é por acaso que foi recentemente inaugurado em São Paulo, Brasil, o *Museu Estação da Luz da nossa Língua*³¹, orientado em três eixos temáticos: *antiguidade, universalidade e mestiçagem*. Como repetidamente se comprova, os brasileiros assumem claramente a importância estratégica da língua que partilhamos e não perdem oportunidade para consolidar posições.

Breve *Excursus* pela História de Portugal

Faça-se uma breve análise da história de Portugal numa perspectiva da sua envolvente em termos de relações internacionais, sobretudo nas décadas em que se criaram e afirmaram os actos politicamente pensados e deliberados de expansão oceânica, através desse *mar oceano* sempre presente na nossa vida mas nem sempre assumido.

Contra-se na Península Ibérica, com projecções para as áreas de expansão da sua cultura além mares, o *desiderato de culturas* ainda hoje em confronto noutras partes do mundo: as culturas emergentes dos modelos monoteístas do judaísmo, do cristianismo e do islamismo. Pensamos que um acto único e original das gentes ibéricas foi a *quase resolução dialéctica* das divergências entre essas culturas, tão próximas, mas ainda tão distantes umas das outras...

Por outro lado, se se pode definir um padrão psicossociológico relativo ao “ser português”, ele terá que se encontrar no caldeamento e assimilação de culturas, religiões, práticas sociais, das diferentes civilizações que coabitaram ou se foram substituindo na zona oeste da Península Ibérica, formando nações e estados mais ou menos estabelecidos até se gerar a nação portuguesa. A partir dos “mitos e ritos fundadores” - *o mito é o nada que é tudo*³² - observáveis nas lendas e contos populares ibéricos e, mais concretamente, nos relativos aos povos do território hoje Portugal.

Portugal assimilou, como as outras nações ibéricas, um inequívoco passado romano, judaico, visigótico e árabe, sem poder passar despercebida uma interface com os povos

30 Os grupos de população africana residentes em Portugal ajudam ao reforço da língua portuguesa nos respectivos países, por *fenómenos de refluxo*, directo ou indirecto.

31 Realizado pela Fundação Roberto Marinho e pela Secretaria de Cultura de São Paulo, tem a parceria de outras instituições brasileiras [www.estacaodaluz.org.br].

32 in *Mensagem*, poesia *Ullisses*: Fernando Pessoa.

do noroeste europeu (*vikings*, que nos visitaram e ajudaram, e groenlandeses com quem desde cedo mantivemos contactos pela pesca do bacalhau).

As viagens e migrações portuguesas ao longo dos últimos 600 anos, se deixaram nas *sociedades de confronto* algumas marcas portuguesas, introduziram na cultura portuguesa novas lendas e mitos refundadores, novas palavras, hábitos, procedimentos e produtos.

Será interessante desenvolver as razões das diferenças comportamentais entre portugueses e, nos povos peninsulares, os castelhanos e leoneses. Ou as semelhanças com os galegos e os catalães. A periferia diferenciando-se do centro, a constante luta por uma vida ibérica autónoma do centralismo castelhano, realizando-se dialecticamente num destino comum.

Portugal mais do que qualquer outro povo europeu, talvez em situação só semelhante aos povos da Grã-Bretanha mas a diferente escala, viveu e vive num constante pulsar entre um *destino europeu* e um *destino atlântico*, “escassez” versus “grandeza”, “estabilidade dependente” versus “independência mítica”.

Portugal, hoje, reduzido aos limites do seu território europeu, tem que nele aprender a consolidar, dentro de uma crescente globalização mundial e de uma política centripeto-federalista europeia, a sua maneira de ver e viver, a sua *mundividência*, estendendo as suas ligações para os já referidos *micromundos* de línguas similares disseminados pelos cinco continentes.

Portugal assume uma ímpar posição de *interface cultural* que é fundamental preservar, que é importante desenvolver, que é, sobretudo, importante saber aproveitar de um modo estratégico no seu posicionamento geopolítico no mundo de hoje.

Mas, para que tal posição resulte em benefício do *colectivo nacional*, teremos que nos libertar de certos defeitos como o da sistemática *falta de persistência*. “...Podemos dizer que o génio de aventura é uma virtude deste defeito. A aventura não tem continuidade na sua acção. Opera por impulsos que nem sempre se coordenam para um determinado fim...”³³.

São inúmeras as situações históricas em que o desinteresse ou a excessiva confiança na sorte marcaram negativamente o devir da nação portuguesa. Pelo contrário, quando havia capacidade de liderança e de perseverança, os resultados eram, normalmente, positivos. Sou dos que acreditam que são os *colectivos* que fizeram a história dos povos mas através do esforço individual de uns quantos, daqueles que se *libertaram da lei da morte*...

33 in *A Arte de Ser Português* de Teixeira de Pascoaes (1920).

Na *saga nacional* o nome de Dom João II surge com a máxima relevância. Soube, com extrema perspicácia, definir os primórdios basilares da busca de novos espaços. Curiosamente, *avant la lettre*, teve a noção do *Raumsinn*³⁴ nacional. A pouco e pouco foi-se consolidando uma ideia de expansão atlântica como desígnio nacional. Se se pode considerar, como personalidade referencial inicial, o Infante Dom Henrique como o promotor das navegações atlânticas, inequivocamente é com Dom João II que se consolida e se reforça o *desígnio marítimo de Portugal*. Desenharam-se barcos e equipamentos e desenvolveram-se conhecimentos³⁵ que, na época, eram tratados sob o maior secretismo considerados que eram de interesse geoestratégico para Portugal³⁶, mas, acima de tudo, consolidou-se a *ideia*. Anos mais tarde escrevia João de Barros³⁷ na sua magnífica obra *Décadas*³⁸: “... convém que saibamos como no título de real Coroa destes reinos, se compreendem três cousas distintas ũa da outra, posto que antre si sejam tam correlativas, que ũa não pode ser sem adjutório da outra, comunicando-se pera sua conservação...” De facto, as navegações portuguesas fizeram-se sob três desígnios, ainda que unificados: *conquista*, a qual exigia a força das armas, *navegação*, que conjugava os meios físicos e os conhecimentos de navegação e orientação – cuidadosamente preservados, primeiro nos *portulanos* e depois em *cartas de marear* – e *comércio*, que permitiria realizar fundos para continuar e expandir a acção.

A consolidação de Portugal como Estado-nação fez-se pela conquista de território que, na prática, era, simultaneamente, luta religiosa, contra o domínio islâmico do território a sul, o que lhe conferiu, logo de início, *um duplo carácter sacral*³⁹. Assim se justifica o prolongado e sempre referido proselitismo religioso. E quando, prosseguindo na navegação para sul se perdeu o contacto com populações árabes e berberes, islâmicas, a intenção religiosa *modula-se*, passando de uma *luta de fé* – a cristã contra a islâmica – para uma *acção missionária* frente aos novos gentios, fisicamente distintos⁴⁰ e sem aparente religião. Um dos mais notáveis sermões do Padre António Vieira, o *Sermão da Epifania*⁴¹,

34 O conceito de *desígnio nacional* definido muitos séculos mais tarde por Friedrich Ratzel (1844-1904).

35 Navios de vela latina, cartas de marear, roteiros, etc., dificultando-se a *saída de capitães, pilotos, cosmógrafos e cartógrafos*.

36 Vide Cortesão.

37 1496-1570

38 *Ásia. Década Primeira*, L. I, C. I.

39 Vide Albuquerque (1971).

40 O choque com o *negro*, identificado, na mente religiosa de então, com a morte e com o inferno, foi lentamente superado.

41 Lido em 1662, na Capela Real de Lisboa, à Rainha Regente, Dona Isabel de Gusmão, viúva de Dom João IV.

identifica a gesta portuguesa a um novo *Génesis*. Deve-se a ele a efabulação do *Quinto Império*, que lhe viria a trazer problemas graves com a Inquisição, que, adjunta ao *sebastianismo*, haveria de se prolongar durante séculos até à *Mensagem*⁴²:

“O mar com fim será grego ou romano,
o mar sem fim é português.”⁴³

Dos *portulanos* medievais à cartografia emergente no século XIV é curioso extrair a evolução dos seus elementos integradores. E quando a navegação deixa de ser costeira, dita de *cabotagem*, e passa a fazer-se em mar aberto dá-se o advento da *navegação astronómica*, fundamentalmente pela tomada da *altura* do Sol e da Estrela Polar, de que se passou ao registo e utilização das latitudes. E novos problemas surgem quando se penetra nos mares do hemisfério sul com a perda de referenciais como a Estrela Polar, problemas ultrapassados pela escolha de novos referenciais. Mais tarde, a cartografia portuguesa entra em declínio frente à *nova cartografia* emergente nos Países Baixos, depois dos desenvolvimentos de Mercator⁴⁴ usando as *linhas loxodrómicas* que eram os percursos seguidos pelos navios mantendo o mesmo rumo, dada a esfericidade da Terra⁴⁵, ao contrário das *linhas ortodrómicas* que são as mais curtas distâncias entre dois pontos sobre a superfície terrestre. Os planisférios de Mercator passaram a representar os círculos paralelos e meridianos⁴⁶ por segmentos de recta, perpendiculares entre si, com as inerentes deformações ao representar-se uma superfície curva, tridimensional, num plano, isto é numa superfície bidimensional.

Uma análise sequencial da cartografia portuguesa e dos mapas mundiais poderá mostrar como o império português foi evoluindo desde as primeiras ocupações das ilhas atlânticas, passando por um *momento estelar*, um máximo fugaz - misto de grandeza e de auto-destruição - na fase de unificação dos reinos ibéricos sob a coroa filipina, na passagem do século XVI para o XVII, e tendo o seu ocaso físico no ano de 1975, após a revolução, inevitável, do 25 de Abril de 1974. Restaram, no

42 Fernando Pessoa, publicada a 01 de Dezembro de 1934.

43 in *Mensagem*, poesia *Padrão*: Fernando Pessoa.

44 Gerard Kremer (1512-1594).

45 Curva estudada por Pedro Nunes (1502-1578) que, estudou em Salamanca e foi professor em Coimbra e Cosmógrafo-Mor do Reino, tendo escrito entre outras obras o *Tratado da Sphera*.

46 A determinação correcta de longitudes seria um trabalho ainda moroso e que se arrastou até finais do século XIX.

final, valores não negligenciáveis de ordem antropológica e social, que urge reconhecer e preservar.

Já no primeiro quartel do século XVI a presença de praças e feitorias portuguesas nas costas de África e da Índia era notável, prolongando-se nos anos seguintes para oriente, pelo Pacífico, e para ocidente, pelo Atlântico, nas costas do Brasil⁴⁷.

O estudo dos fenómenos migratórios portugueses, do século XV em diante, a integração dos portugueses nos novos territórios e as diferenças comportamentais entre eles e outros migrantes europeus, onde se nota uma fácil e rápida adaptação aos diferentes climas, sobretudo os subtropicais e tropicais, e uma preferência por actividades de comércio de retalho e de distribuição frente a outras actividades como a agrícola ou a industrial, explicam a sua fixação no litoral e o relativamente bom entendimento com as populações autóctones.

Na história diplomática de Portugal⁴⁸ vários são os acordos internacionais que balizam a longa construção da nossa nacionalidade, desde muito cedo marcada. Uns, para consolidação da política interna ou das *relações de vizinhança ou familiares* dentro da Península Ibérica, outros, por razões de natureza comercial, e outros, ainda, por superiores razões de estado numa perspectiva geopolítica. Com relação a estes últimos, saliente-se que o *Tratado de Alcáçovas*⁴⁹ foi precursor e que o *Tratado de Tordesilhas*⁵⁰ e a *Escritura de Saragoça*⁵¹, no que dizem respeito ao *espaço fulcral ibérico*, são paradigma: a partilha, por registo escrito, dos espaços em função dos interesses vitais, ou tidos como tal pelas potências da ocasião. Naquelas décadas, com o beneplácito papal⁵², o

47 Datas de estabelecimento de bases operacionais ou de primeiros contactos de portugueses: Goa: 1511, Malaca: 1511, China: 1513, Ormuz: 1515, Japão: 1543, Macau: 1557.

48 Vide Macedo (1987).

49 Assinado a 4 de Setembro de 1479, em Alcáçovas, e a 27 do mesmo mês em Trujillo.

50 Assinado a 7 de Junho de 1494, em Tordesilhas, entre os representantes de Dom João II, Rei de Portugal e dos Algarves e Dom Fernando e Dona Isabel, Reis de Castela, Leão, Aragão, etc., definindo um *semi-meridiano de partição* a 370 léguas (cerca de 996 milhas marítimas) a oeste das Ilhas de Cabo Verde – hoje entendido como na longitude 46° 37' W.

51 Assinado a 22 de Abril de 1529, em Saragoça, entre procuradores de Dom João III e do Imperador Carlos V para clarificar a repartição de poderes entre Portugal e Castela no que concerne à navegação no Pacífico. Um novo *semi-meridiano de partição* ali foi definido, a 297,5 léguas (cerca de 568 milhas marítimas) a oeste das Ilhas Molucas, o que deixou estas na zona de domínio português, pela soma de 350000 ducados de ouro pagos por Portugal. Ficaria hoje pela longitude 145° E, afastado, para E cerca de 14° 37' do anti-meridiano de Tordesilhas que fica na longitude 133° 23' E, o que ainda mais beneficiava Portugal.

52 A Bula *Aeterni Regis* do Papa Sixto VI, em 1481, ratificava o *paralelo de Alcáçovas*. O Papa Alexandre VI teria tentado beneficiar os Reis Católicos Fernando e Isabel com o texto das Bulas *InterCoetera I* (1493.05.03) e *InterCoetera Divinae Majestati II* (1493.05.04). Em 1506, o Papa Júlio II ratifica a *linha de Tordesilhas* por nova Bula.

mundo oceânico encontrava-se sob controlo dos Estados-nação ibéricos. Normalmente passa despercebido o facto de que Portugal e Espanha, nem sempre mas quase, souberam, no exterior da Península, acordar pela força da diplomacia que não pela força das armas as suas posições de domínio⁵³.

Naquela época, a efectiva partilha dos oceanos e terras além Atlântico era feita somente entre os navegadores portugueses e os castelhanos, nos primeiros tempos com manifestas e claras vantagens competitivas para os primeiros⁵⁴. *Portugal foi a ponta de lança dos Europeus que acorreram com talentos, conhecimentos e capitais*.⁵⁵ Mas, em breve, novos actores autónomos e concorrentes surgiram: ingleses, franceses, holandeses.

Factores de natureza incorpórea – parte daquilo que se chama *soft power* – fizeram a mudança como a crise de natureza religiosa, originada pela Reforma, que logo conduziu ao reconhecimento de que o Vaticano não era a origem do direito internacional nem o *legitimador mundial* dos acordos entre Estados, o simbolismo da circum-navegação de Francis Drake⁵⁶ que marcou o fim da *hegemonia ibérica*⁵⁷. A partir daí o mundo conhecido começou a ser partilhado por outros e, no começo do século XVII, inicia-se o irreversível declínio dos Estados Ibéricos no que se refere à segurança de navegação nos oceanos⁵⁸ e ao domínio dos espaços para além-mar. A partilha oceânica assumida entre Portugal e Castela nos finais do século XV e na primeira metade do século XVI era definitivamente destruída e ultrapassada por novos actores internacionais.

O brutal colapso das forças portuguesas na batalha de Alcacer-Quibir⁵⁹ – marca simbólica do início do declínio do domínio e poder intercontinental português – e a derrota

53 Se excluirmos, no que ao Atlântico se refere, o período imediatamente antecedente ao Tratado de Alcáçovas em que, à mistura dos problemas dinásticos em Castela e da posição tomada por Portugal sobre o caso, se desenhou, ainda que sem sucesso, uma tentativa castelhana de navegar a sul para além do Cabo Bojador.

54 Segue de pé a discussão sobre eventuais informações secretas que cada uma das partes detivesse durante as conversações preliminares ao Tratado de Tordesilhas. Haveria já informação, do lado português, sobre as costas do Brasil ou o traçado da *linha de Tordesilhas* se deveu a um erro de cálculo de Cristóvão Colombo ao desenhar, para os Reis Católicos, um mapa, como se fazia para navegações mediterrânicas, centrado no Paralelo de Rodes (dito a 36° N) que estava enviesado para S relativamente aos correctos paralelos? Vide Varela Marcos (1997).

55 Macedo *et alii* (2005).

56 No período de 1577-1580, numa navegação através do Atlântico e pelo Pacífico, misto de reconhecimento costeiro e de acção corsária que começou com a captura de um piloto português de um navio mercante e que o ajudaria à navegação.

57 Se no Tratado de Alcáçovas o oceano foi dividido por um paralelo, a Sul das Ilhas Canárias, nos Tratados de Tordesilhas e de Saragoça a divisão fazia-se por meridianos, manifestamente aproximados, já que, na altura, a técnica não permitia ainda o cálculo das longitudes.

58 Ambos os Estados ibéricos, mesmo antes de 1580, partilharam, no Atlântico, planos e actos defensivos relativamente aos ingleses e franceses.

59 4 de Agosto de 1578.

da Grande Armada⁶⁰ - marcando o fim das convencionais e poderosas forças navais castelhana e lusitana, naquele evento compelidamente conjugadas, intensificando-se depois a navegação de corso e de pirataria que, em linguagem actual, podemos classificar como fenómeno de *guerra assimétrica* - deram origem a novas estratégias de domínio, pela via marítima, de nações de raiz anglo-saxónica. Era o começo do domínio britânico dos mares que teria a sua plenitude após o colapso da armada napoleónica⁶¹ e que só iria ser substituído pelo domínio norte-americano, depois da Primeira Guerra Mundial⁶², no século XX, independentemente do esforço episódico da Alemanha do Terceiro Reich, do Japão Imperial e da URSS para também assumirem uma posição de relevo.

É fácil de constatar que, a partir de meados do século XVII, todos os acordos de base geopolítica portugueses não foram mais do que um lento mas inexorável regresso à dimensão europeia. Portugal e Espanha, desde esse período, sofreram a concorrência dos países anglo-saxónicos muito mais disponíveis para as actividades comerciais e financeiras por razões do foro religioso, situação agravada pelo facto de terem erradicado de seu território a população judaica que neles exercia eximamente essas funções e servia regularmente de suporte financeiro aos poderes reais. Perdido o *poder marítimo* tanto por Espanha como por Portugal, os seus *impérios transoceânicos* foram-se desagregando na América Latina, com a independência do Brasil e a dos restantes países de base hispânica, e com a perda de Cuba e das Filipinas a marcarem a grave *crise del 98* em Espanha.

A colonização portuguesa foi bastante diferente da espanhola. A primeira raramente ocupava muito território e não penetrava no *hinterland* dos espaços, enquanto que a espanhola avançava para o interior e consolidava-se mais profundamente no território. Veja-se, do lado espanhol, a conquista do México e do Peru em comparação com a colonização portuguesa do Brasil em que só tardiamente se avançou para o interior. Do mesmo modo compare-se a colonização portuguesa dos territórios africanos, indianos e da Suríndia até às Molucas e a implantação profunda dos espanhóis nas Filipinas. Ou o posicionamento de Portugal nas costas africanas em que só nos finais do século XIX se começou a fazer em relativa profundidade.

No nosso entender, um dos aspectos a modificar no comportamento nacional é a sistemática aversão e receio por actos de parceria com o Estado vizinho: a Espanha. Se no

60 20 a 27 de Julho de 1588.

61 Na Batalha de Trafalgar a 21 de Outubro de 1805.

62 1914-1918.

passado houve razões para reear intentos mais ou menos integracionistas⁶³ hoje, a integração económico-política dos dois países na União Europeia, elimina qualquer tensão desse tipo. A nível da União Europeia as *dependências* efectuam-se pela via económica e não pela via política, pelo menos no relativo às relações bilaterais entre dois Estados-membros. E, tendencial e prospectivamente, o futuro de Espanha não estará mais numa linha centralizadora castelhana, impossível de ser hoje aceite pelas “autonomias” existentes dentro do Estado espanhol. Mesmo com a extrema proximidade linguística entre as duas Nações, existem idiosincrasias distintas e contrárias, assumidas ao longo de séculos, que impedem qualquer integração dos Estados. Mas, se se fizer uma análise fria do passado histórico de Portugal nas suas relações com outros países europeus, há que reconhecer que, sistematicamente, os apoios de Inglaterra a Portugal custaram bem caro, por vezes com efeitos perversos mais graves do que aqueles que se queriam evitar. Inglaterra só intervinha quando os interesses de Portugal coincidiam com os seus próprios desígnios ou quando tinha a certeza de obter seguras vantagens competitivas⁶⁴. Do mesmo modo, a Holanda – cuja força foi inequivocamente dada pela anterior presença no seu território das forças espanholas – do Império de Carlos V – e pelo poder financeiro de muitos judeus portugueses que, por erro crasso de Dom Manuel I, foram expulsos do território nacional. Se os judeus portugueses tivessem criado em Lisboa as estruturas financeiras que mais tarde deram origem à Companhia Holandesa das Índias Orientais, a partir de 1605, talvez o devir de Portugal tivesse sido outro a partir do século XVI.

Enquadramento de Portugal no Mundo de Hoje

No evoluir do mundo, como que numa grande espiral de *referencial espaço-tempo*, em que novos ciclos, cada vez mais afastados, se aproximam de anteriores em termos de conceitos envolventes de progresso-retrocesso, de aceleração-desaceleração dos fenómenos sociais, em sentido lato, assistimos hoje a um rápido *deslizamento paradigmático*.

63 Os últimos, no Século XX, vieram da parte da *entourage* política do Rei Alfonso XIII e, no período franquista, do cunhado do Generalíssimo Francisco Franco e seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Serrano Suñer, assim como de grupos radicais da Falange.

64 Do Tratado de Windsor (1386), passando pelo Tratado de Methween (1703), pelas Guerras Napoleónicas (1808-14), pelo *Memorandum* sobre o *Mapa Cor-de-Rosa* (1890.01.11) até às relações durante a Segunda Guerra Mundial, tudo prova a afirmação.

A conjuntura actual, em que se vive dentro de estruturas formais ainda de finais do século XIX mas com necessidades e comportamentos do século XXI, é típica dos períodos de mudança paradigmática. Evoluímos, de forma dialéctica, através de constantes reajustamentos sempre dinamicamente ultrapassados. Ao fim e ao cabo, é-nos dado viver num momento em que a desestruturação é constante. O *factor mudança* introduz nas actuais sociedades estruturadas um crescimento assintoticamente do tipo hiperexponencial em termos de conhecimento teórico e aplicado - a investigação pura e a investigação aplicada - que condicionam e potenciam as diversas assimetrias que o fenómeno globalizante mundial introduz. Novos conceitos que são citados com frequência, mais na base de perplexidades do que de considerações assertivas, representam uma falta de entendimento frente a *dessintonias* geradoras de comportamentos sociais do tipo *esquizofrénico*, de desdobramento comportamental da *personalidade colectiva*. As mundividências de hoje são manifestamente mais difusas e menos consistentes do que as *Weltanschauungen* do passado século. Assistimos a uma perda constante de valores e à diminuição do substrato de factores ideológicos e morais que são fundamentais na consolidação dos Estados-Nação.

A consciência de que a perda de *valores fundamentais*, nomeadamente os históricos - *os mitos e as lendas fundacionais das nações* - é um dado real e objectivo, tem vindo a preocupar os elementos mais conscientes nas sociedades ocidentais. E o fenómeno é tanto mais preocupante quanto havendo a consciência de que, se em parte ele é inconscientemente gerado pela globalização das envolventes comportamentais e pela chamada *cultura global*, ele também é consciente e subliminarmente induzido por grupos antagónicos à *sociedade europeia* - que, com as sociedades americanas, integram a *sociedade ocidental* - de raiz fundamentalmente greco-latina. Grupos uns gerados no próprio seio da civilização ocidental, como reacção compreensível a todos os seus aspectos negativos - não assumimos uma visão maniqueísta da *bondade plena* da nossa sociedade... - outros manifestamente exógenos, gerados noutros contextos sociais, religiosos e políticos, o que introduz a problemática, sempre complexa, do *princípio da alteridade*.

Em termos actuais, numa fase do *mundo unipolar* - que alguns perspectivam como *multipolar* - que não se quer reconhecer como tal a curto prazo e sabe que não será possível manter-se a médio e longo prazo, a dispersão da soberania e a decomposição do Estado, emergentes à complicação e entrecruzamento das várias estruturas transnacionais e ao crescente número de agrupamentos internacionais, dificultam a antevisão de um modelo estável nas próximas décadas. Crê-se que os dois cenários de desenvolvimento internacional de médio e longo prazo - o resultante do impacto

religioso-político da *onda islâmica*, a menos de uma década de vista, e o resultante dos impactos económico-político do *maremoto indiano* e do *tsunami chinês* - exigem uma urgente e estratégica consolidação de um novo modelo do *mundo ocidental*.

Portugal, no meio deste contexto, tem que definir um novo modelo de desenvolvimento em que equilibre constantemente o seu *vector europeu* e o seu *vector atlântico*, em que a sua integração e aprofundamento de laços com os restantes povos e nações europeias se equilibre através de uma política de aprofundamento das suas relações transoceânicas que foram base de progresso e independência nacionais.

Portugal está fundamentalmente ligado a cinco grandes organismos internacionais⁶⁵ relativamente aos quais assume responsabilidades estratégicas: a ONU - Organização das Nações Unidas⁶⁶, a OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte⁶⁷, o CE - Conselho da Europa⁶⁸, a UE - União Europeia⁶⁹, a OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos⁷⁰ e a CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa⁷¹. Mas, em termos geopolíticos, são a CPLP e a OEI os organismos que mais têm que merecer a atenção de Portugal. A nossa posição negocial noutros organismos, como a UE ou a OTAN, dependerá da nossa posição estratégica nos primeiros. É o *conceito de rede* que deve ser entendido e da importância dos *nodos de entrelaçamento* entre distintas redes. Portugal reforça-se em cada rede ao pertencer e ser elemento activo de outra, sobretudo quando possa ser *caso singular* em que não tenha que partilhar com outros Estados essa vantagem competitiva⁷². Para tal torna-se necessário que as *minorias actantes* do Estado-nação tenham a cultura geopolítica e a sagacidade necessárias para marcar as posições estratégicas adequadas.

65 Para além de inúmeras outras instituições internacionais de menor relevo ainda que de marcada importância.

66 Criada em 24 de Outubro de 1945, com 51 estados aderentes, e a que Portugal aderiu em 14 de Dezembro de 1955. Hoje 191 estados fazem parte da Organização. Tem sede em Nova Iorque.

67 Fundada em 04 de Abril de 1949 por 12 Estados, tendo sido Portugal um dos membros fundadores, pelo seu posicionamento geoestratégico, e que integra hoje 19 Estados. Tem sede em Bruxelas.

68 Fundado em 1949 é a mais antiga organização europeia e integra 46 Estados. Tem sede em Estrasburgo.

69 Criada por transformação sequencial de outras organizações de cooperação europeias, a que Portugal e a Espanha aderiram em 1986. Hoje fazem parte da UE 25 Estados. Tem sede em Bruxelas.

70 Fundada em 1949 integra hoje os seguintes Estados: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Equador, Salvador, Espanha, Guatemala, Guiné Equatorial, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Porto Rico, Uruguai e Venezuela. Tem sede em Madrid.

71 Integrando os Estados de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste foi fundada em 17 de Julho de 1996. Tem sede em Lisboa.

72 Portugal na OEI partilha posição, por um lado com a Espanha e por outro lado com o Brasil. Mas na CPLP tem uma *posição singular* que não pode desperdiçar ainda que pareça não o ter ainda entendido.

Algumas das características que taxonomicamente servem para definir as *civilizações marítimas*⁷³ adequam-se perfeitamente à realidade de Portugal: *carácter extrovertido, de fácil contacto com outras civilizações, cultura de síntese, riqueza baseada na troca, nas relações comerciais, a expansão faz-se pelo contacto com outros povos, com relações tendencialmente do tipo colonialista mas evoluindo para formas de independência, as relações a grandes distâncias e com sociedades muito diferentes fez-se de modo mais fácil e harmónico.*

O século XX foi para Portugal um *tempo intranquilo*, sujeito a várias situações de rotura que provocaram na população de cada período desequilíbrios emocionais e comportamentais que se arrastaram por longos anos: os anos que antecederam a implantação do regime republicano – manifestamente de confusão político-partidária – os anos da 1ª República em que uma série de notáveis políticos e pensadores se deixaram arrastar pela continuidade do descontrolo parlamentar, os longos anos da ditadura e do regime corporativo de Salazar, os anos de hesitação do consulado marcelista, a revolução de 1974 que resolveu uma série de problemas que bloqueavam a sociedade portuguesa ainda que à custa de enormes fracturas na incipiente economia de mercado nacional. De facto, pela conjugação de inúmeros factores, a confiança nos desígnios nacionais continua fortemente abalada em muitos portugueses. Os anos de 1974 a 1976 deixaram um vazio ainda hoje não recuperado. A esquerda consciente, optimista e voluntariosa, deixou-se envolver num processo muito semelhante àquele que, no Chile de 73, levou à queda trágica de Salvador Allende. *Abysus abyssum invocat...* A destruição económica e cultural, tipo *revolução cultural chinesa*, que então se tentou, na esperança de se criar em seguida, a partir de uma *sociedade saneada*, um *mundo novo*, teve as repercussões geracionais que hoje detectamos: uma crise de valores e um desleixamento profundo. Pensa-se, de um modo profundamente egoísta, que há que viver à custa do Estado, dos outros, o que é manifestamente impossível e a realidade o vai demonstrando. A crise educativa tem aí bases indiscutíveis com a má preparação de uma geração que hoje, na maior parte dos casos, não é capaz de preparar a seguinte... Mas esse estado de espírito, apático e desinteressado, assume foros de gravidade quando atinge a esfera da interface de Portugal com os outros Estados, nomeadamente com a vizinha e parceira Espanha. Reclama-se da penetração económica de Espanha no mercado nacional como se tal não fosse normal numa zona de mercado totalmente aberta e no confronto de duas economias com comportamentos tão díspares. Ao mesmo tempo que uma assume e defende os seus interesses geopolíticos, a outra declina-os em nome da

73 Na obra de Pirenne, Jacques (1945): «Les Grands Courants de l'Histoire Universelle» citado por Almeida, Políbio (1994).

integração europeia... Que trágico é ver uma sociedade comover-se e erguer a bandeira nacional por um campeonato de futebol e negligenciar a luta pelo posicionamento de Portugal no contexto internacional!

Necessário é saber sentirmo-nos cidadãos europeus mas com desígnios diferenciados dos demais. Assim procedem os espanhóis quando se interessam pela sua integração na Europa e a defendem e reforçam mostrando o que a sua posição geopolítica no mundo significa de vantajoso para eles e para a União Europeia. Por isso se interessam pela sua posição de comando na OEI - Organização de Estados Iberoamericanos, como o Brasil, que vai ocupando no seu seio o lugar de um Portugal abúlico... E com a CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa? Também devemos deixar o Brasil assumir responsabilidades que são nossas e que nos interessam? Portugal só se poderá reassumir como um dos actores principais no actual mundo em transmutação se restabelecer contactos e ligações culturais com as nações e as sociedades dos seus confrontos através de mais de oito séculos.

Um Quadro Conceptual da Geopolítica nos Séculos XX e XXI

Várias linhas e tendências se entrecruzaram através dos inúmeros escritos sobre geopolítica que se foram sucedendo ao longo do século XX.

Por um lado, os textos concebidos por especialistas que, a partir da realidade física e do enquadramento humano dos espaços em análise, extrapolavam considerações geoestratégicas, por outro, textos com semelhante estrutura, mas criados por politólogos que forçavam o entendimento das realidades morfológicas e humanas para justificar os seus desideratos ou anseios políticos, tendo estes sido, logicamente, os causadores do descrédito em que, durante décadas, se encontraram os estudos geopolíticos. Para as pessoas com formação inicial nas ciências exactas quaisquer extrapolações que tentem dar foros de ciência exacta a estudos nas áreas das ciências sociais não são reconhecidas como tal. A aleatoriedade e complexidade do devir das sociedades não se explica em termos matemáticos, quando muito são passíveis de serem representadas por algoritmos mais ou menos adequados às correlações probabilísticas que existem entre diversos factores.

Em traços gerais pode-se dizer que os estudos geopolíticos dos finais do século XIX e do começo do século XX tiveram como limites as teorizações de Alfred Thayer Mahan⁷⁴,

⁷⁴ Alfred Thayer Mahan (1840-1914). Data de 1890 o seu texto de referência: *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. A sua visão é manifestamente a dos espaços oceânicos.

com o *modelo do poder marítimo*, e os de Halford John Mackinder⁷⁵ com o seu *modelo do poder terrestre*, que não deixou de considerar um contraponto entre o poder do *Heartland* continental e o poder do *Midland Ocean*, formado por estados costeiros, que integravam os territórios banhados pelo Atlântico Norte, Mediterrâneo, Báltico, Ártico e Mar das Caraíbas. Outra variante foi a definida por Spykman⁷⁶ que, a partir do modelo terrestre, considerou outra orla marítima crítica, a *Rimland*, formado pelos territórios costeiros circundantes da Eurásia, pelo sul, desde a Sibéria ao Atlântico passando pelo Pacífico e pelo Índico, mais ou menos coincidente com as *Coastlands* definidas por Mackinder. O *Rimland* tanto podia potenciar o poder terrestre do *Heartland* como servir de espaço de contenção⁷⁷. Foi a partir do *modelo do poder terrestre* que, na Alemanha, Karl Haushofer⁷⁸ desenvolveu toda a sua teoria criando um modelo alinhado sobre os meridianos com espaços bem marcados de dominância norte-americana, alemã, russa e japonesa, em que os citados Estados-Nação estendiam o seu domínio a sul. O termo *Lebensraum*⁷⁹, outro neologismo criado por Ratzel⁸⁰, foi recuperado, com o significado da *necessidade espacial* dos diversos Estados-Nação para consolidarem a sua auto-suficiência, conceito usado por Adolf Hitler nos finais da década de 30 do século XX ao anexar vários dos territórios envolventes do Terceiro Reich, assim como o fizeram o Japão Imperial e a Rússia Soviética.

O colapso dos impérios alemão, italiano e japonês, em 1945, deixou o mundo bipolarizado entre os USA e a URSS. Uma análise dos pactos que haviam sido formados na década anterior mostra claramente uma leitura política de natureza geoestratégica. O balancear do Terceiro Reich entre o *Pacto de Aço*⁸¹ e o *Pacto de Não-Agressão Germano-Soviético*⁸² e a decisão de desencadear o ataque alemão à União Soviética⁸³ denota bem distintas leituras estratégicas às quais as *teorias geopolíticas de Haushofer* não terão

75 Halford John Mackinder (1861-1947) desenvolveu a *teoria do eixo geográfico da história: heartland*. Definiu uma visão de poder continental que, do ponto de vista do Reino Unido, haveria que não deixar consolidar em coligações entre a Rússia e a Alemanha.

76 Nicholas J. Spykman (1893-1943).

77 Considerada como uma *buffer zone*, podendo funcionar *amphibiously* na interface dos dois espaços.

78 Karl Haushofer (1869-1946) foi o principal responsável pela chamada Escola Geopolítica de Munique.

79 Espaço vital.

80 Igualmente definido por Friedrich Ratzel (1844-1904) enquanto *espaço vital* de um Estado.

81 Assinado a 22 de Maio de 1939 entre a Alemanha e a Itália, formalizando o Eixo Roma-Berlim de 1936.

82 Assinado por Hitler e Stalin a 23 de Agosto de 1939, uma semana antes do ataque alemão à Polónia e a sua sequente repartição entre a Alemanha e a URSS.

83 *Unternehmen Barbarossa* desencadeado na madrugada de 22 de Junho de 1941 com a justificação alemã de ser um ataque preventivo mas perfeitamente claro dentro da estratégia do *Lebensraum im Osten*.

sido estranhas. A leitura das cláusulas secretas de quase todos os acordos da época denota bem a preocupação do controlo dos espaços e das vias de comunicação mantendo rápidos acessos no continente e aos portos marítimos que funcionavam de interface entre os dois mundos, o continental e o marítimo... Ainda, na mesma linha de pensamento, o texto do *Acordo de Yalta*⁸⁴ é clarificador.

Os anos que mediarão entre 1945 e 1989 foram palco do constante choque directo e indirecto⁸⁵ entre as duas grandes potências – os EUA e a URSS – num cenário geopolítico modulado sobre um *modelo haushoferiano* modificado pelo reconhecimento da importância do *controlo dos espaços marítimos* e pelo *controlo do espaço aéreo*^{86,87}. E as mais recentes ocorrências⁸⁸ confirmam-nos que uma das componentes vitais do poder aéreo é a capacidade de projecção de forças e de seu suporte logístico continuado⁸⁹ já que a projecção de forças sem capacidade de as manter continuamente é tática condenada ao insucesso. Mas, é igualmente no espaço atmosférico onde se estabelecem a maior parte das ligações rádio e no espaço estratosférico em que se dispõem os artefactos de vigilância e detecção que hoje são cada vez mais usados.

Na actual *sociedade da informação*, tendencialmente globalizada, o controlo dos meios electrónicos de comunicação são vitais para o domínio estratégico. Do mesmo modo que os mais recentes teóricos da *teoria do poder aéreo*⁹⁰ consideram necessária a intervenção prioritária da aviação sobre o espaço inimigo, consideramos que o controlo dos *media* e dos *portais electrónicos* é hoje condição *sine qua non* para o estabelecimento e desenvolvimento de uma *política de consolidação cultural e linguística* como via de influência diferenciada no mundo das relações internacionais⁹¹.

O pensamento geopolítico de hoje desenvolve-se ainda dentro dos padrões convencionais de formas combinadas dos modelos terrestre, marítimo e aéreo quando, na

84 Assinado no final da reunião tripartida de 4 a 11 de Fevereiro de 1945, entre Winston Churchill, pelo Reino Unido, Franklin D. Roosevelt, pelos EUA, e José V. Stalin, pela URSS. Os textos só foram conhecidos oficialmente a partir de 1947.

85 Angola foi palco de uma guerra civil com intervenção de parceiros externos que marcou um dos últimos confrontos indirectos entre a URSS e os EUA durante o período da Guerra Fria.

86 Vide Douhet, G. (1921) e Seversky, A. N. P. (1942).

87 Que hoje se estrutura a três níveis: o *atmosférico*, o da aviação convencional, o *estratosférico*, o dos satélites artificiais e dos foguetões, e o da *astronáutica*, para além do espaço envolvente da Terra.

88 Vg a Guerra do Afeganistão e a 2ª Guerra do Iraque.

89 Já na Segunda Guerra Mundial o colapso das forças alemãs em Stalingrado foi acelerado pela incapacidade da *Luftwaffe* em manter um fluxo mínimo logístico.

90 Warden III, John A.

91 Claro que o controlo da rede Web pressupõe o controlo da rede física da internet...

prática, estamos a enfrentar um novo e subtil estágio que configura objectivamente um importante *shift paradigm*. Na sua base o raciocínio geopolítico tem que partir de novas perspectivas e elaborar novos modelos que se enquadrarão naquilo a que chamamos de *modelo reticular*. Que é manifestamente um *modelo de integração* ao contrário dos anteriores que são, normalmente, modelos de substituição, contraditórios na sua conceptualidade.

Segundo a *teoria das envolventes*⁹² o ser humano vive integrado numa *envolvente dinâmica* resultante de três envolventes que, ao longo do tempo, se criaram em seu redor: a *envolvente natural*, onde se desenvolveram as primitivas formas de vida relacional e se criaram artefactos, instrumentos e ferramentas, se estruturaram costumes e ritos, se marcaram territórios como lugares de trabalho, de encontro ou de carácter sagrado, e onde o corpo humano se assume como *forma canónica*; a *envolvente urbana*, que integra as grandes cidades, as metrópoles e as megalópoles como suas formas canónicas mais desenvolvidas e se criam e se expandem as mais diferenciadas *formas humanas*, com distintos graus de complexidade, criadas pelas fundamentais *formas de produção*, que são a técnica e a indústria, onde o ser humano constrói um mundo artificial, mas real, com base nas matérias-primas da *envolvente natural*; a nova *envolvente reticular* que se veio sobrepor às anteriores envolventes.

Na actualidade, com base nas novas tecnologias integradas de informação e de comunicação, está-se organizando e fazendo crescer, de forma hiperexponencial, uma nova *envolvente*, com características completamente diferentes das envolventes anteriores que, repetimos, coexistem com gradações distintas. O grau de artificialidade é muito maior do que na *envolvente urbana*. Na prática é uma envolvente completamente artificial e por esta sua forma artificial, é hiperdinâmica, ao contrário da *envolvente urbana* e, sobretudo, da *envolvente natural*⁹³. Novas tecnologias e as suas combinações substituem muito rapidamente as anteriores e, com grande dificuldade, se podem, hoje, elaborar cenários prospectivos fiáveis. Entre a *envolvente reticular* e as envolventes anteriores há diferenças que podemos agrupar em: diferenças matemáticas, diferenças físicas, diferenças epistémicas e diferenças sociais. Fundamentalmente, nesta análise, interessa-nos considerar somente algumas delas, as mais representativas das diferenças qualitativas: relações de *distalidade* ao contrário das relações de *proximidade*; situação de

92 Vide Echeverría (1999).

93 Ainda que o *factor mudança* da sociedade globalizada está, por rápida modificação dos parâmetros físicos da atmosfera e das águas, que se degradam, a introduzir mudanças qualitativas na *envolvente natural*.

*reticularidade*⁹⁴ em vez de *recintualidade*; *representatividade* em vez de *presencialidade*; *informacionalidade*⁹⁵ em vez de *materialidade*; situação *multicrónica* em vez de *sincrónica*; *fluxos electrónicos* em vez de *mobilidade física*; *bi-sensorialidade* em vez de *penta-sensorialidade*; *instabilidade* em vez de *estabilidade*.

Mas, num *mundo reticular* como aquele que tentámos esquematizar nos parágrafos anteriores e em que nos vamos rapidamente integrando, com uma multiplicidade de redes em expansão, de natureza física e de natureza virtual, sobretudo, de transferência de informação, é importante quando falamos em termos de *soft power*, perceber que uma importante rede de servidores, de *routers* e de linhas, a nível da Internet, e de portais e *links*, a nível da Web, são vitais para o desenvolvimento de uma política de educação, de cultura e de ciência. São hoje inúmeras as formas de *comunicação distal* que envolvem cada pessoa e que hiperpotenciam todas as formas de domínio económico, político e militar. É o novo conceito de *ciberespaço*⁹⁶ que é usado para diferenciar o espaço aéreo, nas suas diferentes camadas, com características topológicas bem definidas das *envolventes natural e urbana* e este novo espaço virtual típico da *envolvente reticular*. É pois importante entender que novas teorizações geopolíticas devem integrar considerandos com relação às três envolventes, sobretudo tendo em conta as modificações que a *envolvente reticular* introduz e que devem ser tidas em consideração.

É evidente que no mundo tecnológico também assistimos a *guerras assimétricas* que, mau grado o desequilíbrio entre contendores, não deixam de ser complexas e perigosas⁹⁷. No desenvolvimento de planos estratégicos militares toda a panóplia de armamento electrónico é hoje fundamental e a neutralização dos equipamentos inimigos logo nos primeiros movimentos tácticos permite reduzir custos sequentes e tempo de actuação. Mas há que considerar que o domínio do *mundo reticular*, pode dar aos Estados inequívocas vantagens nas relações entre entidades através das redes de conhecimento, de negócios, de poder.

Uma nova cartografia geopolítica terá que entrar em linha de conta com os nodos de maior densidade de informação e com as ligações de maior fluxo de transmissão

94 Comunicações de todo o tipo estabelecem-se, a distintos níveis, por intermédio de redes com os seus múltiplos pontos de conexão, os *nodos*, de tipo fixo ou móvel (veículos, naves, computadores com ligações *wireless*, telefones celulares, etc.).

95 A dicotomia átomos-bits de Negroponte, Nicholas (1995): *Being Digital*.

96 *Cyberspace*: usado pela primeira vez por William Gibson em 1984.

97 A actividade incontrolada, ou dificilmente controlada, dos *hackers* informáticos e o combate diário, com pontuais grandes prejuízos emergentes, contra os *virus* e os *worms* informáticos, são disso exemplo.

nas inúmeras redes que, dia a dia, se vão estabelecendo a velocidade hiperexponencial. Desde há anos que a Internet tem sido objecto de representações cartográficas do mais variado tipo⁹⁸. Mas do ponto de vista geopolítico apenas algumas são de interesse. A percepção de que um *factor de poder* a ter hoje em conta é o domínio ou, pelo menos, a participação nas *redes de conhecimento* torna-se fundamental para a elaboração de qualquer enunciado geopolítico sobre um Estado ou grupo de Estados. A cartografia deste tipo é muito dinâmica – como o foi em determinados períodos históricos, mais ou menos distantes, em termos de cartografia política – e haverá que actualizá-la continuamente. A história dos últimos setenta anos mostra-nos, com exemplos cada vez mais evidentes, como as novas tecnologias de comunicação permitem fluxos muito rápidos de informação que geram comportamentos e posicionamentos sociais que podem subverter em pouco tempo muitas estruturas políticas aparentemente consolidadas e quase monolíticas. Os mapas de conectividade internacional mostram o crescimento do tipo hiperexponencial das diversas *matrizes reticulares*. Existem já em funcionamento, e perfeitamente acessíveis, bases de dados mundiais que, por zona terrestre, dão as indicações das redes de conectividade existentes e os servidores de serviços públicos e privados, alguns daqueles de natureza militar, logicamente não acessíveis.

Em termos da língua portuguesa, apenas o Brasil tem conseguido alguma implantação significativa no universo Web. Uma simples pesquisa através de uma das ferramentas habituais de busca – o *Google*⁹⁹, por exemplo – mostra que a língua portuguesa quando aparece é, predominantemente, de *sites* de origem brasileira, sendo escassos os de origem portuguesa e quase inexistentes os de outros Estados de língua portuguesa.

O conceito de *soft power*

O conceito de *soft power*, relativamente recente e de origem norte-americana¹⁰⁰, integra os *factores intangíveis* que podem ter efeitos decisivos sobre o comportamento de estados, ou de grupos, juntamente com aqueles *factores tangíveis*, do tipo militar ou económico, que possam levar à tomada de posições por um Estado de acordo com as conveniências e desejos do Estado que desencadeia os referidos factores.

98 Vide Dodge (2001)

99 [www.google.com]

100 Vide Nye, Joseph S., Jr. (2004).

Numa *análise espectral* de factores comportamentais, vai-se, *in continuum*, dos meios tangíveis da *imposição* aos meios intangíveis do *convencimento*¹⁰¹. Entender-se-á que à *intangibilidade* dos factores que classificamos como *soft power* se junta a sua *instabilidade* e *variabilidade* ao longo do tempo. Aqueles que detenham, em determinado momento, alguns dos recursos intangíveis necessários a tomadas de posição ou de influência, podem não voltar a possuí-los num futuro mais ou menos remoto. Mas a história mostra-nos que os *factores residuais* do domínio de um Estado sobre outro são sempre do tipo intangível, na área do *soft power*. Quando as condições mudam e o enquadramento geopolítico passa a ser outro há uma manifesta tendência à permanência, em maior ou menor grau, dos factores de *soft power*. A *resiliência* desses factores, ao longo do tempo, é manifestamente maior, assim como há uma maior *elasticidade* nos factores intangíveis como a cultura induzida, os hábitos, os comportamentos.

O conjunto dos factores que integram o *soft power* também pode ser considerado como elemento de *impacto civilizacional*¹⁰² quando se analisam as sociedades do ponto de vista geopolítico numa perspectiva de longo prazo. Ao longo da história, várias civilizações, frequentemente sob a forma de Estados-nação, desenvolveram-se e expandiram-se, ocuparam territórios, dominaram outras sociedades mais ou menos estruturadas, dando origem ao que se passou a denominar *impérios*¹⁰³, durando mais ou menos tempo, consoante uma conjugação de factores endógenos e exógenos, mas tendendo, inexoravelmente, à perda de influência no contexto onde se insere. De modo sintético pode-se dizer que uma civilização se consolida num território (*espaço*), num conjunto social (*população*) estruturado – e por isso controlável por um poder central – usando um conjunto de meios técnicos e financeiros (*meios*) e gerindo uma série de capacidades próprias (*cultura, lato sensu*) que lhes permite um grau mínimo de *sustentabilidade imperial*. Numa fase de expansão imperial, novos grupos sociais são absorvidos e mais ou menos integrados – recorrendo a meios de domínio pela força das armas, pela força de interesses comerciais ou por meios de natureza subjectiva, como seja a implantação lenta mas intensa de hábitos e comportamentos, de formas religiosas – em novos territórios não necessariamente contíguos nem extensos – por vezes reduzidos em área mas estrategicamente localizados¹⁰⁴. A história mostrou-nos frequentes casos em que não

101 *Opus cit.*

102 Vide Teixeira, António Estrela (2001).

103 Do latim *imperium* significando domínio, poder.

104 Veremos adiante como Portugal usou, de forma quase sempre adequada, um *mix* destas diversificadas formas.

foi a força das armas a que melhor consolidou os impérios e os prolongou ao longo do tempo. Do mesmo modo que, nalguns casos, não despicientes, os povos dominadores possuíam menor nível cultural e tecnológico do que os dominados e vieram a absorver a sua cultura¹⁰⁵. Noutros casos dá-se, ao longo do tempo, uma integração mais ou menos profunda das culturas em confronto, de forma variável e dependendo de muitos factores.

Difícilmente encontraremos no mundo globalizado de hoje uma *cultura pura*, isto é, um conjunto de saberes e pensares, de gostos e práticas, que não tenha recebido ou gerado influências noutras. Façamos uma viagem ao longo das literaturas e das músicas – populares ou eruditas – das gastronomias, dos vestuários, do folclore em geral, dos conteúdos dos canais televisivos, e veremos que, nos últimos trinta anos, se foram massificando comportamentos e hábitos a favor de uma cultura predominante e em detrimento de outras¹⁰⁶.

Três componentes configuram a tipologia da *influência civilizacional* das ocupações imperiais de território: *tempo*, *efectivos* e *distância*. O *tempo* normalmente é igual ao tempo físico total desde o primeiro contacto, a menos que tenha mediado muito tempo entre esse momento e o momento em que a ocupação foi significativa. Relativamente aos *efectivos* eles são o somatório de várias e sucessivas migrações das quais, normalmente, a primeira tinha carácter militar, com objectivos de ocupação, seguida de outras de consolidação, administrativa nomeadamente, e de povoamento. Algumas destas migrações revestem carácter temporário – as militares e administrativas – outras com carácter definitivo, as que são as mais importantes para a transferência de conhecimentos e comportamentos. Tradicionalmente equaciona-se uma dominação de um território a partir da sua ocupação física. Há casos em que a dominação, do tipo comercial ou cultural, se faz por transferência de poderes para *efectivos autóctones* que passam a representar e defender interesses comuns com os povos dominadores. E há que equacionar a transferência forçada, nuns casos, e promovida, noutros, de populações indígenas¹⁰⁷

105 A vitória de Roma sobre a Grécia no século II aC, as invasões bárbaras na Europa dos séculos V e VI, as invasões mongóis na China dos séculos XII e XIII.

106 Basta pensar no cinema para ver que as importantes escolas de cinema italiano, francês, inglês e alemão das décadas de 50 e 60 do século XX já hoje não são sequer conhecidas pelas gerações actuais impregnadas pela poderosa cinematografia norte-americana que soube dominar o sector de modo vertical, da produção à distribuição e à exibição.

107 Das quais, as correntes de escravatura – a *trata* de escravos – de populações africanas para o território americano é um dos exemplos mais marcantes do ponto de vista sociológico e antropológico, criando formas próprias de cultura (vide Gilberto Freyre – 1900-1987 – em especial as suas obras de referência *Casa Grande*

destinadas a resolver a falta de mão-de-obra local. Finalmente há que considerar as características médias dos *efectivos* em análise, a sua formação educacional e tecnológica, a cultura como *caldo biológico* da sua sustentabilidade. A *distância* é um factor que sofreu variações sequenciais em função das tecnologias de comunicação – de pessoas e de informações¹⁰⁸ – e pode sofrer variações aleatórias em função de dificuldades ocasionais¹⁰⁹.

Ray S. Cline¹¹⁰ definiu uma expressão que chamou *equação do poder*:

$$P = f [\Sigma(C+E+M). \Sigma(S+W)]$$

onde: P é o potencial estratégico percebido, C a massa crítica: $C = f(T,P)$ função do território, T, e da população, P, E representando a capacidade económica do Estado, M a sua capacidade militar, sendo S, valor da estratégia nacional e W, a determinação nacional, os factores potenciadores de modulação. Dela se deduz que o *potencial estratégico* de um Estado-nação, em determinado momento, depende da sua *população* ocupando um definido *território* a que, conjugadamente, chama *massa crítica*, e das respectivas *capacidades económica e militar*, moduladas através da história por dois factores subjectivos mas determinantes: a *estratégia nacional* e a *determinação nacional*¹¹¹, o estado de *espírito colectivo*¹¹². Deste algoritmo podem-se determinar as capacidades potenciais de projecção de uma sociedade ou civilização, em termos unificados de Estado-nação, sobre outras sociedades.

Também Spykman usando, como analogia na teoria do campo electromagnético, a equação de potencial, transforma-a num algoritmo:

e *Senzala, Sobrados e Mucambos*, e o seu conceito de *luso-tropicalismo* expresso na sua conferência *Uma cultura ameaçada: a luso-brasileira* lida no Real Gabinete Português de Leitura do Recife, em 2 de Junho de 1940, e fortemente contestada por certos sociólogos e políticos brasileiros).

108 São dois aspectos distintos a partir do aparecimento e desenvolvimento das telecomunicações.

109 Sobretudo a partir do século XVI, a guerra de corso e a pirataria dificultaram as rotas tradicionais de navegação portuguesas. No século XX, durante o período das guerras coloniais portuguesas – 1961 a 1975 – dadas as proibições de sobrevoos de territórios africanos por aeronaves portuguesas os trajectos eram alongados com um trajecto sobre o Atlântico. O mesmo se passava, nos tempos do *apartheid* na África do Sul, com os aviões da SAA *South African Airways* na rota Lisboa-Joanesburg em que só sobrevoavam terra firme a partir da costa da Namíbia, pelo que utilizavam, na ocasião, aviões de maior autonomia, o Boeing 747 SP.

110 Ray S. Cline (1919-1996).

111 O *will* inglês.

112 O que manifestamente tem faltado aos portugueses nalguns momentos da sua história enquanto que noutros ela tem sido factor decisivo.

$$P_{l,t} = f(Q, E^{-1}, D^{-1})$$

representando P o *poder* em dado local, l, e em determinado momento, t, Q o *potencial mássico* que é o somatório das forças materiais, E a *dinâmica* do meio¹¹³ e D a distância do centro de poder ao ponto de aplicação local, l.

Quando, no entanto, estamos a analisar os aspectos de natureza intangível do *poder*, em termos geopolíticos, outros algoritmos nos serão mais adequados para compreender os exemplos históricos e perspectivar uma nova tese. É interessante analisar os resultados do domínio prolongado de um Estado-nação sobre outras sociedades diversas e com diferentes populações e graus civilizacionais próprios.

O *grau de influência civilizacional*, G,¹¹⁴ pode ser apresentado pela seguinte expressão:

$$G = f(T, P\%, D^{-1}, CA^{-1}, CS^{-1})$$

sendo função directa do tempo de domínio, T, da percentagem da população da sociedade dominante deslocada relativamente à população local, P%, e função inversa da distância entre o território dominado e o centro da sociedade dominadora, D, das características civilizacionais da sociedade antecedente no local, CA, e do seu grau de coesão social, CS.

Um dos componentes mais importantes da *cultura transferida*, ou *cultura absorvida*, é a *língua* como vector fundamental de comunicação. Uma breve passagem por várias civilizações dá para entender a força de coesão de uma língua. Enquanto que nos territórios do fugaz Império de Alexandre Magno, a língua grega, por ser uma língua de classe e urbana, rapidamente desapareceu, após o colapso do Império Romano, a língua latina foi vector de consolidação, durante séculos, nos territórios onde se havia implantado. Mesmo depois de ter desaparecido a entidade dominadora, o latim manteve-se como veículo de comunicação, persistindo em formas distintas do latim literário¹¹⁵. A lenta formação da Europa, com base na organização romana vencida pelas invasões bárbaras, foi-se consolidando a partir de dois elementos aglutinantes: a língua latina

113 Que eu prefiro chamar de *resiliência* do meio.

114 Vide Teixeira, António Estrela: *opus cit.*

115 É histórica a reacção depreciativa dos membros do Senado romano às primeiras intervenções de Adriano, Senador de origem hispânica, mais tarde Imperador (117-138), pelo seu latim fora das normas clássicas, mistura do latim popular dos emigrantes latinos que povoaram a península hispânica e de regionalismos e modismos.

e a progressiva conversão dos diferentes povos ao cristianismo. O latim, como vector linguístico, mesmo depois de deixar de ser usado pelas populações que foram gerando e desenvolvendo línguas próprias, serviu, até ao século XVII, como meio de comunicação das elites religiosas e académicas¹¹⁶. E, após a cisão protestante, foi a língua de *sustentação hermética* do catolicismo até ao Concílio do Vaticano II¹¹⁷ enquanto que as correntes protestantes, de raiz anglo-saxónica, optaram pelas línguas autóctones.

Em oposição à situação vivida na Europa cristã, deu-se um período de grande unidade e esplendor cultural no eixo muçulmano Bagdad - Córdova - Toledo¹¹⁸. A unidade política e cultural que tinha sido o Império Romano, ao redor do *Mare nostrum*, via-se fracturada em vários fragmentos: o Império Romano Oriental, de essência helénica, um espaço conturbado europeu, ao norte, resultante das invasões bárbaras, e o sul muçulmano, sempre instável mas com diversos centros, focos de grande actividade cultural¹¹⁹. *Hispania*, como um todo, foi plataforma giratória intercultural e por seu intermédio a cultura europeia recuperou a maior parte das suas origens gregas¹²⁰. Assim, com metodologia semelhante, será possível analisar dinamicamente num referencial espaço-tempo, a influência da cultura portuguesa, suportada na sua língua, em todo o mundo a partir da nossa entrada, com carácter sistemático, no *Mar Oceano* e dali para outras terras e outros mares... Ao fim e ao cabo, o somatório de factores intangíveis e tangíveis que integram o conceito de *soft power* no relativo a Portugal.

Uma Nova Perspectiva Geopolítica de Base Linguística

Regressando ao período da expansão portuguesa no século XVI, foi a língua portuguesa um factor de comunicação por excelência.

116 O intenso intercâmbio de docentes pelas universidades de toda a Europa, sobretudo no alvorecer e no desenvolvimento do movimento humanista, foi possível graças a uma língua comum de comunicação: o latim.

117 Sob o ponto de vista cénico e artístico o abandono do latim nas missas - ainda que compreensível do ponto de vista comunicativo e catequista - sobretudo nas de grande cerimonial, foi negativo, na opinião de muitos. Como uma ópera de libreto em alemão ou em italiano ser traduzida para uma terceira língua. Ou uma zarzuela cantada em inglês...

118 A antiga sede do império godo, que neste período muçulmano foi o centro das traduções das versões arábicas dos textos gregos para latim.

119 Que sofreram com o fundamentalismo estratégico de Almançor que mandou queimar e destruir todas as obras importantes das bibliotecas de Córdova. Com a sua morte também começou a declinar a Espanha muçulmana...

120 Aristóteles, como exemplo paradigmático, chegou-nos por intermédio de Alfarabi [Al-Fârâbi (872-950)] e de Avicena [Ibn Sina (980-1037)].

A zona de maior interesse histórico e geopolítico nos séculos de expansão portuguesa é a do oceano Índico. Ali, antes, durante e depois da chegada de Vasco da Gama a Calecut, várias civilizações, com níveis de desenvolvimento já considerável, se entrecruzaram. Num recente estudo monográfico¹²¹ mostra-se como o Índico foi plataforma, durante séculos, de culturas e intercâmbios comerciais podendo-se registar as navegações e viagens de Marco Polo (1271-1295), Ibn Battuta (1325-1354), Zheng He (1405-1453), Ahmad Ibn Majid, todos antecedendo Vasco da Gama (1497-1499). Foi ele, no entanto, o primeiro que, por via marítima, passou das águas do Atlântico para as do Índico já que se tem como certo que o Almirante Zheng He só chegou pouco mais do que a sul de Zanzibar, na costa oriental africana, por modificação do pensamento estratégico entretanto interveniente dentro da dinastia Ming.

Na projecção naval das forças portuguesas em direcção a leste, a partir de Goa e, mais tarde, desde Malaca, por entre as inúmeras ilhas que formavam a Insulíndia¹²², a caminho das Molucas¹²³ – as Ilhas das Especiarias – foram sendo deixadas feitorias e fortalezas através das quais, normalmente, foram estabelecidos bons e duradouros contactos com os estados locais, alguns aproveitando-se do poder militar português para realizarem acções de força em relação a vizinhos. Quando as forças holandesas e as inglesas, navegando de oeste para leste, começaram a seguir no sulco das navegações portuguesas, ao mesmo tempo que as forças espanholas, em sentido inverso e explorando o sucesso da viagem de circum-navegação de Fernão de Magalhães¹²⁴, tentavam ocupar e negociar com os estados da zona, tiveram que servir-se da língua portuguesa como forma de contacto.

Dos restos do passado português naquelas zonas para além de algumas ruínas¹²⁵ o que ficou foram grupos minoritários religiosos com apelidos de origem portuguesa¹²⁶ que ostentam como prova da antiguidade da sua família e *restos* suficientemente visíveis da língua portuguesa em muitos dos dialectos locais¹²⁷. É curioso notar que o cristianismo de

121 Vide Lunde, Paul (2005).

122 Hoje a Indonésia.

123 Inicialmente chamadas *Malucas* e só mais tarde como Molucas, tendo-se passado o mesmo com *Samatra* que passou a designar-se por Sumatra pela dificuldade dos ingleses pronunciarem o [a] surdo do português, num fenómeno de dissimilação.

124 Terminada por Juan Sebastián Delcano devido à imprevista morte em combate de Fernão de Magalhães, nas Filipinas, em 1521.

125 Quase sempre resultantes da destruição sistemática dos holandeses e dos ingleses que preferiam arrasar e construir de novo para eliminar o passado português...

126 Quando os autóctones eram baptizados recebiam os apelidos dos padrinhos, normalmente fidalgos, e os nomes próprios de seus familiares.

127 França, António Pinto da (2003).

raiz católica difundido pelos portugueses raramente entrou em conflito com as religiões precedentes, animistas, hindu e islâmica, mas as correntes protestantes que acompanharam a colonização holandesa e inglesa foram radicais e sistematicamente eliminadoras do passado católico de implantação lusitana. Por isso é compreensível descobrir em muitas das ilhas da actual Indonésia uma aversão ao recente passado colonial holandês e um culto quase reverencial aos portugueses que ali só haviam coabitado durante cerca de 150 anos, há cerca de 350 anos atrás, fenómeno que se veio redescobrir em Timor, depois da ocupação japonesa durante a 2ª Guerra Mundial, do confuso ano de 1975, em que Portugal havia temporariamente perdido as suas raízes míticas, e depois da ocupação, por mais de 25 anos, pela Indonésia. De novo, o colonizador português, distante mas *sui generis*, serviu de elemento e símbolo de aglutinação, de unidade.

Nos arredores de Jacarta uma pequena aldeia, em riscos de ser destruída pela expansão da grande cidade, Tugu, mostrava ainda interessantes restos de grupos católicos de origem malaia que haviam fugido após a queda de Malaca nas mãos dos holandeses, no século passado, do mesmo modo que em muitos outros locais como em Larantuka, no extremo ocidental das Flores, onde ainda existe junto da sua igreja católica a *Confraria da Rainha Rosari* (Rainha do Rosário). O *papiah* de Malaca, ou versões similares, permanecem ainda vivas por toda a Insulíndia, marcas de um passado que nos competia reconhecer e preservar¹²⁸. Mas todos estes restos de um passado empolgante - com as suas grandezas e vitórias e as suas misérias e derrotas - em poucos anos desaparecerão, soterrados pela expansão económica dessas terras durante séculos adormecidas...

128 Tive a oportunidade de visitar, por duas vezes, Malaca. Na primeira, a 3 de Dezembro de 1970, ao visitar os restos da Fortaleza de Afonso de Albuquerque, a *Famosa*, e de subir à Igreja de São Paulo, onde inúmeros malaiois ali se juntavam, verifiquei que era o dia dedicado à memória de São Francisco Xavier. Por eles soube do caminho para o *Portuguese Settlement* que visitei. A inesquecível sensação de deambular por ruas com casas de madeira, típicas de pescadores, junto ao mar, com nomes como *Souza Street* ou *Sequeira Place*, e de poder falar, numa relação fácil entre o meu português e o crioulo local, com gentes que diziam que a mãe tinha ido à botica e o pai estava pescando no *bote*, numa língua fixada há quinhentos anos, com o emprego sistemático do gerúndio em vez do mais recente infinitivo, de influência galesa, que modelou a actual variante europeia que não a brasileira. As relações eram difusas, sentiam-se cristãos que não portugueses, logicamente, e as únicas relações que tinham com a Europa era o padre da sua igreja de origem espanhola que lhes distribuía livros em espanhol... As tradições religiosas e folclóricas de raiz portuguesa eram evidentes e eram seguidas com grande fervor e entusiasmo no bairro. O *Bairro de San Pedro*, assim chamado pelos seus habitantes, festejava ainda regularmente a data do calendário religioso em que se lembra o seu patrono com romarias e procissões ao jeito lusitano. Naquela época, a população que rondava os 3000 habitantes, mas com tendência a diminuir pela natural integração na restante população, realizava romarias com cantares acompanhados ao som de tambores, guitarras e cavaquinhos.

Portugal pouco pode ter em termos de *hardpower* que lhe permita tomar decisões fora do espaço europeu onde se integra. Os seus efectivos servem, fundamentalmente, para missões de dissuasão, missões de paz ou outras conjugadas, com os de outros estados europeus, integrados em forças da UE ou da NATO. Mas, no relativo, às nossas capacidades de *soft power* – a cultura própria, as formas comportamentais e relacionais e, sobretudo, a língua – elas devem servir para diferenciar Portugal, dentro dos seus contextos actuais, dos outros Estados parceiros e, fundamentalmente, para servir, na globalidade das *envolventes natural, urbana e reticular*, como plataforma de entendimento e de projecção no relativo a outros contextos planetários. Portugal, pelas suas características próprias de Estado-nação pequeno e sem ambições territoriais ou de domínio, mas com um claro e inequívoco passado transcontinental é daqueles que, hoje, melhor pode agregar, em seu redor, participações em continentes distintos. No entanto, esse posicionamento não se contextualiza por geração espontânea. Para tal é necessária a definição e assunção de uma clara *estratégia nacional* e uma *vontade* colectivamente assumida e expressa. Esse posicionamento, depois de internamente assumido e dignificado, pode ser externamente usado para benefício da humanidade. Mesmo nos *momentos negros* da nossa história pátria, naqueles em que se impuseram forças retrógradas e ultrapassadas, sempre se ouviram *vozes portuguesas* mantendo a crença naqueles entendimentos que hoje configuram o *princípio da alteridade*.

Se sobrepuosermos as *cartografias* das diferentes *redes linguísticas portuguesas* obtemos um *mapa mundial da influência linguística portuguesa* que importa registar e sublinhar, e extrapolar propostas procedimentais na defesa dos interesses estratégicos de Portugal como Estado-nação independente numa perspectiva globalizante.

Através deles vemos como é larga a difusão da língua portuguesa. Numas zonas em plena expansão e desenvolvimento apoiado, noutras zonas negligenciada, noutras, ainda, em muito rápida extinção.

Competirá a instituições portuguesas – públicas ou privadas – o assumir o desígnio de definir e executar políticas de consolidação estratégica. Serão diferenciadas as acções a desenvolver em cada espaço específico de língua portuguesa. Fundamentalmente haverá que determinar, em cada caso, as situações de coincidência de interesses geopolíticos entre Portugal e as outras nações dentro do espaço da língua portuguesa. O estatuto e papel de *actor* no novo contexto mundial, sobretudo quando nos referimos a componentes de *soft power*, adquire-se a partir de uma visão estratégica assumida colectivamente com vontade e empenhamento. Portugal pode ter a capacidade de potenciar situações de relações bilaterais ou de situações triangulares em que pode funcionar

como elemento catalizador e aglutinador. E de novo aqui se joga com a minha proposta de um novo “*modelo reticular geopolítico*”:

Quem assumir um determinado domínio sobre os nodos principais das “redes de conhecimento” garante um reforço do seu “posicionamento internacional”. Os fluxos de informação que passam por essas redes são suportados num veículo linguístico específico, donde ser prioritária a defesa e difusão do uso da língua aglutinante.

Esta tese merece ser aprofundada, desenvolvida e mais claramente enunciada. Aqui apenas o seu afloramento. E desenvolvê-la numa perspectiva geopolítica portuguesa.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, Martim de (1971): *Colecção de Provas Históricas dos Objectivos Nacionais*, Lisboa: Sociedade de Geografia.

ALMEIDA, Políbio F. A. Valente de (1994): *Ensaio de Geopolítica*, Lisboa: ISCSP e IICT.

ANDRADE, Manuel Correia de (2001): *Geopolítica do Brasil*, São Paulo: Papyrus Editora, ISBN 85-308-0651-4.

ARROTEIA, Jorge de Carvalho (1985): *Atlas da Emigração Portuguesa*, Porto: Centro de Estudos da Secretaria de Estado da Emigração.

ARROTEIA, Jorge de Carvalho (2001): “Aspectos da Emigração Portuguesa” in *Actas III Coloquio Internacional de Geocrítica; SRIPTA NOVA Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N° 94 (30), 2001.08.01.

BEAUFRE, André (2004): *Introdução à Estratégia*, Lisboa: Edições Sílabo, ISBN 972-618-321-9.

BRZEZINSKY, Zbigniew (1997): *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, New York: Basic Books, ISBN 0-465-02726-1.

BRZEZINSKY, Zbigniew (2004): *The Choice*, New York: Basic Books, ISBN 0-465-00801-1.

BUESCU, Maria Helena Carvalhão (1992): *A Galáxia das Línguas na Época da Expansão*, Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos.

CARRILHO, Maria (1998): *Portugal no Contexto Internacional Opinião Pública, Defesa e Segurança*, Lisboa: Edições Cosmos - Instituto da Defesa Nacional, ISBN 972-762-112-0.

CARNEIRO, Armando Teixeira (2003): *Del Silex al Silicium – La Educación a distancia en el Nuevo Entorno – Excursus Histórico y Análisis Comparativo de Modelos*, Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca (tese de doutoramento).

CARNEIRO, Armando Teixeira (2004): *La Cultura y los Media en Portugal* in *Pensar*, nº 4 – 2004, OEI.

CARVALHO, Virgílio de (1995): *A Importância do Mar para Portugal. Passado, Presente e Futuro*, Lisboa: Bertrand Editora, ISBN 972-25-0938-1.

CASTELLS, Manuel (1997): *La Era de la Información, Economía Sociedad y Cultura, (La Sociedad Red)* Vol. I, Madrid: Alianza Editorial, ISBN 84-206-4247-9.

CASTELLS, Manuel (1997): *La Era de la Información, Economía Sociedad y Cultura, (El Poder de la Identidad)* Vol. II, Madrid: Alianza Editorial, ISBN 84-206-4248-7.

CASTELLS, Manuel (1998): *La Era de la Información, Economía Sociedad y Cultura, (Fin de Milenio)* Vol. III, Madrid: Alianza Editorial, ISBN 84-206-4296-7.

CASTELLS, Manuel (2000): *Internet y la Sociedad Red*. Lição inaugural do programa de doutoramento sobre a sociedade da informação e o conhecimento na Universitat Oberta de Catalunya. [<http://www.uoc.es/web/esp/articles/castells/print.html>].

CASTELLS, Manuel (2001): *La Galaxia Internet – Reflexiones sobre Internet, Empresa y Sociedad*, Madrid: Plaza & Janés Editores, ISBN 84-01-34157-4.

CASTRO, Ivo (2004): *Introdução à História do Português. Geografia da Língua. Português Antigo*, Lisboa: Edições Colibri, (2ª edição: 2005), ISBN 972-772-520-1.

COMRIE, Bernard; MATTHEWS, Stephen; POLINSKY, Maria (Dir.) (2004): *ATLAS DES LANGUES – L'origine et le Développement des Langues dans le Monde*; Paris: Éditions Acropole, ISBN 2-7357-0253-7.

CORTESÃO, Jaime (1997): *A Política de Sigilo nos Descobrimentos Portugueses*, Lisboa: INCM, ISBN 972-27-079-4.

COUTO, Abel Cabral (1988): *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso*, Vol. I, Lisboa: IAEM – Instituto de Altos Estudos Militares.

CRISTOVÃO, Fernando (Dir. e Coord.) et alii (2005): *Dicionário Temático da Lusofonia, (ACLUS – Associação de Cultura Lusófona)*, Lisboa: Texto Editores, ISBN 972-47-2935-4.

CRYSTAL, David (1994): *Enciclopedia del Lenguaje de la Universidad de Cambridge*, Madrid: Taurus Ediciones, ISBN 84-306-0171-6.

CUNHA, Celso (1981): *Língua, Nação e Alienação*, Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, ISBN CLO 267.

CUNHA, Celso; CINTRA, Luís F. Lindley (1984): *Nova Gramática do Português Contemporâneo*, Lisboa: Edições João Sá da Costa.

DIAS, Carlos Manuel Mendes (2005): *Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinos*, Lisboa: Prefácio Lda., ISBN 972-8816-74-X.

DODGE, Martin; KITCHIN, Rob (2001): *Atlas Cyberspace*, New York: Addison Wesley (Pearson Education), ISBN 0-201-74575-5.

DUARTE, António Paulo (2003): *O Equilíbrio Ibérico (Séc. XI-XX) História e Fundamentos*, Lisboa: Edições Cosmos - Instituto da Defesa Nacional, ISBN 972-762-247-X.

ECHEVERRÍA, Javier (1999): *Los Señores del Aire: Telépolis y el Tercer Entorno*, Barcelona: Ediciones Destino, ISBN 84-233-3169-5.

ECHEVERRÍA, Javier (2000): *Un Mundo Virtual*, Barcelona: Nuevas Ediciones de Bolsillo, ISBN 84-8450-065-9.

ELIA, Sívio (1989): *A Língua Portuguesa no Mundo*, São Paulo: Ática, ISBN.

FERNANDES, António Horta (1998): *O Homo Strategicus ou a Ilusão de uma Razão Estratégica?*, Lisboa: Edições Cosmos - Instituto da Defesa Nacional, ISBN 972-762-113-9.

FERRONHA, António Luís (Coord.) (1991): *O Confronto do Olhar*, Lisboa: Editorial Caminho, ISBN 972-21-0561-2.

FONSECA, Fernando V. Peixoto da (1970): *Noções de História da Língua Portuguesa*, Lisboa: Livraria Clássica Editora.

FONSECA, Fernando V. Peixoto da (1985): *O Português entre as Línguas do Mundo*, Coimbra: Livraria Almedina.

FOUCHER, Michel (Dir.) *et alii* (2002): *Asies Nouvelles*, Paris: Editions Belin, ISBN 2-7011-2760-2.

FRANÇA, António Pinto da (2003): *A Influência Portuguesa na Indonésia*, Lisboa: Prefácio, ISBN 972-8816-23-5.

GEOPOLÍTICA DOS DESCOBRIMENTOS PORTUGUESES (COLÓQUIO 1999), Lisboa: Fundação Lusíada, ISBN 972-9450-29-3.

GÉOPOLITIQUE DE L'ANGLAIS: N° 4/2004 de *HÉRODOTE revue de géographie et de géopolitique*, n° 115, Paris: Éditions La Découverte, ISBN 2-7071-4460-6.

GIORDANO, Eduardo (2002): *Las Guerras del Petroleo (Geopolítica, Economía y Confliito)*, Barcelona: Icaria, ISBN 84-7426-606-8.

GROSHENS, Jean-Claude (Org.) (1980): *Cartes et Figures de la Terre*, Paris: Centre Georges Pompidou, ISBN 2-85850-058-4.

HUNTINGTON, Samuel (2004): "The Hispanic Challenge" in *Foreign Policy*, Mars 2004.

KENNEDY, Paul (1989): *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500-2000*, New York: Fontana Press, ISBN 006860524.

LOPES, David (1969): *Expansão da Língua Portuguesa no Oriente nos Séculos XVI, XVII e XVIII*, Porto: Portucalense Editora (reedição actualizada com notas e prefácio de Luís de Matos).

LUNDE, Paul (2005): *The Indian Ocean and Global Trade*, número monográfico da Saudi Aramco World Review, July/August 2005, Texas: Aramco Services Company, ISSN 1530-5821.

MACEDO, Jorge Borges de (1987): *História Diplomática Portuguesa – Constantes e Linhas de Força (Estudo de Geopolítica)*, Lisboa: IDN.

MACEDO, Jorge Braga de; HENRIQUES, Mendo Castro; MALTEZ, José Adelino (2005): *Bem Comum dos Portugueses* (em progresso); [<http://prof.fe.unl.pt/~jbmacedo/pt/bemcap1.html>].

MACHADO José Pedro (1991): *Vocabulário Português de Origem Árabe*, Lisboa: Editorial Notícias, ISBN 972-46-0557-4.

MARCHUETA, Maria Regina (2002): *O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização*, Lisboa: Edições Cosmos - Instituto da Defesa Nacional, ISBN 972-762-240-2.

MARTINELLI, Marcello (2003): *Mapas de Geografia e Cartografia Temática*, São Paulo: Editora Contexto, ISBN 85-7244-218-9.

MATEUS, Maria Helena Mira *et alii* (1983): *Gramática da Língua Portuguesa*, Coimbra: Livraria Almedina.

MATEUS, Maria Helena Mira (Coord.) (2001): *Caminhos do Português*, Lisboa: Biblioteca Nacional.

MATTOS, Carlos de Meira (2002): *Geopolítica e Modernidade (Geopolítica Brasileira)*, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, ISBN 85-7011-306-4.

MORAES, Marcos António de; FRANCO, Paulo Sérgio Silva (2000): *Geopolítica: Apocalipse do Século XX*, Campinas: Editora Átomo, ISBN 85-87585-05-3.

MORAIS-BARBOSA, Jorge (1968): *A Língua Portuguesa no Mundo*, Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa.

NETO, Serafim da Silva (1992): *História da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro: Presença/MEC.

NOGUÉ FONT, Joan; VICENTE RUFI, Joan (2001): *Geopolítica, Identidad y Globalización*, Barcelona: Ariel Geografía, ISBN 84-344-3471-7.

NYE, Joseph S., Jr. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, ISBN 1-58648-225-4.

NOGUEIRA, José Manuel Freire (2004): *As Guerras Liberais. Uma Reflexão Estratégica Sobre a História de Portugal*, Lisboa: Edições Cosmos - Instituto da Defesa Nacional, ISBN 972-762-251-8.

OLIC, Nelson Bacic; CANEPA, Beatriz (2004): *Geopolítica da América Latina*, São Paulo: Editora Moderna, (22ª edição), ISBN 85-16-04188-3.

OSTLER, Nicholas (2005): *Empires of the Word. A Language History of the World*, London: HarperCollins Publishers, ISBN 0-00-711870-8.

RAMOS, Fábio Pestana (2004): *No Tempo das Especiarias - O Império da Pimenta e do Açúcar*, São Paulo: Editora Contexto, ISBN 85-7244-267-7.

REIS, Estácio dos (1990): "O Tratado de Tordesilhas e as suas Consequências Militares", separata das Actas do I Colóquio "Para Uma Visão Global da História Militar", Lisboa.

RIBEIRO, António Silva (1994): *A Hidrografia nos Descobrimientos Portugueses*, Lisboa: Publicações Europa-América, ISBN 972-1-03782-6.

RIBEIRO, Orlando; LAUTENSACH, Hermann; DAVEAU, Suzanne (comentários e actualização) (1987): *Geografia de Portugal I. A Posição Geográfica e o Território*, Lisboa: Edições João Sá da Costa, ISBN 972-9230-13-7.

RIBEIRO, Orlando; LAUTENSACH, Hermann; DAVEAU, Suzanne (comentários e actualização) (1987): *Geografia de Portugal III. O Povo Português*, Lisboa: Edições João Sá da Costa, ISBN 972-9230-18-8.

RIBEIRO, Orlando; LAUTENSACH, Hermann; DAVEAU, Suzanne (comentários e actualização) (1987): *Geografia de Portugal IV. A Vida Económica e Social*, Lisboa: Edições João Sá da Costa, ISBN 972-9230-32-3.

ROMERO, Sílvio (1902): *O Elemento Português*, Lisboa: Tipografia C. Nacional.

RUBERT DE VENTÓS, Xavier (1999): *El Laberinto de la Hispanidad*, Barcelona: Editorial Anagrama, ISBN 84-339-0586-4.

SIMÃO, José Veiga; OLIVEIRA, Jaime da Costa (2002): *Potencialidades de Cooperação para a Competitividade (Regiões e Países de Interesse Estratégico para Portugal)*, Lisboa: Associação Industrial Portuguesa e Instituto Português da Conjuntura Estratégica, ISBN 972-95867-5-6.

TEIXEIRA, António Estrela (2001): *A Herança de Roma (Conhecer a Europa)*, Lisboa: Publicações Europa-América, ISBN 972-1-04898-4.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2000): *O Interesse Nacional e a Globalização*, Lisboa: Edições Cosmos - Instituto da Defesa Nacional, ISBN 972-762-190-2.

VARELA MARCOS, Jesús (1996): *El Tratado de Tordesillas en la Política Atlántica Castellana*, Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid, ISBN 84-7762-686-3.

VALENTE DE ALMEIDA, Políbio E. A. (1990): *Do Poder do Pequeno Estado Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, Lisboa: IRI - ISCSP.

VALENTE DE ALMEIDA, Políbio E. A. (1994): *Ensaio de Geopolítica*, Lisboa: ISCSP e IICT.

VESENTINI, José William (2004): *Novas Geopolíticas*, São Paulo: Editora Contexto, ISBN 85-7244-151-4.

SOBEL, Dava (2000): *Longitude*, Sacavém: Ediouro, ISBN 972-759-271-6.

STANILAWSKI, Dan (1959): *The Individuality of Portugal (A Study in Historical-Political Geography)*, New-York: Greenwood Press, Publishers (1969 edition), ISBN 8371-2120-5.

Modelos de “africanização” das Operações de Apoio à Paz

António Manuel Rodrigues Pinheiro

Coronel de Cavalaria. Assessor de Estudos do IDN

Resumo

As iniciativas de “africanização” das Operações de Apoio à Paz (OAP) aparecem como sendo um vector importante para a operacionalização das políticas de cooperação no domínio da segurança e defesa. O programa RECAMP é um eficaz instrumento de projecção de poder da França dado que reforça a sua liderança na condução da agenda Europa-África. O programa ACRI, o ACOTA, o ARP, o IMET e o ACSS inscrevem-se na lógica do intervencionismo que orienta os interesses estratégicos hegemónicos dos EUA, no sentido de incrementar a sua influência no continente africano. No caso português, o recém-divulgado PAMPA reorienta o esforço da cooperação militar no sentido da sua componente multilateral. O sucesso dos modelos de “africanização” das OAP dependerá da capacidade da comunidade de doadores em coordenar as múltiplas iniciativas e programas de cooperação no domínio da segurança e defesa, integrados eficazmente numa estratégia global da luta contra a pobreza.

Abstract

Models of “Africanization” of Peacekeeping Operations

The “africanization” initiatives of Peacekeeping Operations seem to be today’s main guideline embedded in defence cooperation policies. The RECAMP program proved to be an effective tool of French power projection, reinforcing Paris leadership conducting Europe-Africa political agenda. On the other hand, ACRI, ACOTA, ARP, IMET and ACSS are programs rooted in the interventionist agenda followed by the US in the fulfilment of its hegemonic strategic interests to increase its influence in the African Continent. In what concerns Portugal, the newly released PAMPA, directs African military cooperation to a multilateral framework. The success of these “africanization” of Peacekeeping Operation models will depend on the capacity of the contributors to coordinate the several initiatives and security and defense cooperation programs in a broader strategy of the fight against poverty.

«La France n'a nulle vocation à jouer les gendarmes de l'Afrique. Elle s'engage pour la paix à la demande de l'Onu, de l'Union Africaine ou des pays africains eux-mêmes.»

Jacques Chirac, Junho de 2005

“...These days are over (...) Africa was divided between european powers, which considered african countries as their own private domains...”

Warren Christopher, Outubro de 1996

“...o PAMPA visa valorizar o papel de Portugal, tendo em conta a sua perspectiva africana (...) num novo ciclo de dinâmica multilateral, marcado pelas preocupações da comunidade internacional quanto à estabilidade no continente africano.”

Luís Amado, Abril de 2006

1. Introdução

A actual dinâmica global de “reestrategização” do continente africano é, fundamentalmente, induzida pela evidente necessidade de “securizar” o acesso aos recursos energéticos vitais ao desenvolvimento económico da hiperpotência e potências emergentes, ainda fortemente dependentes do petróleo.

Esta necessidade reorientou as linhas de acção estratégica dos governos e das agências internacionais, tendo em vista garantir mecanismos eficazes de estabilização do continente, através da implementação de políticas de cooperação no domínio da segurança e defesa, de âmbito bilateral e multilateral. Essas políticas apoiam-se em conceitos e princípios supostamente inovadores, a priori bem intencionados, traduzidos em expressões óbvias e irrefutáveis do tipo *good governance*, *human security* e *african ownership*¹.

1 Sobre este último, seria interessante demonstrar o paradoxo entre o que se proclama e a real génese e finalidade deste conceito, imposto por actores exógenos ao continente africano...

No domínio específico da segurança e defesa, existe hoje vasta bibliografia sobre a designada Reforma do Sector da Segurança². As divergências entre os peritos surgem, apenas, quanto ao método, não sobre a validade do enquadramento conceptual. Actualmente, o desenvolvimento das capacidades africanas no âmbito das Operações de Apoio à Paz (OAP) parece ser o vector “da moda” para a operacionalização desses conceitos.

Neste contexto, julgou o autor elaborar um estudo comparativo, necessariamente breve por condicionamentos deste espaço editorial, sobre os modelos actuais de cooperação militar em África, adoptados pela França, pelos EUA e por Portugal.

2. Sobre o Modelo Francês

Para melhor compreender a nova política francesa em África importa identificar as causas exógenas e endógenas subjacentes ao *malaise* franco-africano verificado no início da década de 90.

2.1. As causas da erosão

Existem duas datas determinantes na origem da transformação da política africana da França: a queda do muro de Berlim (causa exógena) e o desaire no Ruanda de 94 (causa endógena conjuntural).

De facto, o fim da Guerra Fria esvaziou o argumento duma presença francesa em África visando contrariar a influência soviética, pondo em causa a “sub-empregada geopolítica”³ contratualizada até então com os EUA. Como causas exógenas, podemos acrescentar a aceleração da globalização na década de 90 e ainda o reforço global duma cooperação multilateral em detrimento das clássicas relações estritamente bilaterais.

No plano endógeno, identificamos dois tipos de causas, conjunturais e estruturais.

Como primeira causa conjuntural, importa salientar a forte desvalorização, ocorrida em Janeiro de 94, do franco CFA.

2 Normalmente emprega-se o acrónimo SSR (Security Sector Reform).

3 S. Smith, «Paris vs. Washington», Limes, Revue Française de Géopolitique, nº 3, 1997, p. 57.

Alguns meses depois, um segundo traumatismo revela-se ainda mais decisivo. A crise do Ruanda constituiu um grave – se não o maior – revés para a política africana da França desde a sua “primeira descolonização”. O apoio ao poder hutu, denotando uma espécie de visão etnicista da democracia, prosseguiu até aos massacres de Abril de 94, despoletados pela morte do presidente Habyarimana, quando os factos já não podiam mais ocultar o genocídio tutsi em curso. A “armadilha ruandesa”⁴, maximizada alguns anos depois pela desastrosa gestão da crise zairense, revela-se decisiva para a continuidade da política francesa em África segundo o modelo tradicional.

Uma terceira causa conjuntural significativa radica nos efeitos nefastos duma política francesa de imigração cada vez mais discriminadora e restritiva em relação aos africanos.

Ao nível das causas estruturais, importa relevar o culto do *statu quo*, segundo o qual a França apoiou durante várias décadas a maior parte das lideranças autoritárias e corruptas instaladas no poder. Com esta atitude ambígua, que Erik Orsenna descreve como “o apoio aos ditadores denunciando as ditaduras”, a mensagem francesa da democracia perdeu rapidamente a sua credibilidade.

Uma segunda causa estrutural remete-nos para os níveis decepcionantes dos fluxos da APD⁵ francesa para África, a maior parte dos quais reverte para os poderes instalados, em detrimento das supostas populações beneficiárias.

Por último, convém referir, durante a década de 90, as críticas recorrentes ao sistema francês de cooperação, cuja falta de transparência e complexidade reforçaram durante anos as contradições internas. O próprio Charles Josselin denunciou, logo após a sua nomeação para o cargo de Secretário de Estado da Cooperação, as “redes, os intermediários, o secretismo e as ligações perigosas”⁶, numa tentativa de se demarcar dos recorrentes escândalos publicados na imprensa sobre os nebulosos negócios africanos da ELF.

Enfim, esta forte erosão das posições francesas em África, que alguns autores compararam ao “fim do Baixo Império”⁷, manifestava-se com particular incidência na região dos Grandes Lagos, e também num arco geopolítico que se estendia de Angola até à Eritreia.

4 E. Fottorino, «Le Piège Rwandais», Le Monde, 25 Julho 1997.

5 Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

6 Cf. G. Ottenheimer, «Josselin: um néophyte en Afrique», L'Express, 14 Agosto 1997.

7 «Afrique: la fin do Bas Empire», Limes.

Entretanto, uma espécie de neo-nacionalismo ecoou por todo o continente na segunda metade dos anos 90, alimentado naturalmente pelas principais potências africanas.

Os “cinco grandes”⁸, encorajados por interesses políticos e económicos exógenos ao continente, trataram de redefinir as zonas geopolíticas de influência através da liderança de processos de criação de organizações económicas, visando dinâmicas sub-regionais de integração adaptadas às aspirações hegemónicas regionais de cada um deles.

2.2. A transformação da política africana da França

Em função deste quadro forçosamente desfavorável para os seus interesses, a França tinha duas opções: ou efectuar aquilo que alguns designaram por uma “segunda descolonização” ou então tentar manter o *statu quo* com base numa nova estratégia de cooperação.

Há indícios que favorecem ambas as teses. Por exemplo, durante o Verão de 97, a França anunciou a redução a prazo de 40% do dispositivo militar francês no continente africano, que incluiu medidas drásticas envolvendo o encerramento de unidades consideradas até então vitais sob o ponto de vista geoestratégico (por ex., as bases de Boaur e Bangui na República Centro-Africana). Este anúncio foi interpretado como confirmação da opção de retirada do continente⁹. Na realidade, esta redução de efectivos militares no exterior teve como causa principal a necessidade de suporte financeiro ao dispendioso processo de profissionalização das Forças Armadas francesas.

No domínio da cooperação técnico-militar, entre 1988 e 98, a França reduziu os seus efectivos em África de 954 para 570. Contudo, em grande medida, esta diminuição dos assessores militares franceses correspondeu à passagem de um modelo de cooperação de “substituição” para uma cooperação assente em “assessorias de projectos”¹⁰.

Os factos parecem, pois, sustentar a segunda tese.

8 África do Sul, Argélia, Egipto, Nigéria e Senegal.

9 Cf. «*La fin de la coloniale*», *L'Autre Afrique*, n° 11 de 30 Julho 1997.

10 Os projectos são entidades autónomas, co-dirigidos por dois Directores Técnicos: um oficial do país beneficiário e um outro francês, comandante de um Destacamento de Instrução Operacional (DIO), composto normalmente por três assessores militares (um oficial e dois sargentos).

Naturalmente, impunham-se alguns ajustamentos nos conceitos, na organização e no método.

Assim, a nova política africana do governo francês foi concebida à escala continental, ou seja, para além da zona de influência francófona. Paralelamente à nova doutrina oficial de “não-ingerência”, o governo francês procurou ir ao encontro de uma África em início de globalização acompanhado por novos parceiros, anglófonos inclusive, por forma a viabilizar e apoiar iniciativas multilaterais ambiciosas das quais a França, não dispondo sozinha dos recursos suficientes para a sua implementação e posterior execução, pretendeu, no mínimo, avocar a paternidade.

Sob o ponto de vista organizacional, a reestruturação efectuada visou conferir uma maior unidade à acção exterior do Estado no domínio da cooperação, através de um único orçamento, uma só administração e uma só gestão unificada do pessoal, mantendo, no entanto, as prioridades e o valor dos apoios.

Significativo foi ainda a transição para o Ministério dos Negócios Estrangeiros da tutela do dispositivo militar francês em África, incluindo a cooperação militar, anteriormente dependente do Ministério da Defesa.

Note-se que, no domínio da Segurança e Defesa, o relacionamento bilateral não foi desvalorizado nem perdeu eficácia, bem pelo contrário. Assim, a significativa redução dos efectivos militares no terreno correspondeu tão-só à transição de uma estratégia de “quadrícula” para outra de “ projecção de forças” profissionais. Por outro lado, esta redução de efectivos gerou poupanças significativas, parte das quais foram reinvestidas na adaptação da rede de bases aéreas em África, por forma a apoiar a projecção de forças a partir do território francês.¹¹

Quanto ao dispositivo de “quadrícula”, passou a apoiar-se, essencialmente, nas unidades estacionadas no Senegal, na Costa do Marfim, no Gabão, no Tchad e no Djibouti, países-chave para a perenização da influência política, económica e estratégica da França.

Foi, contudo, no plano das iniciativas de âmbito multilateral que as maiores novidades surgiram, nomeadamente no âmbito do Apoio à Paz em África.

11 A base aérea de N’djamena, no centro do dispositivo (Tchad), adquiriu uma importância estratégica.

2.3. O programa RECAMP

No início de 1996, a França inicia um processo de “africanização” das Operações de Apoio à Paz em África. Assim, logo na Primavera do ano seguinte decide treinar, enquadrar, equipar e armar uma força de interposição constituída por militares africanos: a MISAB¹². Esta força evitou que militares franceses fossem directamente empenhados, uma vez mais, na linha da frente face aos motins centro-africanos, anulando desta forma os riscos politicamente incomportáveis de uma repetição do desaire ruandês.

Animados pelo sucesso da MISAB, a França lança então o programa cíclico RECAMP¹³. Ciente da exigência dos apoios necessários à concretização desta iniciativa, a França dispunha como contrapartidas negociais de um capital de conhecimento, influência e capacidade instalada no terreno ao longo de séculos, irrecusáveis para qualquer potencial parceiro ávido de aumentar a sua influência em África. Por isso, não surpreende o imediato e substancial apoio logístico dos EUA a esta iniciativa francesa, bem como a correspondente colocação a título permanente, a partir de 99, de um Coronel francês perito em Assuntos Africanos no ACSS¹⁴, em Washington.¹⁵

Inicialmente, o objectivo do RECAMP visava desenvolver uma capacidade africana efectiva de conduzir OAPs e missões de Ajuda Humanitária no continente, sob a égide da ONU e em ligação com a União Africana (UA). Mais recentemente, em função do inequívoco sucesso da iniciativa, a França conseguiu já inscrever o RECAMP na agenda africana da UE, a qual vê neste programa um instrumento privilegiado de apoio militar aos esforços da UA no domínio da Segurança e Defesa, para futuros cenários de intervenção semelhantes ao de Darfour.

Os ciclos RECAMP apoiam-se em três vectores fundamentais:

- Formação de quadros e treino de forças militares nas técnicas específicas das Operações de Apoio à Paz, através dos DIO/DIT (Destacamentos de Instrução Operacional/Técnica) e das **Escolas Nacionais de Vocação Regional (ENVR)**, das quais falaremos mais à frente;
- Realização periódica de Exercícios Multinacionais, de âmbito sub-regional;

12 Mission Interfricaine de Stabilization à Bangui.

13 Renforcement des Capacités Africaines pour le Maintien de la Paix.

14 African Center for Strategic Studies.

15 O apoio dos EUA e do Reino Unido ao RECAMP foi oficializado em 1997 no âmbito dos Acordos P3.

- Pre-posicionamento pela França do material colectivo necessário ao levantamento do Batalhão RECAMP atribuído a uma determinada sub-região.

Cada ciclo, de duração bienal, é composto por quatro fases, co-organizadas por um país africano anfitrião e pela França, permitindo às forças militares dos países participantes operar num quadro multinacional, no âmbito da sub-região seleccionada.

Realizaram-se, até hoje, cinco ciclos RECAMP, dois na sub-região da CEDEAO, dois na da CEEAC e outro no espaço abrangido pela SADC.

O quinto ciclo RECAMP introduziu algumas novidades em relação aos anteriores. A mais interessante de todas foi, no âmbito da gestão de crises, a inclusão de forças de segurança (de natureza militar, do tipo GNR, e civil, do tipo PSP) que poderão ser empenhadas no Teatro de Operações (TO) em complemento das missões tradicionalmente atribuídas às forças militares no âmbito das OAP. Assim, para além da constituição da habitual força militar multinacional de escalão Batalhão, os países da sub-região irão constituir uma outra força com elementos oriundos das respectivas forças nacionais de segurança, com experiência neste domínio, que participarão no exercício final (fases CPX e FTX) para execução de determinado tipo de missões específicas. Alguns elementos serão ainda destacados para o Estado-Maior (EM) da força, por forma a testar a eficácia de um projecto de organização de um EM-tipo para operações desta natureza.

O programa beneficia actualmente do apoio da Alemanha, dos EUA, do Reino Unido, da Rússia, do Canadá, da Espanha, da Itália, da Suíça, de Portugal, da UE e da UA.

A flexibilidade, a natureza modular e a capacidade de expansão do programa RECAMP são qualidades essenciais para o seu notável potencial de atracção de novos parceiros. O programa consegue, inclusivé, responder ao objectivo, definido como prioritário pelo Presidente da Comissão Africana da UA¹⁶, de se constituir uma Força de Prontidão Africana¹⁷ até 2010, capaz de conduzir autonomamente operações de Paz no continente.

Com efeito, sendo essa força composta por cinco brigadas, cada uma delas gerada a partir de cada uma das sub-regiões africanas definidas pelas organizações regionais mais representativas (CEDEAO, CEEAC, SADC, IGAD e UMA), torna-se evidente

16 o ex-Chefe de Estado do Mali, Alpha Oumar Konaré.

17 Force Africaine en Attente (FAA) em francês, ou African Standby Force (ASF) em inglês.

a adaptabilidade e o potencial do programa para a materialização deste objectivo da UA.

2.4. *As ENVR*

O forte potencial mediático do RECAMP relegou para segundo plano a verdadeira chave do seu sucesso: a rede de Escolas Nacionais de Vocação Regional (ENVR). De facto, são os recursos humanos por elas formados que alimentam aquele programa.

Localizados em oito dos países da zona de influência francófona¹⁸, estes centros de formação, mediante a inclusão de vagas nos cursos ministrados para militares de outros países da sub-região, geram fortíssimas forças centrípetas que alimentam as dinâmicas de integração regional.

No domínio da cooperação militar, a França apostou na formação técnica local de nível médio, mais ajustada às necessidades do mercado de emprego gerado pelas economias africanas. Esta opção facultada, por um lado, capacidades e saberes geradores de fontes alternativas de rendimentos essenciais à sobrevivência da maioria dos militares africanos, dependentes do parco e incerto salário alocados às Forças Armadas nacionais, maior facilidade de reintegração dos ex-militares na sociedade civil.

Disponibilizando no seu conjunto uma oferta diversificada, nos domínios do ensino politécnico, da saúde, da administração, da segurança interna, da desminagem, das técnicas de Estado-Maior, das OAP, etc, as 14 ENVR africanas¹⁹ formam uma média de 1000 alunos por ano.

2.5. *Comentários finais*

Do que precede, a nova política africana do Quai d'Orsay parece gozar, no momento presente, de boa saúde. É certo que, depois do desaire ruandês, a França não mais usufruirá em algumas das suas antigas colónias do sólido capital de confiança que Portugal ainda hoje desfruta na maioria dos PALOP. Contudo, o investimento na francofonia em África sempre foi pragmático e realista, materiali-

18 As ENVR existentes na Costa do Marfim, na sequência das crises internas sucessivas dos últimos tempos, foram encerradas e realocadas noutros países, nomeadamente no Níger.

19 A França tem ainda uma ENVR em funcionamento na Roménia.

zando-se ainda hoje num vasto espaço de interesse estratégico, político, económico e cultural, gerador de dependências estratégicas e concretas contrapartidas para a França²⁰.

Apesar da transformação profunda dos princípios orientadores da política de cooperação militar com África a partir de 95, decisivamente influenciada pelo desastre da intervenção no Ruanda²¹, a França cumpriu o seu objectivo de redução de 40% dos efectivos militares franceses estacionados naquele continente, aumentando a eficiência global do sistema e sem diminuir o seu tradicional espaço de intervenção político, militar e económico.

Por outro lado, o evidente sucesso do programa RECAMP permitiu à França a consolidação, no seio da União Europeia, da sua imagem de país-chave para o acesso a África. A flexibilidade, a natureza modular e a capacidade de expansão deste programa são factores essenciais para o seu notável potencial de atracção de novos parceiros. Nye diria que se trata de um instrumento notável de projecção do *soft power* francês.

Contudo, o forte potencial mediático do RECAMP tem relegado para segundo plano a verdadeira chave do seu sucesso: as ENVR. Ao incluir vagas nos cursos nelas ministrados para militares de outros países da sub-região, estas escolas geram fortíssimas forças centrípetas que alimentam as dinâmicas de integração regional.

Tanto o RECAMP como as ENVR traduzem por um lado, a adaptação da política africana do Quai d’Orsay ao novo mapa geopolítico do continente africano, onde surgiram dinâmicas de integração sub-regional não coincidentes com anteriores zonas de influência francófona, e por outro a sua intenção de manter, no seio da UE, uma indiscutível liderança relativamente à agenda Europa-África.

Em suma, apesar das feridas profundas provocadas na sua histórica relação com África pelos desaires dos anos 90 e da actual crise interna particularmente aguda, a França parece ter recuperado a iniciativa em África, sendo hoje o interlocutor privilegiado e “quase” consensual da relação UE-UA. A entrega do comando da Operação ARTEMIS²² à França, a primeira efectuada pela UE e por conseguinte de acrescida responsabilidade, não terá acontecido por mero acaso.

20 Seria, aliás, interessante analisar até que ponto a tão propalada “comunidade lusófona dos afectos” resistiria, em África, a uma cooperação *de facto* biunívoca, nos interesses e nas contrapartidas geradas...

21 Philippe Marchesin afirma mesmo que “...a crise do Ruanda valeu todos os relatórios publicados nos dez anos anteriores sobre urgência da reforma do modelo de cooperação francês em África...”.

22 em 2003, na região de Itury, República Democrática do Congo.

3. Sobre o Modelo Americano

Sob o pano de fundo da *War on Terror*, os Estados Unidos “reestrategizaram” o continente africano. Ciente da sua dependência em matérias-primas vitais para a sua economia, disputadas ferozmente pela China, e preocupado em “securizar” os seus aprovisionamentos no médio prazo, Washington tem multiplicado os acordos políticos e militares com a maioria dos países africanos. As Forças Armadas, as companhias petrolíferas e as empresas americanas de consultoria no âmbito da segurança são vectores privilegiados desta nova estratégia.

3.1. As causas da mudança

Até ao fim da Guerra Fria, a relativa indiferença de Washington sobre o continente africano tem por base a “sub-empregada geopolítica”²³ tacitamente contratualizada, até então, com a França.

Mais tarde, os acontecimentos de Outubro de 93 estão na base de novo recuo nos objectivos da política africana dos EUA. As imagens televisionadas dos corpos dos militares americanos, arrastados como troféus pelas ruas de Mogadíscio, provocaram em Washington um terramoto de proporções semelhantes ao ocorrido um ano mais tarde, em Paris, aquando do desaire ruandês.

Ironicamente, este revés da França criou uma janela de oportunidade habilmente aproveitada pelos EUA, entretanto já refeitos do choque da Somália e interessados em estender a África o novo eixo-chave da sua política externa: a “diplomacia do negócio”. Warren Christopher, durante o seu périplo por África em Outubro de 96, afirma claramente que “...passou o tempo em que África foi dividida em zonas de influência nas quais as potências exteriores consideravam esses grupos de países africanos como seu domínio privado.”²⁴

Posteriormente, o 11 de Setembro de 2001 e a decorrente luta contra o terrorismo cria o pretexto ideal para a multiplicação de iniciativas, no domínio militar e não só, visando o aumento da influência americana no continente africano. A título de exemplo, parece evidente a relação causa-efeito entre o 11 de Setembro e a anuência do Djibouti

23 S. Smith, «Paris vs. Washington», Limes, Revue Française de Géopolitique, nº 3, 1997, p. 57.

24 <http://www.pbs.org/newshour>

em acolher, no seu território, o quartel-general da *Combined Joint Task Force* (CJTF)-Horn of Africa.

3.2. A nova política africana dos EUA

Podemos afirmar que a política africana dos EUA é hoje conduzida em função de três tipos de ameaças aos seus interesses nacionais: o terrorismo islâmico, a “securização” do acesso a matérias-primas estratégicas e a crescente influência da China no continente.

Começemos pela ameaça do terrorismo islâmico. Dois anos após o 11 de Setembro, a faixa saheliana transformara-se num espaço de utilização relativamente seguro para as redes terroristas e do crime organizado. A fraca densidade populacional e a fragilidade dos estados que integram esta faixa, que se estende da Mauritânia ao Corno de África, propiciam condições privilegiadas à existência de corredores de mobilidade seguros e ao estabelecimento de bases logísticas e de treino para essas organizações.

Pretendendo anular esta vulnerabilidade estratégica, os EUA lançam um programa de assistência militar, designado por *Pan-Sahel Initiative* (PSI), operacional desde Novembro de 2003. Este programa, conduzido por forças do US-EUCOM²⁵, visa ajudar o Mali, o Chade, o Níger e a Mauritânia a combater o contrabando e as redes terroristas e do crime organizado.

Analisemos, agora, a necessidade de “securização” do acesso às matérias-primas vitais para os EUA. Neste contexto, torna-se evidente o particular interesse dos EUA na estabilização da zona do Golfo da Guiné, donde provém actualmente cerca de 15% de todo o petróleo importado pelos EUA. Deste facto decorre a crescente importância atribuída por Washington a países como Angola ou a Nigéria.

Washington tomou consciência da sua dependência relativamente a matérias-primas fornecidas pelo continente africano: manganésio (para a produção de aço), cobalto e cromo, indispensáveis para o fabrico de ligas (nomeadamente na aeronáutica), vanádio, ouro, antimónio, flúor, germânio... sem esquecer, obviamente, os diamantes industriais. A RDC e a Zâmbia possuem 50% das reservas mundiais de cobalto; 98% das reservas mundiais de cromo encontram-se no Zimbabwe e na África do Sul; além disso, neste último país concentram-se 90% das reservas de metais do grupo da platina.

25 Comando Europeu do Exército dos EUA.

Por último, existe um sentimento de impotência nos EUA relativamente à crescente influência da China em muitos estados africanos, atraídos por uma cooperação fundada numa política não-expansionista, não-intervencionista, não-ideológica, aparentemente com interesses puramente comerciais. A estratégia norte-americana visa, essencialmente, a sensibilização dos decisores políticos africanos para os efeitos nefastos que uma nova relação sino-africana poderá, no médio prazo, trazer para a consolidação em África de regimes democráticos multipartidários, pressupondo - talvez ingenuamente - que é este o desejo das elites instaladas no poder.

3.3. O ACRI

Depois dos desaires da Somália e do Ruanda, tornou-se claro para Washington o risco que constituiria um futuro empenhamento directo dos seus militares em teatros de operações africanos. Por isso, a partir da segunda metade da década de 1990, os EUA adoptam gradualmente um novo modelo de cooperação militar com África, visando a “africanização” das operações militares conduzidas no continente.

Em 1996, Washington propõe a criação de uma Força de Resposta às Crises Africanas (ACRF²⁶). A sigla indicia, de forma demasiadamente explícita, os objectivos de projecção do *hard power* americano sobre o continente, pelo que a proposta foi categoricamente repudiada pelos países africanos de maior influência nas zonas francófona e anglófona.

Assim, o ACRF foi de imediato substituído por um outro programa, designado desta feita por *African Crisis Response Initiative* (ACRI). A iniciativa pretendia desenvolver as capacidades africanas com vista à condução autónoma de OAP e de ajuda humanitária, sendo o material fornecido do tipo «não letal».

Não obstante o ACRI ter sido uma criação da secretaria de Estado norte-americana, quem coordenou os meios militares foi o US-EUCOM. Empresas privadas especializadas nesse sector, tais como a Logicon, do grupo Northrop-Grumman, ou a Military Professional Resources Inc. (MPRI²⁷), forneceram material e «pessoal civil especializado».

26 African Crisis Response Force.

27 A MPRI é uma firma privada de consultoria no âmbito da segurança, dirigida, entre outros, por ex-oficiais americanos, e trabalha por conta de governos do mundo inteiro, incluindo no Iraque.

O programa ACRI foi concebido para desenvolver competências militares de base, reforçar formações de combate e aumentar as capacidades de comando e controlo dos Estados-Maiores. O seu lema traduzia-se na expressão «mini-equipamento, máxima preparação».

De Julho de 1997 a Maio de 2000, o ACRI organizou a formação de batalhões no Senegal, Uganda, Malawi, Mali, Gana, Benim e Costa do Marfim.

3.4. O ACOTA e o ARP

O programa ACOTA²⁸ foi criado pela administração Bush na Primavera de 2002, em substituição do anterior ACRI²⁹.

O treino operacional, do qual usufruíram desde 96 cerca de 8.600 militares africanos, é conduzido no país beneficiário por destacamentos operacionais com efectivos que rondam os 60 militares, todos eles oriundos de unidades de Forças Especiais americanas.

O programa ACOTA altera substancialmente a filosofia do seu antecessor. De facto, pela primeira vez, o treino oferecido abrange as operações militares ofensivas, no âmbito da tática de pequenas unidades do tipo Infantaria ligeira. Oficialmente, o objectivo desta alteração visa o desenvolvimento das capacidades africanas na condução autónoma de todo o espectro das OAP, incluindo as missões de *peace enforcement*, por natureza levadas a efeito em ambientes operacionais mais hostis. Deste objectivo decorre a justificação do fornecimento, no âmbito do ACOTA, de diverso armamento militar, ligeiro e médio (pistolas, espingardas automáticas, metralhadoras e mesmo morteiros).

Importa referir ainda que os EUA conseguiram, já, a adesão da África do Sul (país que é essencial para os interesses estratégicos americanos) ao programa ACOTA.

Em conjugação com o ACOTA, os EUA lançaram um programa especificamente vocacionado para competir com o RECAP no desenvolvimento das capacidades africanas de manutenção da paz, apostando em dinâmicas de integração sub-regionais.

Este programa, designado por *Africa Regional Peacekeeping (ARP)*, contemplou já alguns países africanos, tendo por principais beneficiários a Nigéria, o Senegal, o Gana e a

28 African Contingency Operations Training Assistance.

29 African Crisis Response Initiative.

Guiné-Conakri, países para onde os EUA conseguiram já transferir alguma tecnologia militar.

Futuramente, os fundos alocados a este programa apoiarão a realização de um exercício, designado por “*Shared Accord*” e conduzido pelo US-EUCOM, em que participará uma força multinacional africana, levantada a partir de contingentes militares oriundos dos países beneficiários do ARP.

3.5. Os centros de formação JCATS

O ACOTA está ligado a centros de formação militar do *Joint Combined Arms Training System* (JCATS), indispensáveis à manutenção do nível de qualificação dos quadros militares africanos. O primeiro desses centros foi aberto em Abuja, na Nigéria, em 25 de Novembro de 2003. Os JCATS são geridos pela empresa MPRI e baseiam-se na utilização de sofisticados programas informáticos de simulação de guerra, inspirados em condições que existem de facto nos campos de batalha. A Nigéria e o Canadá são os dois únicos países que têm programas informáticos JCATS.

Os JCATS são, pois, centros que permitem apoiar a formação contínua dos quadros militares africanos, com custos de manutenção extremamente baixos.

3.6. O IMET

O *International Military Educational and Training Program* (IMET) é um programa específico de formação militar em unidades e estabelecimentos das Forças Armadas americanas, que atribui bolsas a oficiais de todos os países com quem Washington mantém relações amistosas. Presentemente, 44 países africanos participam no IMET. Nos últimos três anos, cerca de 4.500 Oficiais africanos usufruíram deste programa. Os principais países beneficiários têm sido o Botswana, a Etiópia, o Gana, o Quênia, a Nigéria, o Senegal e a África do Sul.

3.7. O ACSS

Mas o ACOTA, o ARP e o IMET são apenas uma parte da estratégia multi-vectorial que orienta o esforço de Washington no sentido de incrementar o seu espaço de influência em África.

O *African Center for Strategic Studies* (ACSS) posiciona-se, hoje, como uma das iniciativas de maior sucesso na projecção do *soft power* dos EUA em África.

Criado em 1999, sob a tutela da *National Defence University*, o ACSS prossegue o modelo, naturalmente adaptado às idiossincrasias africanas no domínio da segurança e defesa, dos centros regionais congéneres criados pelo Departamento de Defesa (DoD), que procuram sensibilizar as elites militares e civis das regiões do globo mais instáveis para os valores essenciais da democracia e do direito humanitário.

A organização de seminários e workshops, de natureza e finalidades diferenciadas, a maior parte dos quais realizados em território africano, tem sido a tónica dominante da acção desenvolvida por este *think tank*.

Dos três modelos-tipo de seminários, os *Senior Leader Seminars* (SLS) são, talvez, os que mais têm contribuído para a prossecução dos objectivos delineados pelo DoD aquando da criação do ACSS³⁰. Com uma duração média de duas semanas, inteiramente gratuitos para os participantes, os SLS realizam-se normalmente em solo africano³¹, organizados e conduzidos por um grupo de reputados profissionais que guarnecem a estrutura do ACSS. Os participantes, cerca de 130 civis e militares, são membros influentes nos governos africanos (e também europeus³²) nas áreas da defesa, da segurança e das relações externas. São ainda convidados dirigentes das organizações internacionais, regionais e sub-regionais, bem como representantes da comunidade das ONG e da imprensa.

Durante os quinze dias são discutidas temáticas abrangentes, com especial incidência sobre a natureza da relação civil-militar nas sociedades democráticas, a formulação de conceitos estratégicos e orçamentos de defesa ajustados às realidades africanas, bem como a definição teórica dos sistemas de forças daí decorrentes.

Contudo, mais do que propriamente pelo conteúdo e qualidade académica do programa, o sucesso desta iniciativa explica-se pela constituição de uma rede de confiança inter-pessoal, ligando militares e civis de todos os países participantes, tecida ao longo de quinze dias num ambiente informal de salutar convívio e debate.

O ACSS adoptou, inicialmente, o inglês e o francês como línguas de trabalho. A participação da França no ACSS era, na altura, considerada fundamental enquanto país-chave de acesso a um continente ainda hoje mal compreendido pelos EUA. Assim,

30 Existem, ainda, os *Sub-Regional Seminars* (SRS) e os *Topical Seminars* (TS).

31 Já se realizaram SLS nos EUA (p.ex., em Junho de 2006 decorreu um em Atlanta, Geórgia).

32 Portugal tem participado em muitos destes seminários.

como aparente contrapartida do substancial apoio logístico dos EUA ao programa RECOMP, conseguiu-se a colocação a título permanente, a partir de 2000, de um Coronel francês perito em Assuntos Africanos na sede do ACSS, em Washington.

3.8. *Comentários finais*

O renovado interesse dos Estados Unidos por África parece estar, fundamentalmente, ligado ao petróleo africano³³. Muitos peritos consideram que, nos próximos dez anos, o continente africano se irá tornar para os Estados Unidos a segunda fonte de petróleo e talvez de gás natural. No centro do pensamento militar norte-americano existem dois eixos estratégicos que importa controlar: a oeste, o oleoduto Chade-Camarões e a leste, o oleoduto Hagleig-Porto Sudão.

A recente confirmação da existência de vastas reservas de petróleo em São Tomé e Príncipe parece explicar a rápida intervenção de Washington, ao lado da Nigéria e da CPLP, no golpe de estado de Julho de 2003. Menos de três meses depois, as empresas petrolíferas norte-americanas propuseram mais de 500 milhões de dólares³⁴ para explorar as águas profundas do Golfo da Guiné, que a Nigéria e São Tomé e Príncipe partilham.

Ao mesmo tempo, o exército norte-americano anunciou um programa de ajuda às pequenas forças de segurança locais, estando em estudo o estabelecimento duma base naval no arquipélago.

Nos últimos anos, o interesse político e militar dos Estados Unidos por África tem aumentado consideravelmente. A visita de Colin Powell ao Gabão e a Angola (países produtores de petróleo), em Setembro de 2002, e a viagem do presidente George W. Bush, em Julho de 2003, a cinco países (Senegal, Nigéria, Botswana, Uganda e África do Sul), ilustram este facto.

Mais significativa ainda foi a participação indirecta de Washington, em Março de 2004, numa operação militar empreendida por quatro países do Sahel (Mali, Chade, Níger e Argélia) contra o GSPC³⁵, organização terrorista supostamente ligada à Al-Qaeda.

Depois dos desaires da Somália e do Ruanda, tornou-se claro para Washington o risco que constituiria um futuro empenhamento directo dos seus militares em teatros

33 Ler Jean-Christophe Servant, «Ofensiva sobre o ouro negro africano», *Le Monde Diplomatique* - edição portuguesa, Janeiro de 2003.

34 cerca do dobro daquilo que os dois países esperavam obter.

35 Grupo Salafita para a Prédica e o Combate.

de operações africanos. Por isso, a partir de 96, os EUA adoptam gradualmente um novo modelo de cooperação militar com África, visando a “africanização” das operações militares conduzidas no continente.

Posteriormente, o 11 de Setembro de 2001 e a decorrente luta contra o terrorismo cria o pretexto ideal para a multiplicação de iniciativas, no domínio militar e não só, visando o aumento da influência americana no continente africano.

Os programas ACRI, o ACOTA, o ARP e o IMET são apenas uma parte da estratégia multi-vectorial e multi-departamental que orienta o esforço de Washington no sentido de incrementar o seu espaço de influência em África.

De todas elas, o *African Center for Strategic Studies* (ACSS) posiciona-se, hoje, como uma das iniciativas de maior sucesso na projecção do *soft power* dos EUA em África.

Contudo, a estratégia dos EUA no sentido de aumentar a sua influência no continente possui uma vulnerabilidade endémica. De facto, existe, ainda hoje, uma visível resistência à “ajuda” americana, por parte de muitos governos africanos. Angola constituiu um exemplo evidente. De facto, as relações bilaterais entre os dois países são apenas sustentadas, em larga medida, pelo negócio do petróleo.

Para além da inexistência de uma história e cultura comuns, existem outras causas mais próximas para este clima de desconfiança e rejeição.

A recente ameaça da exclusão de 35 países africanos do AGOA, caso os respectivos governos não aceitassem a inimputabilidade dos cidadãos americanos acusados de crimes de guerra pelo TPI, provocou em África uma onda anti-americana à escala continental.

Por outro lado, à medida que os fluxos da APD americana diminuem drasticamente, torna-se evidente para os africanos o aumento do empenhamento militar dos EUA no continente.

4. Sobre o Modelo Português

Ao processo de descolonização desencadeado logo após o 25 de Abril, seguiu-se um natural período de normalização das relações entre Portugal e as suas ex-províncias ultramarinas, com diferentes ritmos de desenvolvimento e maturação em cada um dos PALOP. A fase final deste período de normalização corresponde à assinatura dos Acordos Gerais de Cooperação Bilateral entre cada um dos PALOP e Portugal.

É, precisamente, com base nas grandes linhas orientadoras definidas por esses acordos, e complementadas pela experiência acumulada de cinco séculos de história comum que a Cooperação Técnico-Militar (CTM) esboçou os seus primeiros passos, no princípio da década de 90.

A CTM, como componente instrumental específica do modelo de cooperação entre Portugal e as suas ex-províncias ultramarinas, procurou sempre subordinar-se aos princípios e objectivos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD).

4.1. O modelo bilateral dos anos 90

Nos primeiros anos da sua existência, a CTM começou por apostar numa cooperação exclusivamente centrada no relacionamento bilateral.

Fazendo uso da abordagem sistémica e programática advogada pelo Comité para a Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, e regulada pelo Manual de Programação do PNUD, todas as acções desenvolvidas no âmbito da CTM eram inseridas em projectos, dotados de grande autonomia e co-dirigidos pelo Director Técnico (DT) cooperante e pelo seu homólogo local. Os projectos, por sua vez, estavam inscritos em Programas-Quadro (PQ) de referência para o biénio (ou triénio), previamente aprovados pelas respectivas Comissões Bilaterais no âmbito da Defesa.

Importa notar que, nos finais da década de 90, todos os projectos inscritos nos Programas-Quadro (PQ) de referência possuíam já uma forte componente na área da formação.

Os critérios adoptados para a escolha do local das acções de formação obedeciam, para além de outros aspectos, à relação custo/eficácia. Assim, nos PALOP, ministrava-se Instrução Militar com base em programas ajustados às necessidades e condicionamentos locais, assegurando assim a denominada “formação massiva”, enquanto que em Portugal se disponibilizaram vagas para a frequência de cursos médios e superiores, nas Academias e Institutos Superiores Militares.

Mais tarde, a CTM procurou satisfazer os desejos manifestados pelas autoridades locais, no sentido do desenvolvimento de projectos no âmbito da formação local de nível média e superior, destinada aos quadros dos militares das Forças Armadas dos PALOP.

Já na segunda metade da década de 90, em função da evolução do quadro internacional e regional, bem como da transformação de alguns modelos de referência no domínio da cooperação militar, o Ministério da Defesa dá os primeiros passos no sentido da multilateralização da CTM.

Assim, a partir de 95, ao nível da cooperação bilateral, optou-se por privilegiar projectos capazes de “alimentar” a futura componente multilateral da CTM, em três vectores essenciais:

- Estabelecimentos Militares de Ensino (Escolas/Academias Militares e Institutos), que sustentariam futuros Programas de Intercâmbio na área da Formação (âmbito PALOP e sub-regional);
- Centros de Instrução e Treino de Forças Especiais (Comandos; Fuzileiros e Polícia Militar), que alimentariam a futura participação dos militares PALOP em forças multinacionais no âmbito das OAP;
- Projectos potenciadores do desenvolvimento tecnológico dos PALOP, visando o aproveitamento das capacidades de estabelecimentos e órgãos das FA's Portuguesas de elevado grau de especialização técnica.

4.2. A multilateralização da CTM

Atento à evolução dos conceitos de cooperação militar no seio da Comunidade Internacional (CI), alguns dos quais já mencionados, Portugal apostou, de forma decidida, no reforço da componente multilateral da CTM, mas nunca esquecendo que a sobrevivência e evolução deste processo de multilateralização dependeria sempre da qualidade das mais-valias geradas no âmbito bilateral.

Por isso, a partir de 99, a CTM bilateral ajusta-se a um novo modelo conceptual:

- redução do número de projectos (concentração de esforços), por oposição ao tradicional figurino de apoio a uma multiplicidade de projectos dispersos e de impacto limitado (ligados a interesses específicos locais), conservando apenas aqueles capazes de gerar mais-valias potenciadoras da componente multilateral;
- aposta no reforço da capacidade de formação local, designadamente ao nível da formação de formadores, evitando-se, sempre que possível, a formação directa. O esforço bilateral passou a incidir sobre projectos de criação de Estabelecimentos Militares de Ensino, ao nível local, considerados de natureza estruturante e potenciadores da valorização do tecido sócio-profissional das sociedades civis africanas;

- Desenvolvimento da Cooperação Militar extra-PALOP, apontando-se como possíveis parceiros, entre outros, o Senegal, a Guiné Equatorial, o Gabão, a Namíbia, a África do Sul, o Zimbabwe e o Malawi.

O processo de multilateralização da política de execução da CTM efectivou-se sem sobressaltos, gradual e sustentadamente.

Não houve, no caso português, agentes catalizadores - do tipo “desaire ruandês” - que tivessem forçado uma transformação abrupta e radical do modelo de cooperação.

Nem mesmo o golpe militar de 98, na Guiné-Bissau (que quase destruiu as exemplares mais-valias geradas até então pela CTM luso-guineense) terá tido influência decisiva neste processo de multilateralização, que já se havia iniciado alguns anos atrás.

Foram formalmente definidos quatro “pilares” de sustentação deste processo de multilateralização:

- Preparação e treino local de Unidades para participação em OAP;
- Instalação local de núcleos de Estabelecimentos Fabris Militares;
- Reforço da criação local de Estabelecimentos de Ensino Militar;
- Ciclos de Conferências e Seminários no âmbito da Segurança e Defesa.

Em finais de 99, estavam já em curso no continente africano dinâmicas de integração sub-regional, nos planos económico, político, militar e mesmo cultural. A CTM apercebeu-se da necessidade de participar indirectamente nestes processos, apoiando a participação de militares PALOP nas iniciativas de integração sub-regional, no domínio militar. O envolvimento de contingentes dos PALOP nos exercícios RECAMP teve por base o apoio da CTM portuguesa.

Entretanto, a importante participação das Forças Armadas Portuguesas na ONUMAZ (processo de paz de Moçambique), na UNAVEM e na MONUA (processo de paz de Angola) para além de um elevado número de participações em missões noutros países africanos, foi reforçando junto da CI o protagonismo de Portugal naquele continente.

4.3. O PAMPA

No dia 3 de Abril de 2006, o Ministério da Defesa e o Ministério dos Negócios Estrangeiros divulgaram, em conjunto, um documento intitulado de Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA).

Tendo por base a Resolução do Conselho de Ministros nº 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprova o documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, o PAMPA anuncia como objectivo o aproveitamento da “dupla” experiência e conhecimento do Ministério da Defesa Nacional e das Forças Armadas Portuguesas, por um lado pela participação na União e na Aliança, por outro pela longa relação bilateral com os parceiros CTM, em proveito dos países africanos e da Segurança e Desenvolvimento de África, contribuindo, naturalmente, para a afirmação e visibilidade externa de Portugal.

Entre outras afirmações significativas, o PAMPA assume que a CTM portuguesa tem vindo a desenvolver uma actividade que se enquadra no conceito actual e mais abrangente de Reforma do Sector da Segurança (SSR).

Afirma-se ainda que Portugal e as suas Forças Armadas devem partilhar com os países africanos a sua vasta experiência no domínio das OAP, para que aqueles “...apreendam saberes e edifiquem capacidades próprias para, por si ou articuladamente, sob mandato internacional, poderem intervir na gestão de crises em África.”

O PAMPA preconiza quatro grandes eixos de acção:

- 1º Eixo - Capacitação institucional no âmbito da Segurança e Defesa;
- 2º Eixo - Formação de militares dos Países Africanos;
- 3º Eixo - Cooperação com Organizações Regionais e Sub-Regionais africanas;
- 4º Eixo - *Mobilização da agenda africana nas políticas e estratégias* das Organizações de Segurança e Defesa (em particular NATO e UE).

Analisemos algumas das acções mais significativas destes quatro vectores.

No âmbito do primeiro eixo, e na linha do que foi já feito pela França, o governo português aposta - e bem - na colocação de um oficial junto do “*African Center for Strategic Studies*” (ACSS), em Washington. Ainda neste eixo, advoga-se a continuação do apoio de Portugal aos ciclos RECAMP, “...em moldes semelhantes a anteriores participações.”

Quanto ao 2º eixo, ele constitui - e bem - uma componente nuclear do PAMPA, face à “...indispensável valorização e capacitação do factor humano, através da aquisição de conhecimentos conceptuais, doutrinários, técnicos e científicos, e ao seu potencial multiplicador, com resultados evidentes no adequado desenvolvimento do papel das Forças Armadas desses mesmos países, seja nas sociedades que integram, seja

nos espaços regionais e sub-regionais onde se inserem, consolidando a Instituição Militar como elemento estruturante do Estado.”

No quadro da CPLP, preconiza-se o desenvolvimento de “Centros de Excelência” de formação de formadores. Estes Centros de Formação de Formadores deverão, desejavelmente, distribuir-se por três dos cinco PALOP (não foram contemplados São Tomé e Príncipe e a Guiné-Bissau).

Saliente-se, por fim, no âmbito do 3º eixo, a reiteração do apoio português às dinâmicas de inserção regional dos PALOP, “...na perspectiva da sua capacitação na área das Operações de Manutenção de Paz e Humanitárias...”. Para tal, Portugal desenvolverá diligências no sentido de colocar um militar na sede da União Africana, e indigitará um outro como ponto de contacto permanente com a CEDEAO.

5. Conclusão

O evidente sucesso do programa RECAMP, exemplarmente mediatizado, proporcionou à França a oportunidade de consolidar, no seio da União Europeia, a sua imagem de país-chave para o acesso a África. A flexibilidade, a natureza modular e a capacidade de expansão do programa RECAMP evidenciam o cuidado do Quai d’Orsay em prospectivar, desde 1996, a evolução do modelo em função de uma nova arquitectura de segurança e defesa em África, assente nas então embrionárias dinâmicas de integração regional. Nye diria, certamente, que se trata de um instrumento notável para o exercício do *soft power* francês.

Contudo, o forte potencial mediático do programa tem relegado para segundo plano a verdadeira chave do seu sucesso: as ENVR. Ao incluir vagas nos cursos nelas ministrados para militares de outros países da sub-região, estas escolas geram fortíssimas forças centrípetas que alimentam as dinâmicas de integração regional.

Em suma, apesar das feridas profundas provocadas pelos desaires dos anos 90 na sua relação com África e da actual crise interna particularmente aguda, importa reconhecer que a França, mercê duma estratégia renovada de longo prazo, geopoliticamente alicerçada na extensa zona francófona que ainda hoje controla e influencia, recuperou a iniciativa em África sendo hoje o interlocutor privilegiado e “quase” consensual da UE no continente.

Por outro lado, o intervencionismo mi-litar dos Estados Unidos em África vai-se estendendo às zonas de tradi-cional influência das antigas potências coloniais, como

é o caso da França. Essa concorrência é óbvia em Djibuti, um dos países mais pobres do mundo, desértico e sem recursos, mas de enorme importância geoestratégica. Com efeito, e simultaneamente, o Djibuti tem uma posição avançada na zona marítima por onde transita uma quarta parte da produção mundial de petróleo (sem falar da proximidade geográfica do oleoduto sudanês) e encontra-se situado na faixa estratégica saheliana que Washington quer «securizar». A França ainda tem em Djibuti a sua principal base militar no estrangeiro, o Campo Lemoine, mas este país já se tornou uma base norte-americana permanente³⁶...

Em tese, o modelo americano de “africanização” das OAP procura, na linha do francês, evitar o empenhamento directo dos seus militares nos conflitos africanos. Para os EUA, esta necessidade é hoje reforçada pelo crítico “overstretching” do seu dispositivo de forças projectadas além-fronteiras, agravado pela ratoeira iraquiana.

Contudo, por detrás da convincente diversidade de acrónimos identificadores das inúmeras iniciativas e programas em curso, a análise objectiva do modelo norte-americano revela algumas fragilidades quando confrontado com o grau de coerência, de racionalidade, de ductibilidade e de eficácia que o modelo francês possui. Em rigor, poderíamos até questionar *a priori* a aplicabilidade do conceito de “modelo” a um conjunto de iniciativas “ad-hoc”, pluri-vectoriais e multi-departamentais, das quais dificilmente sobressaem sinergias e linhas de acção complementares, confluentes para o objectivo último da “africanização” das OAP.

À referida fragilidade acresce, como vulnerabilidade de fundo, a reconhecida resistência, por parte de muitos governos africanos à “ajuda” americana. Por princípio e de um modo geral, o desenvolvimento de qualquer iniciativa dos EUA em África, no domínio da segurança e defesa, é fortemente prejudicado pela indisfarçável nuvem de desconfiança que sobre eles paira neste continente. As suas aspirações hegemónicas dificilmente conseguem ser dissociadas dos imperialismos coloniais passados, de tão viva e má memória para os africanos. Será esta atávica aversão de muitos africanos aos EUA totalmente infundada?...

Por exemplo, a luta contra o terrorismo parece justificação razoável e completa para o lançamento da *Pan-Sahel Initiative*. Na realidade, não estará a suposta necessidade de um maior controlo sobre os espaços desertificados da faixa saheliana - negando assim aos terroristas a sua utilização como corredor de mobilidade entre o Atlântico

36 Ler Philippe Leymarie, «Djibuti, entre super-potência e superpobreza», *Le Monde Diplomatique* - edição portuguesa, Fevereiro de 2003.

e o Médio Oriente ou como bases logísticas e de treino - relacionada com a recente confirmação da existência de vastos lençóis petrolíferos ao largo da costa da Maurítânia?

E o ACOTA? A novidade do fornecimento de armamento para apoio do treino em operações ofensivas visará, apenas, o reforço das capacidades das forças africanas na condução autónoma de todo o espectro das OAP, ou será o ACOTA um novo vector da “diplomacia do negócio”, propiciando novos canais de escoamento para a excedentária indústria de armamento norte-americana?

Importa, pois, concluir que, no domínio dos processos em curso de “africanização” das OAP, nem mesmo o bem sucedido *African Center for Strategic Studies* (ACSS) consegue compensar o desnível da balança aferidora da projecção em África do *soft power* França/ EUA, com nítida vantagem para os gauleses.

E nós? Se compararmos, a partir do fim da Guerra Fria, os resultados obtidos em África por Portugal, pela França e pelos Estados Unidos no domínio da Segurança e Defesa, a eficiência da execução da política de CTM parece ser inquestionável. Naturalmente, esta percepção justifica-se em função, por um lado, da desproporcionalidade de meios colocados à disposição de um e de outros, e por outro, pela opção de uma política de cooperação em África circunscrita aos cinco países lusófonos.

Contrariamente aos franceses e norte-americanos, Portugal possui hoje um capital de confiança em África - sobretudo na lusófona mas não só - que pode e deve ser potenciado.

A divulgação do PAMPA revelou-se particularmente oportuna. Mais do que pela natureza inovadora do seu conteúdo, constitui-se principalmente como um documento orientador e pragmático, actual, válido e sistematizador de acções já preconizadas noutros textos nacionais, no sentido da “africanização” das Missões de Paz e Humanitárias.

A aposta prioritária no eixo da formação revela-se essencial, prudente e exequível.

Esquecendo, de forma realista e em função das vulnerabilidades endémicas da CPLP, o objectivo da criação, no médio prazo, da tão falada “Força Lusófona”, o PAMPA opta, pragmaticamente, por apoiar as forças africanas no sentido da sua desejável participação em contingentes multinacionais de âmbito sub-regional, no domínio das OAP³⁷.

37 Interessará, sobretudo, apostar fortemente no apoio a Angola, potencial país-anfitrião, na África central (CEEAC), de uma das cinco brigadas sub-regionais que integrarão a futura African Stand-by Force, da União Africana.

Importa, por fim, referir que todo o esforço de “africanização” das OAP será infrutífero quando não integrado, de facto, no quadro mais abrangente do Apoio ao Desenvolvimento.

Não se pretende com isto diminuir as virtualidades de uma formação militar específica no domínio das Operações de Apoio à Paz. Para além da consolidação da ideia de Instituição Militar como elemento estruturante do Estado e da sua incontornável subordinação ao poder político, este tipo de formação contém matérias que abordam valores essenciais dos direitos do Homem, da solidariedade humana e da democracia.

Apenas se pretende relevar a superficialidade de um esforço exclusivamente centrado no desenvolvimento das capacidades africanas nas OAP, insuficiente para um efectivo incremento dos níveis de eficiência, da capacidade operacional e da própria sustentabilidade das Forças Armadas nacionais da maior parte dos países africanos.

De facto, o verdadeiro problema não é tanto treinar, equipar e armar forças multinacionais africanas visando o seu pontual empenhamento em OAP, financiadas por entidades externas ao continente, mas sim como sustentá-las ao nível interno nos períodos em que não são necessárias.

Normalmente, uma vez concluída uma missão de Paz financiada pela UA através da ONU, os militares africanos que integraram essa força regressam aos seus países de origem, cheios de auto-confiança e orgulhosos do dever cumprido. Nessa altura, de vectores privilegiados de afirmação e visibilidade externa dos estados, passam então a constituir para estes um encargo financeiro permanente e não prioritário, em função da satisfação de outras necessidades básicas a que os parcos orçamentos nacionais, controlados pelo poder instalado, não conseguem responder minimamente.

O conflito, embora não premeditado, acaba por deflagrar. Cientes como nunca do poder das armas, a diminuição abrupta nos salários (quando não mesmo a sua inexistência), a precariedade dos aquartelamentos onde passam prolongados tempos de ócio e a sua incapacidade de adaptação a um ofício alternativo, compelem-nos para soluções violentas que, no limite, levam à queda dos frágeis regimes africanos.

Esta tese poderá explicar as causas próximas de alguns conflitos intra-estatais ocorridos em África na última década. No espaço africano lusófono, por exemplo, identificamos dois possíveis estudos de caso, apoiados em acontecimentos recentes.

Será que podemos relacionar o golpe militar ocorrido em São Tomé a 16 de Julho de 2003, protagonizado por um grupo de militares liderados pelo Major Fernando Pereira

“Cobó”³⁸, com o prévio treino específico e decorrente participação desse mesmo grupo de homens quer na força multinacional da CEEAC do 2º ciclo RECAMP (o GABÃO 2000), quer ainda na força lusófona empenhada no exercício da CPLP (o FELINO 2002), no Brasil?

Como segundo possível estudo, propomos um caso guineense. Haverá alguma relação entre o golpe de Outubro de 2004 (do qual resulta o assassinato do General Veríssimo Seabra) perpetrado por um grupo de militares recentemente regressados ao país, e a sua participação no batalhão guineense que integrou a força multinacional da CEDEAO, projectada em Setembro de 2003 para o Teatro de Operações da Libéria?

A cooperação militar portuguesa, fruto do seu vasto e rico capital de conhecimento e saberes empíricos adquiridos no terreno ao longo dos últimos anos, tentou gerir desde os seus primórdios o difícil equilíbrio entre o apoio à constituição de forças militares nacionais dimensionadas ao nível de ambição mínimo do país beneficiário no domínio da segurança e defesa, entre uma inequívoca aposta na qualidade da formação, humana e militar, dos seus quadros, e a tentativa de evitar, em função do reconhecido sucesso da CTM em relação às outras áreas de cooperação, desequilíbrios e instabilidade interna, decorrentes duma força armada nacional sobredimensionada em função do escassos recursos económicos do país que servem.

Daí que a efectiva integração dos objectivos da política de cooperação militar portuguesa no domínio mais vasto dos objectivos gerais do Apoio ao Desenvolvimento tenha sido, desde sempre, uma linha de orientação fundamental.

Por isso, o sucesso do actual processo em curso de “africanização” das Operações de Apoio à Paz dependerá, em larga medida, da capacidade da comunidade de doadores em coordenar e racionalizar os múltiplos mecanismos e programas de cooperação multilateral no domínio da segurança e defesa. Naturalmente, constituirá premissa-chave para tal sucesso a integração destas iniciativas, no domínio da segurança e defesa, numa estratégia multilateral concertada de combate à pobreza, enfim, de apoio efectivo ao desenvolvimento social e económico dos países africanos, em fase com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

38 Ver o artigo de Gerhard Seiberg, *Lusotopie* 2003, pp. 245-260.

O Fenómeno Subversivo na Actualidade. Contributos para o seu Estudo

Francisco Proença Garcia

Major de Infantaria

Resumo

Neste estudo foi utilizada uma perspectiva holística e pluridisciplinar no sentido de alcançar a resposta a uma questão fundamental: “como pode este fenómeno ser caracterizado e apresentado?” tendo sido organizado em quatro partes. A primeira diz respeito ao fenómeno da subversão e às suas características no presente; a segunda parte foca as suas causas e a terceira tenta identificar algumas tipologias possíveis. Por fim, identifica-se e sistematiza-se as premissas que seguem o fenómeno da subversão.

Abstract

The Subversive Phenomenon Today: A Contribution

In this essay a holistic and pluridisciplinary approach has been used to reach an answer to the following fundamental question: “how can this phenomenon be characterized and how it’s expressed currently?” and is organized in four sections. The first concerns insurgency and its present characteristics; the second emphasizes its causes and the third tries to highlight some possible typologies. Finally, one identifies and systematises the premises that follow the phenomenon of insurgency.

Introdução

A actual conjuntura internacional, onde o papel do Estado soberano está em crise, facilita o crescimento e o disseminar da violência internacional não-estatal, deixando as guerras de obedecer à concepção típica do anterior sistema internacional. Hoje, a violência global que é permanente, manifesta-se sobretudo de uma forma assimétrica, não tem uma origem clara, pode surgir em qualquer lugar e apresentar um cariz subversivo.

O nosso estudo, que se intitula a “O fenómeno subversivo na actualidade. Contributos para o seu estudo”, sugere-nos logo à partida uma questão fundamental, que nos parece de inegável interesse: como se caracteriza e como se manifesta o fenómeno subversivo na actualidade?

As agora generalizadamente chamadas subversão e guerra subversiva, são fenómenos cuja origem se perde na História, tendo sido teorizados e desenvolvidos desde a Antiguidade por autores que vão de Sun Tzu a Bin Laden, passando por exemplo por Nguyen Giap e Amílcar Cabral, entre tantos outros.

São inúmeros os conceitos que podemos encontrar para a definição de subversão, todos eles referindo uma intenção de alteração da ordem e do poder vigentes, ou mesmo a sua conquista. Nós defini-la-íamos como uma técnica de *assalto ou de corrosão dos poderes formais, para cercar a capacidade de reacção, diminuir e/ou desgastar e pôr em causa o poder em exercício, mas nem sempre visando a tomada do mesmo.*

Existe uma confusão frequente entre o conceito de subversão e o de guerra subversiva. A subversão, como aqui a definimos, nem sempre conduz à guerra subversiva, mas temos por certo que a antecede ou que a acompanha. Esta é a mais hábil e sofisticada forma de conflito¹ e consiste numa “luta conduzida no interior de um dado território, por uma parte dos seus habitantes, ajudados e reforçados ou não do exterior, contra as autoridades de direito ou de facto estabelecidas, com a finalidade de lhes retirar o controlo desse território ou, pelo menos, de paralisar a sua acção”².

A guerra subversiva, que se inicia antes de se evidenciarem as suas manifestações violentas, subordina-se, em regra, a uma ideologia política de um grupo orga-

1 COLINS, John, *Military Strategy - principles, practices, and historical perspectives*. Washington: Brassey's, 2002, p. 167.

2 ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, *O Exército na guerra subversiva. I Generalidades*. Lisboa. Reservado, 1966 a, cap. I, p. 1.

nizado, que actua conscientemente, com planeamento, preparação e conduta na actuação contra o poder estabelecido (legítimo ou de ocupação), não sendo uma acção espontânea e descoordenada da população. Os meios (violentos ou não, legais ou não) para a levarem a cabo são avaliados pela eficácia e pelo seu valor relativamente ao fim em vista, materializando a população o seu centro de gravidade³.

No desenvolvimento clássico do fenómeno subversivo, essencialmente de origem rural, em princípio distinguem-se dois períodos e cinco fases de limites mal definidos, frequentemente indistinguíveis: o período pré-insurreccional, que compreende a fase preparatória e a fase de agitação, e o período insurreccional, que compreende a fase armada (de terrorismo ou guerrilha), a de Estado Revolucionário e a fase final. O seu valor é relativo pelo que os conflitos devem ser estudados casuisticamente; a implantação das mesmas fases pode não ser simultânea na totalidade do território-alvo, procurando, em todo o caso, respeitar a lógica do esquema e evitar ser detida na transição do período pré-insurreccional para o insurreccional⁴.

As actuais guerras com cariz subversivo são referidas por outros autores como de terceiro tipo⁵, de quarta geração⁶, de debilitação nacional⁷, guerras pós-modernas⁸, ou mesmo, como adianta Mary Kaldor⁹, por guerras novas.

Parece-nos oportuno esclarecer que inserimos a subversão num conceito alargado e abrangente, integrador de diversos outros conceitos, razão pela qual daqui em diante, referiremos indistintamente, guerra subversiva/guerra revolucionária/guerra insurreccional, pois todas elas se desenvolvem em ambiente subversivo e empregam técnicas comuns para obter o controlo político do Estado ou simplesmente para desgaste do poder instituído. Neste sentido, e porque as guerras subversivas combinam as diversas formas de violência, são uma guerra política na expressão de Paul Smith¹⁰, que através de uma estratégia total, pretendem, em última análise, a implantação de um novo sistema político ou, no mínimo, o desgaste do vigente, pela prática de um desenvolvimento lento, de guerra prolongada e de esgotamento da ordem constituída.

3 Idem.

4 OLIVEIRA, Hermes de Araújo, "A Resposta à guerra subversiva", in, *Subversão e contra-subversão*. Lisboa: Junta de Investigação do Ultramar, 1963, pp. 24-26.

5 HOLSTI, Kalevi, *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

6 HAMMES, Thomas, *The Sling and the stone - on war in the 21st Century*. Zenith Press, 2004.

7 GELB, Leslie, "Quellin te teacup wars", in, *Foreign Affairs*, 1994, n.º 73, 6, pp. 2-6.

8 LUTTWAK, Edward, "Towards post-heroic warfare", in *Foreign Affairs*, 1995, vol. 74, n.º 3, May-June.

9 KALDOR, Mary, *New and Old Wars: Organized violence in a global Era*. Stanford University Press, 2001.

10 SMITH, Paul, *On Political war*. Washington: National Defense University, 1989, p. 3.

O nosso estudo está dividido em quatro partes. Na primeira analisamos a subversão na actualidade, como ela se manifesta e a que aparece associada, depois procuramos identificar quais as suas principais causas, para de seguida avançarmos com uma possível classificação por tipologias, finalizando com a sistematização das principais premissas que acompanharam o evoluir do fenómeno.

1. O Fenómeno Subversivo na Actualidade

Hoje, as zonas de interesse estratégico fundamentais alteraram-se e passaram a ser aquelas que são capazes de exportar a sua própria instabilidade¹¹ e as guerras deixaram de obedecer ao modelo clausewitziano. As novas guerras, para além dos Estados, envolvem outros actores das Relações Internacionais que se opõem entre si. Estes não representam um Estado, não obedecem a um governo e possuem uma capacidade e um impacto desestabilizador em regiões do planeta muito específicas¹².

O processo que está em curso é progressivo, irregular e caótico¹³ considerando alguns autores que o mundo está a enfrentar uma situação de neo-medievalismo¹⁴, favorecendo o falhanço do Estado e o crescimento da violência internacional não-estatal, em casos extremos, privatizada¹⁵. Para Herfried Munkler passou a haver uma desmilitarização da guerra, no sentido em que os objectivos civis não se distinguem dos militares e a violência extrema é exercida contra não combatentes e sobre todos os domínios da vida social¹⁶, em que se usam profusamente crianças soldado¹⁷, sendo também normal a generalização da violação do direito aplicável aos conflitos armados, bem como do regime de protecção dos direitos humanos.

As formas de barbárie que não aparecem desprovidas de funcionalidade, permitem assegurar a fidelidade dos participantes e criam uma cumplicidade do crime,

11 RAMONET, Ignacio, "Des nouveaux intérêts stratégiques", in, BOUVET, Beatrice e DENAUD, Patrick, *Les guerres qui menacent les mondes*. Paris: Editions de Félin, 2001, p. 56.

12 DOUGHERTY James; PFALTZGRAFF, Robert, *Relações Internacionais: As Teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva, 2003 p. 360.

13 CREVELD, Martin Van, *La Transformation de la guerre*. Paris: Éditions du Rocher, 1998, p. 249.

14 BERZINS, Chris; PATRICK, Cullen, "Terrorism and neo-medievalism", in, *Civil Wars*. Vol 6: 2 (Summer), 2003, pp. 8-32.

15 KALDOR, ob. cit. pp. 91-96.

16 MUNKLER, Herfried, "The wars of the 21st century", in, *IRRC*. March 2003, Vol. 85, n.º 849, p. 18.

17 SINGER, Peter, *Children at War*. New York: Pantheon Books, 2005, p. 7.

de afirmação de uma identidade colectiva face ao Inimigo, de exercer sobre ele um terror cruento, dificultando a sua resistência pela imprevisibilidade e arbitrariedade das represálias e da sua crueldade¹⁸. Hoje a violência ascendeu aos extremos, e o que separa a guerra da selvajaria é a existência da honra do soldado¹⁹.

Tendo em consideração que os actores deste tipo de conflito são outros, também o seu carácter teve que evoluir: são guerras irregulares, estrutural ou temporariamente assimétricas, sem frentes, sem campanhas, sem bases, sem uniformes, sem respeito pelos limites territoriais, de objectivos fluidos, de combate próximo, estando os combatentes misturados com a população que utilizam como escudo e, se necessário, como moeda de troca. Os seus “pontos fortes” estão na inovação, na surpresa e na imprevisibilidade, em que os fins justificam os meios, empregando por vezes o terror, onde o estatuto de neutralidade e a distinção civil/militar desaparecem. Estas guerras hoje não são apenas mais comuns do que no passado mas, devido aos recursos que envolvem, pelo impacto na estratégia militar e na governação, na gestão das crises e nas situações de reconstrução nacional pós conflito, são também estrategicamente mais importantes e desenvolvem-se em ambiente operacional de cariz subversivo.

As actuais guerras procuram convencer os líderes políticos adversários que os seus objectivos são inatingíveis ou muito caros para os benefícios esperados²⁰, provocando consequências no sistema internacional como um todo.

Nestas guerras as maiores vítimas são os civis que representam mais de 90% das baixas²¹ das quais, na última década, 2 milhões eram crianças, numa média de uma em cada três minutos²², constituindo-se acima de tudo no principal objectivo.

Da mesma forma que Clausewitz fez em relação à guerra, podemos comparar o fenómeno subversivo a um camaleão, que modifica um pouco a sua natureza e se adapta a cada caso concreto²³, assumindo hoje um carácter e formas qualitativamente novas.

18 SÉMELIN, Jacques, “Rationalité de la violence extrême”, in *Critique Internationale*. Paris: Presses de Sciences Po, n.º 6, hiver 2000, p. 124.

19 IGNATIEFF, Michael, *The Warrior's Honor: ethnic war and the modern conscience*. London: Chatto and Windus, 1998, p. 157.

20 HAMMES, Thomas, ob. cit. p. 2.

21 PEARSON, Frederic; ROCHESTER, Martin, *International Relations: The global condition in the twenty-first century*. New York: McGraw-Hill, 1997, p. 306.

22 SINGER, Peter, *Children at War*, pp. 4-5.

23 Clausewitz, Carl Von, *Da Guerra*. Lisboa: Ed. Perspectivas e Realidades, 1976, p. 89.

Com o fim da Ordem dos Pactos Militares²⁴ houve alterações significativas que foram introduzidas no conflito subversivo, sendo possível considerar duas circunstâncias com impacto em tempos diferentes. A primeira será o impacto imediato produzido pelo fim da Guerra Fria, sobretudo pelo fim do apoio prestado pelas grandes potências aos conflitos por procuração, sendo fundamental para se compreender a subversão contemporânea identificar o papel das suas novas formas bem como das fontes de financiamento²⁵. A segunda alteração, o impacto da globalização, porque mais profundo e extenso, faz-se sentir num período mais dilatado, ainda não terminado²⁶.

A subversão na actualidade manifesta alguma diferenciação nos métodos e nos meios e diversas inovações, como o transferir do esforço das áreas rurais para as urbanas com a sequente incapacidade de concentração e actuação em larga escala; uma diversificação de apoios; a criminalização de actividades; o alargar das ligações e a capacidade assimétrica de projectar poder com o terrorismo transnacional²⁷, mas manifesta igualmente algumas linhas de continuidade em relação ao passado como a assimetria, a ambiguidade, a lassidão, etc.,

O desenvolvimento provocou uma alteração nas formas de actuação dos grupos subversivos, que hoje recorrem à alta tecnologia de informação e de comunicação disponível, surgindo o termo *infosurgents*²⁸. Hoje, as fases do ciclo evolutivo clássico da guerra subversiva podem não ser seguidas, saltando-se etapas e passando-se directamente da organização para a exteriorização armada do fenómeno. Actualmente, em algumas tipologias de subversão, o tradicional apoio da população já não é considerado essencial²⁹, considerando-se mesmo que a subversão contemporânea apenas necessita da sua passividade³⁰, dado que hoje, grande parte dos movimentos subversivos precisam somente de garantir as fontes de abastecimento e instalações que lhes permitam fazer chegar os recursos naturais dos diversos territórios ao mercado internacional. Porém, em nosso entender, uma vez que a subversão se movimenta entre a população, aquele apoio é sempre fundamental, seja para ser manipulado, instrumentalizado, conquis-

24 MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina, 1996, p. 452.

25 BYMAN, Daniel [et. al], *Trends in outside support for insurgent movements*. Santa Monica: Rand Corporation, 2001, p. XIX.

26 MACKINLAY, John, *Globalisation and insurgency*. Adelphi Paper 352. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 15.

27 METZ, Steven; MILLEN, Raymond, *Insurgency and counter-insurgency in the 21st century: Reconceptualizing threat and response*. Carlisle: US Army War College, 2004, pp. 12-14.

28 KIRAS, James, "Terrorism and irregular warfare", in, BAYLIS, John [et. al.], *Strategy in the contemporary world. An introduction to strategic studies*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 227.

tado ou mesmo para a transformar apenas em espectadora pouco atenta, conseguindo desta forma a sua inacção.

1.1. A subversão e o crime organizado transnacional

Quando os Estados que têm as suas estruturas de soberania pouco consolidadas entram em colapso, perdem o controlo, a legitimidade e a coesão³¹, facilitando a criação, disseminação e consolidação de ligações e redes de crime³², as Organizações Criminosas Transnacionais (OCT). Estas, que possuem objectivos lucrativos muito bem definidos, uma capacidade de planeamento ao nível estratégico e de condução de conflitos armados, envolvendo um inimigo ou uma rede de inimigos, socorrendo-se muitas vezes das mais modernas tecnologias³³, desenvolvem a sua actividade criando um ambiente subversivo, não visando, no entanto, a tomada técnica do poder.

Com as verbas geradas adquirem um nível de poder que anteriormente era reservado exclusivamente a Estados. Expressam-no pela capacidade para destabilizar, económica, social e até politicamente os países onde operam e por tentarem conquistar indirectamente o poder político pela corrupção dos seus órgãos de soberania e dos funcionários, podendo até em alguns casos influenciar a eleição de um governo. Por outro lado, com a finalidade de intimidar e atentar o poder instituído de forma a garantirem completa liberdade de acção nas suas actividades criminosas, grupos como o *Mara Salvatrucha*, estão dispostos a usar elevados níveis de violência armada³⁴ e, por vezes, tal como já acontece na Bolívia e na Colômbia, chegam a administrar partes significativas de um determinado território, assumindo assim as funções do próprio Estado³⁵, colocando os conceitos tradicionais de soberania e integridade territorial em causa.

29 MACKINLAY, John, ob. cit. pp. 28-29.

30 METZ, Steven, MILLEN, Raymond, ob. cit. p. 13.

31 PAULINE, Baker; JOHN, Ausink, "State collapse and ethnic violence: toward a predictive model", in, *Parameters*. Carlisle: U.S. Army War College, Spring 1996, p. 20.

32 COOPER, Robert, *The Breaking of nations. Order and chaos in the twenty-first century*. New York: Atlantic Monthly Press, 2004, p. 66.

33 CARRIÇO, Manuel, "Os novos desafios político-militares dos conflitos assimétricos", in, *Revista Militar* n.º 8/9, Agosto/Setembro 2002, p. 622.

34 SANTOS, Loureiro dos, *Convulsões - Ano III da guerra ao terrorismo*. Lisboa: Europa-América, 2004, pp. 91-92.

35 SOKOLSKY, Richard, CHARLICK-PALEY, Tanya, *NATO and Caspian security: a mission to far?* Santa Monica: RAND Corporation, 1999, p. 51.

As novas formas de subversão associadas aos conflitos armados que surgem no contexto da globalização também têm uma dimensão económica, quer na origem, quer nas consequências³⁶. São ainda indivisíveis do que é criminal, que passa para além das fronteiras e envolve regiões inteiras, misturando numa rede económica informal o saque e a pilhagem, o tráfico de seres humanos, de armas e narcóticos, as contribuições de imigrantes³⁷, os “impostos” sobre assistência humanitária³⁸, tudo a viver da insegurança, da guerra, carecendo da continuação do conflito.

Foram diversas as organizações revolucionárias como o *Mouvement des Forces Democratiques du Casamance* e o *Sendero Luminoso* que se envolveram na comercialização de estupefacientes, criminalizando as suas actividades, pondo assim um pouco à parte a vertente ideológica do conflito e transformando-se em narco-guerrilhas³⁹.

A criminalização pode também afectar as Forças Armadas (Paquistão, Peru, Turquia), que ou se deixam corromper entrando numa lógica de enriquecimento pessoal (narco-corrupção), ou então utilizam os fundos para se autofinanciarem⁴⁰.

1.2. As guerras civis, a luta urbana e o terrorismo

Algumas guerras civis podem assumir, nalgumas fases do seu desenvolvimento, um carácter subversivo. Os conflitos internos que tendem a disseminar-se e que com facilidade ultrapassam as fronteiras físicas dos Estados, constituem uma fonte acrescida da instabilidade internacional⁴¹, ao ponto de hoje em dia ser difícil distinguir se uma guerra é interna, internacional ou mista, pois há um amplo leque de tonalidades de transição.

Nas guerras civis encontramos uma disjunção entre identidades e acções ao nível das elites e, por outro lado, ao nível das massas. As alianças formadas pela conveniência respondem às oportunidades de cada momento, e inserem-se num contexto

36 WILLIAMS, Phil, “Combating transnational organized crime”, in *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*. Carlisle: U.S. Army War College, 2000, p. 189.

37 ANGOUSTURE, Aline; PASCAL, Valérie, “Diasporas et financement des conflits”, in JEAN, François et RUFIN, Jean-Christophe (Coord.), *Economies des Guerres Civiles*. Paris: Hachette, 1996.

38 JEAN, François, “Aide Humanitaire et Economie de Guerre”, in JEAN, François et RUFIN, Jean-Christophe (Coord.), *Economies des guerres civiles*. Paris: Hachette, 1996.

39 LABROUSSE, Alain, “Territoires et Réseaux: L'exemple de la Drogue”, in JEAN, François et RUFIN, Jean-Christophe (Coord.), *Economies des Guerres Civiles*. Paris: Hachette, 1996.

40 Idem.

41 DOUGHERTY James; PFALTZGRAFF, Robert, ob. cit. p. 360.

conflitual a nível nacional e outro a nível local, que estilhaça a autoridade em milhares de fragmentos e micro-poderes⁴².

Se outrora as cidades eram o culminar do processo subversivo, actualmente são o seu meio ambiente privilegiado. Hoje, no mundo em desenvolvimento, assistimos a uma combinação explosiva entre o crescimento populacional e a urbanização⁴³. As populações rurais motivadas pela fome, pobreza e pelas guerras, refugiam-se ou imigram para os grandes centros urbanos que crescem desreguladamente. Essas comunidades migrantes vão-se instalar nas cinturas suburbanas em condições sub-humanas. Neste ambiente encontram terreno para emergir as mais diversas formas de subversão, como os *gangs de rua*⁴⁴, que ajustam as suas táticas e estratégias, no bom reconhecimento de que o centro de poder político-económico-militar, está na conurbação, que o poder pode e deve ser atacado na sua sede e não na periferia⁴⁵, sendo a prossecução de objectivos políticos através de actuações violentas compelida para as cidades e para operações de pequena envergadura; ao mesmo tempo, a luta urbana inviabiliza ou condiciona a utilização de determinados meios pela contra-subversão⁴⁶.

Assim como na guerrilha rural, nas selvas de zinco e adobe, os combatentes que se misturam com a população com mais facilidade conseguem a cobertura dos *media*, mostrando a incapacidade do poder para a proteger⁴⁷. Neste pano de fundo, a subversão acaba por controlar uma determinada área e estabelecer formas alternativas de poder, beneficiando os seus seguidores com a prestação de alguns apoios (incluindo a distribuição de alimentos).

A luta urbana não é uma técnica nova. Assim foi na América Latina, onde no final da década de sessenta do século XX, o centro de gravidade da luta subversiva passou do campo para a cidade, o que rapidamente originou uma nova doutrina da guerrilha urbana. No Brasil destacaram-se guerrilheiros urbanos como Carlos Lamarca e Carlos Marighella. Este último acreditava que uma pequena elite subversiva poderia explorar o mais ligeiro descontentamento e actuar como catalisador de uma insurreição popular

42 KALYVAS, Stathis, "The Ontology of "political violence": action and identity in civil wars", in, *Perspectives on politics*. Washington D.C.: American Political Science Association, 2003, vol. 1, n. ° 3, p. 479.

43 TAW, Jennifer; HOFFMAN, Bruce, *The urbanization of insurgency*. Santa Monica: Rand Corporation, 2005, p. 2.

44 MANWARING, Max, *Street gangs: the new urban insurgency*. Carlisle: US Army War College, 2005.

45 LAQUEUR, Walter, *Guerrilla. A historical and critical study*, p. 344.

46 O'NEIL, Bard, *Insurgency and terrorism. Inside modern revolutionary war*. Dulles: Brassey's, 1990, p. 45-47.

47 TAW, Jennifer; HOFFMAN, Bruce, ob. cit. pp. 15.

mais generalizada, sem, no entanto ser necessário efectuar a construção de uma organização política⁴⁸, onde o apoio estudantil e da população em geral aumentava na razão directa da repressão das autoridades governamentais. As principais qualidades e vantagens da guerrilha urbana seriam a surpresa no ataque, um melhor conhecimento do terreno, uma maior mobilidade e velocidade e uma melhor rede de *intell*⁴⁹.

No Uruguai os *Tupamaros*, que combinavam a concentração estratégica com a descentralização tática, enfrentaram o problema comum a todas as guerrilhas urbanas: enquanto os seus elementos eram poucos e a escala das operações reduzida, permaneciam numa segurança relativa; porém, com o crescimento da organização surgiam os problemas logísticos, de bases e com mais facilidade eram identificados e capturados⁵⁰.

As acções subversivas em ambiente urbano surgiram ainda entre outros países como na Itália (*Brigadas vermelhas*), na Alemanha (*Baader-Meinhof*), na Argentina (*Montoneros*) e no Perú (*Sendero Luminoso*). Todas desafiaram a integridade política e sócio-económica dos seus países, criando um clima de instabilidade e de insegurança individual e colectiva⁵¹, seguindo um processo doutrinário comum, de três fases típicas da subversão urbana: organização, desordem civil e terrorismo⁵², procurando sempre a repressão violenta do poder. No fundo, o aparelho do Estado devia ser desmoralizado, parcialmente paralisado, destruindo-se assim o mito da sua invulnerabilidade e ubiquidade.

O terrorismo transnacional, que é uma entidade de estrutura celular, desterritorializada e por vezes acéfala⁵³, procura atingir os pontos mais críticos de convergência entre a sociedade e o aparelho do Estado e está mais vocacionado para desgastar o poder que desafia ou para promover a sua rejeição do que para o derrubar, procurando forçar um comportamento repressivo, logo comprometedor, e demonstrar a constrangedora ineficácia da prevenção⁵⁴. Para além da espectacularidade dos efei-

48 MARIGHELLA, Carlos, *Manual do guerrilheiro urbano e outros textos*. 2ª ed. Lisboa: Ed. Assírio e Alvim, 1969, p. 39.

49 Idem, ob. cit. pp. 70-79.

50 LAQUEUR, Walter, *Guerrilla. A historical and critical study*. London: Westview Press, 1984, p. 346.

51 MANWARING, Max, *Shadows of things past and the images of the future: Lessons for the insurgencies in our midst*. Carlisle: US Army War College, 2004, p. 29.

52 LAQUEUR, Walter, *Guerrilla. A historical and critical study*, p. 377.

53 BAUER, Alain; RAUFER, Xavier, *A Globalização do terrorismo*, Lisboa: Prefácio, 2003, p. 106.

54 MONTEIRO, Amaro, "Sobre a distinção entre guerrilha e terrorismo", in Comunicação apresentada no âmbito do Seminário *Terrorismo: o combate nacional e transnacional*, realizado no Convento da Arrábida, 4 e 5 de Julho de 2002.

tos das suas actuações (concepção e execução dos actos materiais em si mesmos), procura a ressonância publicitária junto da opinião pública, bem como os efeitos psicológicos causados nos alvos⁵⁵.

O entendimento do fenómeno do terrorismo após o 11 de Setembro foi, nos Estados Unidos da América, sujeito a revisão na sequência do aparecimento de estratégias de desestabilização globais e mais radicais. O seu potencial foi acrescido, quer pelo grau de violência, quer pela capacidade organizativa ou mesmo pelas novas estratégias de recrutamento⁵⁶, quer ainda pela privatização da sua actividade⁵⁷. O fenómeno sofreu também uma alteração qualitativa e passámos a falar do ciberterrorismo, do bioterrorismo, do ecoterrorismo, do terrorismo químico e mesmo do nuclear⁵⁸.

2. As Causas Actuais do Fenómeno Subversivo

Podemos analisar a subversão segundo dois ângulos que podem ser interdependentes: uma análise racional em função dos objectivos, ou por outro lado, uma análise segundo as motivações de quem no terreno efectua as táticas subversivas, onde os combatentes agem sem racionalidade e de forma emocional.

Actualmente, os objectivos são idênticos aos do passado, o que há de novo, em nosso entender, são as motivações e as diferenças nas táticas e nos novos recursos utilizados, incluindo tecnológicos. No fundo, a substância mantém-se, mas a forma varia.

Pela descrição elaborada sobre o fenómeno subversivo na actualidade, podemos efectuar uma sistematização das suas principais causas. Esta será apenas uma forma possível que auxilia a análise do fenómeno descrito, devendo ter presente que nesta sistematização as fronteiras são ténues e, por vezes, cumulativas. Assim, consideramos como principais causas da subversão na actualidade:

55 Podemos detalhar sobre esta intenção numa carta entre dois líderes da al-Qaeda, al-Zawahiri para al-Zarqawi, onde este refere "we are in a battle, and that more than half of this battle is taking place in the battlefield of the media". Este documento refere ainda a necessidade de se conquistar o importante apoio da população, disponível em <http://www.dni.gov/releases.html>.

56 ROMANA, Heitor, "O novo modelo do terrorismo islâmico: desafios à análise em informações estratégicas", in *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio, 2004, p. 258.

57 SINGER, Peter, *Corporate Warriors - The rise of the privatized military industry*. New York: Cornell University, 2004 b, p. 52.

58 LAQUEUR, Walter, *The New Terrorism: Fanaticism and the arms of mass destruction*. New York: Oxford University Press.

- A histórica resistência contra ocupantes como aconteceu na Península Ibérica face ao invasor francês no século XIX e hoje no Iraque;
- As formas clássicas da luta de libertação e ideológica, como ainda hoje em algumas regiões da América Latina;
- Em áreas menos desenvolvidas o desencadear de fenómenos violentos de cariz subversivo para conquistar um poder frágil, como acontece um pouco por todo o Continente africano;
- Económicas, associados ou não ao crime organizado;
- A afirmação de identidades nacionais e conflitos de ajustamento de fronteiras tem impellido determinados grupos a desencadear guerras de secessão. As motivações podem ser alternativas ou cumulativas e podem ser étnico-culturais, económicas, etc.. Em princípio nada têm a ver com as guerras da independência anti-colonial, mas de comum têm a afirmação de uma identidade. Este processo de ajustamento é quase sempre endógeno, explorado por potências exógenas, como acontece no Médio-Oriente, na Ásia Central e em algumas regiões de África;
- As transições de estágio civilizacional. O desenvolvimento das sociedades e a sua transição do pré-modernismo para o modernismo, ou deste para o pós-modernismo⁵⁹, uma vez que alteram a ordem do modelo instituído, contêm em si os gérmenes de uma subversão. Este tipo de mudança cria e altera significativamente as formas e relações de produção, as estruturas do poder, as relações entre governantes e governados. As consequências sociais são potencialmente devastadoras, pois afectam o equilíbrio das estruturas tradicionais, colocando em risco a sua integridade social e cultural. No mundo ocidental, é o modelo de Estado providência que é posto em causa;
- São ainda passíveis de tensão e ruptura nos diversos níveis (interno e externo) as diferentes formas de migração e a conurbação com o fenómeno superveniente do desemprego, da “miséria doirada” e de luta/instabilidade social; o populismo⁶⁰; as tensões e mesmo a manifestações de agressão e violência entre sociedades pré-modernas, modernas e pós-modernas quando perante os contrastes oferecidos;

59 COOPER, Robert, ob. cit.

60 ROPP, Steve, *The strategic implications of the rise of populism in Europe and South America*. Carlisle: US Army War College, 2005.

entre essas diferentes sociedades, ou no respectivo interior, de tendências promotoras de laicismo e outras de confessionalismo e, entre culturas e grupos culturais portadores de comportamentos rígidos, com características ou práticas susceptíveis de influenciar massas consideráveis⁶¹.

3. As Tipologias Subversivas

Face à caracterização efectuada do fenómeno e depois de identificadas as suas principais causas, hoje é possível classificar a subversão em quatro grandes tipologias: *lumpen*, clânica, popular e, global; sendo cada tipologia explicada como um modelo constituído por inúmeras facetas de análise (liderança, recrutamento, organização, etc.)⁶², comportando um ou mais dos móbiles identificados.

As tipologias enunciadas são meramente académicas e servem como instrumento de análise para explicar a natureza particular de um determinado movimento. Esta não é uma tipologia estanque, as características de cada uma são passíveis de se expandirem e cruzarem entre elas.

Os movimentos *lumpen* são bandos armados ligeiramente organizados, de estrutura informal e horizontal, que podem emergir e obter sucesso contra um Estado fraco, a sua energia irradia da rua e não pelo desenvolvimento intelectual de uma ideologia, a actuação militar precede a conceptualização dos motivos, em vez de emergir deles, e é levada a cabo sobretudo em áreas rurais; a disciplina assenta na brutalidade extrema, com utilização profusa de estupefacientes e de bebidas alcoólicas, onde o apoio da população surge pela mera questão de sobrevivência, pois os elementos das *unidades lumpen* sistematicamente agridem e exploram as populações; a pertença ao grupo, para além da sobrevivência, é uma questão de identidade, sendo o recrutamento forçado⁶³. A Frente Unida Revolucionária da Serra Leoa é um bom exemplo.

Para Ignatieff, forças destas podem ter apoio estatal, podendo fazer o trabalho sujo e cometer as maiores atrocidades contra a vida e dignidade da pessoa humana, o que não é “consentido” às forças regulares⁶⁴.

61 MONTEIRO, Amaro, “Sobre a distinção entre guerrilha e terrorismo”, in Comunicação apresentada no âmbito do Seminário *Terrorismo: o combate nacional e transnacional*.

62 MACKINLAY, John, ob. cit. p. 43.

63 Idem, p. 44-54.

64 IGNATIEFF, Michael, ob. cit. p. 132.

As tipologias subversivas de base clânica, como aconteceu na Somália, são definidas pelos laços familiares das estruturas que podem ser mobilizadas para o conflito em unidades militares primitivas que são capazes de efectuar pequenas acções, mas não um combate sustentado; são muito idênticas na actuação às forças *lumpen*, lutando sobretudo por recursos e, cada vez mais, numa perspectiva de enriquecimento, porém as lealdades assentam na genealogia e a pertença não é uma opção; uma unidade de combate de um clã é organizada numa estrutura tradicional, onde as decisões são deliberações dos mais velhos que desempenham um papel de relevo e a sua perenidade deve-se à necessidade individual de sobrevivência.

As suas forças são a manifestação da sua cultura e apresentam poucos vestígios de doutrina de insurreição ou de organização em estado-maior, e a liderança é indicada pelos membros, de onde lhe advém o ascendente pelos pares e a boa aceitação pelos mais velhos, de quem dependem na angariação de fundos e recrutamento⁶⁵.

As forças populares distinguem-se pela sua ideologia mais elaborada e pela proximidade das populações que apoiam essa ideologia, tendendo para uma organização militar mais consolidada. Na forma tradicional podemos dizer que tem um período pré-insurreccional e um insurreccional. São a resposta a um Estado forte, surgem de uma organização em segredo que pode evoluir e conduzir operações prolongadas no tempo. A sua estrutura é celular e tendem para adquirir uma componente política autónoma da militar. Um bom exemplo é o dos movimentos independentistas. Os seus métodos variam dependendo da fase da campanha.

Por vezes, é difícil distinguir quando estamos perante uma campanha revolucionária ou apenas de senhor da guerra. Actualmente, como já referimos, um movimento subversivo cai com facilidade na criminalização da actividade, sem procurar qualquer outra forma de responsabilidade social e política que beneficie a população⁶⁶.

A subversão global da actualidade, que surge com Bin Laden, caracteriza-se por uma organização militar cujos elementos têm uma proveniência geográfica diversa, apoiada por uma vasta diáspora que partilha a mesma ideologia ou religião, e as suas acções são acompanhadas pelos *media* que lhe ampliam o impacto⁶⁷. O seu principal móbil é a modificação da actual ordem internacional e o estabelecer de um

65 MACKINLAY, John, ob. cit. pp. 54-66.

66 Idem, p. 94.

67 Idem, pp. 12-13.

Califado no coração do mundo islâmico, o Iraque⁶⁸, regido por uma *Sharia* concebida a partir de uma interpretação integrista do Corão, tendo como objectivos intermédios, estender a *jihād* aos países seculares da região e a sequente substituição das suas lideranças; no fundo, dominar os Estados e disseminar uma forma de “governança”.

Estes movimentos estão muito próximos dos movimentos populares, mas são distintos, pois têm intenções, objectivos, recrutamento e organização globais. Neste tipo de subversão há diversas facetas em tudo semelhantes às dos cartéis da droga: estruturas de rede transnacionais; compartimentação em células semi-autónomas que desenvolvem a maioria das actividades críticas da organização; planeamento meticuloso das operações com um extremo cuidado na pesquisa e análise de *intelligence*, ambos aprendendo com a experiência, adaptando as suas estratégias e práticas⁶⁹. Porém, a al-Qaeda ocupa uma posição de coordenação na rede terrorista transnacional⁷⁰ e o seu móbil, como já referimos, não é o lucro, mas sim uma amálgama de considerações político-religiosas.

A sua estrutura parece estar a evoluir para uma maior descentralização, num conjunto de redes de base regional⁷¹, formando uma “rede de redes”, na expressão de Loureiro dos Santos, demonstrando uma capacidade de actuação global, atacando inclusivamente o coração de grandes poderes, como fez em Nova Iorque, Madrid e Londres, conseguindo sobreviver a intensas contra-medidas⁷². A sua capacidade de sobrevivência advém-lhe da desterritorialização, e a mistura entre religião, ideologia, crime e fontes de investimento, torna difícil determinar a origem clara de qualquer fundo terrorista específico. Em princípio provém de doadores privados, investimentos legítimos, do narcotráfico e de outras actividades criminosas⁷³.

68 Podemos detalhar mais em diversas declarações de Bin Laden disponíveis em www.state.gov/s/ct/rls/pgrtrpt/2003/31711.htm, e mais recentemente em <http://www.dni.gov/releases.html>.

69 KENNEY, Michael, “From Pablo to Ossama: Counter terrorism lessons from the war on drugs”, in, *Survival*. London: International Institute for Strategic Studies, Vol. 45, n.º 3, Autumn 2003, p. 192.

70 Idem, p. 196.

71 SINGER, Peter, “The war on terrorism: the big picture”, in, *Parameters*. Carlisle: U.S. Army War College, Summer 2004 a, p. 145.

72 MACKINLAY, John, ob. cit. p. 79.

73 WINER, Jonathan; ROULE, Trifin, “Fighting terrorism finance”, in, *Survival*. London: International Institute for Strategic Studies, Vol. 44, n.º 3, Autumn 2002, p. 89.

4. Premissas Subversivas de Sun Tzu a Bin Laden

Pela descrição efectuada pode-se concluir que uma subversão metódica, de cunho voluntarista, normalmente visa desmoralizar ou desintegrar e desacreditar a autoridade, seguindo cinco premissas que se encontram nos práticos da subversão, de T'ai Kung, passando por Mao e indo até Bin Laden: sustentar que o governo é indigno; sustentar que o governo não está identificado com valores nacionais e, portanto, se apresenta como estrangeiro; atacá-lo com violência e persistência, para impressionar as massas; procurar a impunidade dos ataques, para demonstrar que o governo é impotente e, logo, figuração a derrubar e, neutralizar e/ou arrastar as massas para impedir uma intervenção espontânea a favor do restabelecimento da ordem anterior⁷⁴.

O processo é sempre eficiente, reunidas as condições mínimas nos terrenos sobre que incida. O sinal da sua concreta procedência ideológica bem como da estratégia em que se integra, muitas vezes só é perceptível depois de apurar a quem aproveita ele, isto sem embargo de "conjunturas nas quais, perdido o controlo por parte do «autor moral» (situação mais frequente nas organizações terroristas), a subversão entra em órbita irregular (aproveitável então por forças diferentes das da partida) ou passa a funcionar como elemento de erosão passiva"⁷⁵.

A contínua proliferação de grupos subversivos parece-nos ser um indicador claro que esta forma de luta assimétrica foi largamente entendida como um meio efectivo de alcançar o poder, sendo que os movimentos que obtiveram sucesso foram aqueles que mostraram capacidade de organizar uma infra-estrutura política suficientemente durável para aguentar um conflito de longa duração⁷⁶.

5. Conclusão

O fenómeno da subversão obedece a estratégias de actuação globais, que visam sempre o poder, carecendo assim, para a sua análise, de uma abordagem holística. Nesta ordem de ideias, no início do nosso estudo propusemo-nos responder à seguinte

74 MUCHIELLI, Roger, *La Subversion*. Paris: CLC, 1976, p. 69 e MONTEIRO, Amaro, *O Islão, o Poder e a Guerra (Moçambique 1964-1974)*. Porto: Universidade Portucalense. Monteiro, 1993, p. 23.

75 MONTEIRO, Amaro, *O Islão, o Poder e a Guerra (Moçambique 1964-1974)*. Porto: Universidade Portucalense. Monteiro, 1993, p. 23.

76 BECKETT, Ian, *Insurgency in Iraq: A historical perspective*. Carlisle: U.S. Army War College, 2005, p. 3.

questão genérica de partida: como se caracteriza e como se manifesta o fenómeno subversivo na actualidade.

A descrição e sequente análise efectuadas, permitem-nos afirmar que a subversão é um fenómeno político intemporal que afecta a soberania dos Estados e cuja substância se mantém, mas que modifica o seu carácter e se adapta a cada caso concreto, assumindo hoje formas qualitativamente novas em consequência de diversos factores que caracterizam o sistema internacional e as sociedades políticas, bem como as suas inter-relações.

Nesta ordem de ideias, a subversão na actualidade, que agrupámos em quatro grandes tipologias - *lumpen*, clânica e similares, popular e, global - manifesta-se devido a fenómenos como: a conurbação, o recrudescimento dos nacionalismos, as mudanças civilizacionais em diversas sociedades ou no confronto entre elas, o crime organizado, o terrorismo transnacional, a forma clássica da luta de libertação e ideológica, ou através da tradicional resistência à ocupação territorial. Estas causas podem ser alternativas ou cumulativas, encontrando a sua expressão mais violenta nas designadas guerras de quarta geração. Estas guerras são todas irregulares, sem regras, sem princípios, sem frente ou retaguarda, onde os objectivos são fluídos, no entendimento de que a única legitimidade é o exercício, tendo como maiores vítimas as populações.

As tipologias identificadas diferem sobretudo na organização e ideologia que da *lumpen* à global vão ficando mais complexas, na base e forma de recrutamento, que vai da simples necessidade individual de sobrevivência a motivações político-religiosas, sendo que a subversão global apresenta características distintivas das restante tipologias, como as intenções, objectivos, recrutamento e organização globais.

De comum, estas tipologias apresentam uma vontade de dominar os Estados ou o que deles resta, desafiando ou rejeitando o poder instituído, procurando a afirmação de formas alternativas de poder, sendo que a subversão global visa a modificação da actual ordem internacional, não procurando ela própria a tomada do poder mas a disseminação de uma forma de "governança".

O interessante nos conflitos de natureza subversiva é o serem sempre diferentes, cada caso é um caso, isto apesar de poder haver pontos comuns, reforçando a ilação que, na globalidade subversiva, se pode tirar: o factor surpresa é permanente, como permanentes são o fluir da História e a diversidade dos cenários e dos homens.

Bibliografia e Fontes

Monografias

BAUER, Alain; RAUFER, Xavier (2003) - *A Globalização do terrorismo*. Lisboa: Prefácio.

BECKETT, Ian (2005) - *Insurgency in Iraq: A historical perspective*. Carlisle: U.S. Army War College.

BYMAN, Daniel [et. al] (2001) - *Trends in outside support for insurgent movements*. Santa Monica: Rand Corporation.

CABRAL, Amílcar (1974) - *Guiné-Bissau - Nação Africana Forjada na Luta*. Lisboa: Ed. Nova Aurora.

CLAUSEWITZ, Carl Von (1976) - *Da Guerra*. Lisboa: Ed. Perspectivas e Realidades.

COLINS, John (2002) - *Military Strategy - principles, practices, and historical perspectives*. Washington: Brassey's.

COOPER, Robert (2004) - *The Breaking of nations. Order and chaos in the twenty-first century*. New York: Atlantic Monthly Press.

CREVELD, Martin Van (1998) - *La Transformation de la guerre*. Paris: Éditions du Rocher.

DOUGHERTY James; PFALTZGRAFF, Robert (2003) - *Relações Internacionais: As Teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva.

GARCIA, Francisco (2000) - *Guiné 1963-1974: Os movimentos independentistas, o Islão e o Poder português*. Universidade Portucalense e Comissão Portuguesa de História Militar. Porto e Lisboa.

GIAP, Vo Nguyen (1972) - *Guerra do Povo Exército do Povo*. Lisboa: Ulmeiro.

HAMMES, Thomas (2004) - *The Sling and the stone - on war in the 21st Century*. Zenith Press.

HOLSTI, Kalevi (1996) - *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.

IGNATIEFF, Michael (1998) - *The Warrior's Honor: ethnic war and the modern conscience*. London: Chatto and Windus.

KALDOR, Mary (2001) - *New and Old Wars: Organized violence in a global Era*. Stanford University Press.

KITSON, Frank (1971) - *Low intensity operations: Subversion, insurgency, peace-keeping*. London: Faber.

LAQUEUR, Walter (1984) - *Guerrilla. A historical and critical study*. London: Westview Press.

_ (1999) - *The New Terrorism: Fanaticism and the arms of mass destruction*. New York: Oxford University Press.

MANWARING, Max (2004) - *Shadows of things past and the images of the future: Lessons for the insurgencies in our midst*. Carlisle: US Army War College.

_ (2005) - *Street gangs: the new urban insurgency*. Carlisle: US Army War College.

MARIGHELLA, Carlos (1969) - *Manual do guerrilheiro urbano e outros textos*. 2ª ed. Lisboa: Ed. Assírio e Alvim.

METZ, Steven (2000) - *Armed conflict in the 21st century: The Information revolution and post-modern warfare*. Carlisle: US Army War College.

METZ, Steven; MILLEN, Raymond (2004) - *Insurgency and counter-insurgency in the 21st century: Reconceptualizing threat and response*. Carlisle: US Army War College.

MONTEIRO, Amaro (1993) - *O Islão, o Poder e a Guerra (Moçambique 1964-1974)*. Porto: Universidade Portucalense.

MOREIRA, Adriano (1996) - *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.

MUCHIELLI, Roger (1976) - *La Subversion*. Paris: CLC.

O'NEIL, Bard (1990) - *Insurgency and terrorism. Inside modern revolutionary war*. Dulles: Brassey's.

PEARSON, Frederic; ROCHESTER, Martin (1997) - *International Relations: The global condition in the twenty-first century*. New York: McGraw-Hill.

ROPP, Steve (2005) - *The strategic implications of the rise of populism in Europe and South America*. Carlisle: US Army War College.

SANTOS, Loureiro dos (2004) - *Convulsões - Ano III da guerra ao terrorismo*. Lisboa: Europa-América.

SINGER, Peter (2004 b) - *Corporate Warriors - The rise of the privatized military industry*. New York: Cornell University.

_ (2005) - *Children at War*. New York: Pantheon books.

SMITH, Paul (1989) - *On Political war*. Washington: National Defense University.

SOKOLSKY, Richard, CHARLICK-PALEY, Tanya (1999) - *NATO and Caspian security: a mission to far?* Santa Monica: RAND Corporation.

TAW, Jennifer; HOFFMAN, Bruce (2005) - *The urbanization of insurgency*. Santa Monica: Rand Corporation.

TUNG, Mao Tse (1972) - *Seis artigos militares do presidente Mao Tse Tung*. Pequim: Edições em língua estrangeira.

TZU, Sun (1974) - *A Arte da Guerra*. Lisboa: Ed. Futura.

Contribuições em Monografias

ANGOUSTURE, Aline; PASCAL, Valérie (1996) - Diasporas et financement des conflits. In JEAN, François et RUFIN, Jean-Christophe (Coord.), *Economies des Guerres Civiles*. Paris: Hachette, p. 495-542.

JEAN, François (1996) - Aide Humanitaire et Economie de Guerre. In JEAN, François et RUFIN, Jean-Christophe (Coord.). *Economies des guerres civiles*. Paris: Hachette, p. 543-589.

KIRAS, James (2002) - Terrorism and irregular warfare. In BAYLIS, John [et. al.], *Strategy in the contemporary world. An introduction to strategic studies*. New York: Oxford University Press, p. 208-232.

LABROUSSE, Alain (1996) - Territoires et Réseaux: L'exemple de la Drogue. In JEAN, François et RUFIN, Jean-Christophe (Coord.). *Economies des Guerres Civiles*. Paris: Hachette, p. 467-494.

OLIVEIRA, Hermes de Araújo (1963) - A Resposta à guerra subversiva. In *Subversão e contra-subversão*. Lisboa: Junta de Investigação do Ultramar, p. 47-95.

RAMONET, Ignacio (2001) - Des nouveaux intérêts stratégiques. In BOUVET, Beatrice e DENAUD, Patrick - *Les guerres qui menacent les mondes*. Paris: Editions de Félin, p. 52-68.

ROMANA, Heitor (2004) - O Novo modelo do terrorismo islâmico: desafios à análise em informações estratégicas. In *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio, p. 257-270.

WILLIAMS, Phil (2000) - Combating transnational organized crime. In *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*. Carlisle: U.S. Army War College, p. 185-202.

Artigos de Publicações em Série

BERZINS, Chris; PATRICK, Cullen (2003) - Terrorism and neo-medievalism. In *Civil Wars*. Vol 6: 2 (Summer), p. 8-32.

CARRIÇO, Manuel (2002) - Os novos desafios político-militares dos conflitos assimétricos. In *Revista Militar* n.º 8/9, Agosto/Setembro, p. 607-631.

GELB, Leslie (1994) - Quellin the teacup wars. In *Foreign Affairs*, n.º 73, 6, p. 2-6.

KALYVAS, Stathis (2003) - The Ontology of "political violence": action and identity in civil wars. In *Perspectives on politics*. Washington D.C.: American Political Science Association, Vol. 1, n.º 3, p. 475-494.

KENNEY, Michael (2003) - From Pablo to Ossama: Counter terrorism lessons from the war on drugs. In *Survival*. London: International Institute for Strategic Studies, Vol. 45, n.º 3, Autumn, p. 187-206.

LUTTWAK, Edward (1995) - Towards post-heroic warfare. In *Foreign Affairs*, Vol. 74, n.º 3, May-June.

MUNKLER, Herfried (2003) - The wars of the 21st century. In *IRRC*. March, Vol. 85, n.º 849, p. 7-22.

PAULINE, Baker; JOHN, Ausink (1996) - State collapse and ethnic violence: toward a predictive model. In *Parameters*. Carlisle: U.S. Army War College, Spring 1996, p. 19-31.

SÉMELIN, Jacques (2000) - Rationalités de la violence extrême. In *Critique internationale*. Paris: Presses de Sciences Po, n.º 6, hiver. p. 122-124.

SINGER, Peter (2004 a) - The war on terrorism: the big picture. In *Parameters*. Carlisle: U.S. Army War College, Summer, p. 141-148.

WINER, Jonathan; ROULE, Trifin (2002) - Fighting terrorism finance. In *Survival*. London: International Institute for Strategic Studies, Vol. 44, n.º 3, Autumn, p. 87-104.

Séries Monográficas

KUNG, T'ai (2003) - *Os Seis Ensinamentos Secretos*. Lisboa: Sílabo.

MACKINLAY, John (2002) - *Globalisation and insurgency*. Adelphi Paper 352. Oxford: Oxford University Press.

Actas de Congressos

MONTEIRO, Amaro (2002) - *Sobre a distinção entre guerrilha e terrorismo*, Comunicação apresentada no âmbito do Seminário Terrorismo: o combate nacional e transnacional, realizado no Convento da Arrábida, 4 e 5 de Julho de 2002.

Legislação e Outros Documentos Oficiais

ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (EME) (1966 a) - *O Exército na guerra subversiva. I Generalidades*. Lisboa. Reservado.

_ (1966 c) - *O Exército na guerra subversiva - III Acção Psicológica*. Lisboa. Reservado.

Sítios na Internet

LADEN, Bin (2003) - Discursos [Em linha]. [Consultado em 12 Mar. 2005]. Disponível em <http://www.state.gov./s/ct/rls/pgtrpt/2003/31711.htm>

DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE (2005) - Letter from al-Zawahiri to al-Zarqawi, [Em linha]. Consultado em 12 Out. 2005. Disponível em <http://www.dni.gov/releases.html>

O Terrorismo e a Transformação do Planeamento Estratégico de Segurança Nacional dos EUA*

João Vieira Borges

Coronel de Artilharia. Assessor de Estudos do IDN e Professor na Academia Militar.

Resumo

Este artigo faz a associação entre o Terrorismo Transnacional e a transformação que se vem verificando no planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA desde o 11 de Setembro. O autor começa por caracterizar o planeamento estratégico americano, descrevendo os objectivos de cada um dos doze documentos analisados. Identifica, ainda, a hierarquia entre os diferentes documentos e a sua evolução em termos de pensamento estratégico. Justifica depois a relação entre o combate ao Terrorismo Transnacional e a transformação no planeamento estratégico dos EUA (como “detonador”, como “denominador comum” e como “capital” das opções políticas e estratégicas), que deu lugar à multiplicação de novas estratégias nacionais de cariz pragmático, funcional e conjuntural. Termina com considerações finais em que destaca a importância das estratégias nacionais americanas como instrumento de comunicação, de coordenação e de maior ligação entre vários actores, mas também como instrumento de acção e dissuasão de uma “Nação em Guerra”.

Abstract

Terrorism and the Transformation of United States National Security Strategic Planning

This article concerns the transformation that occurred in the national security strategic planning of the US, to respond to Transnational Terrorism threats. It begins characterizing the US strategic planning, describing the goals of each one of the twelve documents analysed. Next, it identifies the hierarchy followed by the different documents and its development in what concerns strategic thinking. On a third part, it highlights the relation between the fight against Transnational Terrorism and the transformation of the US strategic planning (as “detonator”, as “common denominator” and as “capital” of the politic and strategic options) that originated the multiplication of the new pragmatic, functional and conjunctural national strategies. The article finishes with some final notes emphasizing the importance of the American national strategies as an instrument of communication and coordination of several actors, and also its role of instrument of action and dissuasion of a “Nation in War”.

* Os nossos agradecimentos aos comentários e sugestões da Dr^a Maria Francisca Saraiva, da Dr^a Paula Pereira, da Dr^a Diana Santos e do Prof. Doutor Horta Fernandes.

1. Introdução

“A Nação está em Guerra”.

Esta é a frase inicial que marca deliberadamente as mais recentes estratégias nacionais dos EUA, a única superpotência mundial neste início do século XXI. Por esta e outras razões, não temos dúvidas de que os estudiosos de relações internacionais do final do século caracterizarão este período da História da humanidade como a “Era do Terrorismo”, em que o Terrorismo Transnacional marca a agenda mundial.

Apesar dos esforços concertados da comunidade internacional, sobretudo nos períodos imediatos aos ataques terroristas mais significativos ocorridos no ocidente, ainda não houve entendimento quanto a uma definição de Terrorismo nem uma convenção que estabeleça as obrigações dos Estados para com o Terrorismo. A forma como cada Estado vê a ameaça terrorista, dependendo do seu contexto nacional têm-se sobreposto sistematicamente ao interesse da comunidade internacional em banir uma forma violenta de acção, um método ou uma tática de actuação, que se traduz muito resumidamente pelo atentado gratuito à vida de civis e pela implementação do terror entre a população, com o objectivo de atingir fins nem sempre identificáveis, sejam eles políticos, ideológicos ou religiosos.

Em face de alguma impotência demonstrada pela Organização das Nações Unidas¹ (ONU) e por outras organizações internacionais na luta contra o Terrorismo Transnacional², têm sido os Estados Unidos da América (EUA) a liderar esse mesmo combate depois de, em 2001, terem sido alvo dos ataques terroristas mais marcantes da História recente da humanidade. Com a legitimidade e a autoridade da “legítima defesa” e com a capacidade de uma potência com meios para intervenção global, os EUA têm liderado uma série de acções, conjuntas e combinadas, englobadas numa estratégia concertada e sustentada, apesar de discutível para parte de alguma oposição interna e sobretudo para importantes sectores da comunidade internacional.

Se o lado operacional desse combate se tem medido mais pelo número de soldados aliados mortos no Iraque (em vez dos resultados na luta contra os terroristas e as organizações terroristas, que têm afastado a fronteira do conflito do ocidente),

1 Existem cerca de treze convenções e protocolos contra o terrorismo, negociados desde 1963.

2 Terrorismo levado a efeito por actores não estatais, para os distinguir de actos levados a efeito por grupos controlados por um Estado soberano.

o lado relativo ao planeamento tem sido mais associado ao conceito da “Global War on Terrorism” e aos discursos do Presidente dos EUA ou de alguns membros mais mediáticos da sua administração. Apesar das críticas severas relativamente às opções políticas e à Estratégia da “Guerra ao Terrorismo”, em especial no que concerne ao conflito do Iraque, o desconhecimento relativamente a todo o processo de planeamento estratégico da segurança dos EUA é marcante, não só em Portugal, mas na Europa e no mundo em geral.

O 11 de Setembro de 2001 (9/11) despertou os EUA para um novo posicionamento estratégico, deliberadamente mais interventivo, o que na prática se tem traduzido no assumir de uma “grande estratégia” de cariz global, directamente influenciada pela questão do Terrorismo, e plasmada (em parte) nos principais documentos de referência do planeamento estratégico da segurança nacional.

Uma análise muito superficial da evolução dos principais documentos relacionados com o planeamento estratégico de segurança nacional (não existe um ciclo pré-programado), normalmente associados a acções concretas em termos políticos, diplomáticos, económicos e (sobretudo) militares, dá-nos uma percepção clara da transformação que se tem verificado nessa mesma “grande estratégia” conduzida pela administração Bush. Um dos marcos mais significativos dessa “reforma estratégica” foi a intervenção no Iraque, inserida no combate a uma ameaça não tradicional (o trio Terrorismo-Rogue States/Failed States-Armas de Destruição em Massa³), que “exigiu” ataques preventivos, mas sem a preocupação de marcar o sistema político internacional. Entretanto, as lições aprendidas a vários níveis, desde o político ao militar, alteraram as opções estratégicas, fazendo com que se seguisse um período de reconhecimento da necessidade de criar uma rede de aliados, com uma visão geopolítica e geoestratégica claramente orientada para a partilha de poder com Estados-Chave⁴, que defendam a democracia liberal. Na prática, temos assistido à transição do “idealismo ferido” para o “realismo prospectivo”, escrito pela pena do trio constituído por Condoleezza Rice (*Secretary of State*), Robert Zoellick (*Deputy Secretary of State*) e Philip Zelikow (Conselheiro de Rice) e com naturais, mas menos perceptíveis, consequências em termos estratégicos.

3 ADM.

4 Estado que partilha valores e interesses com os EUA e que pela sua grandeza, influencia - directa e indirectamente - uma determinada região. Para mais pormenores, ver o excelente artigo de Santos, Diana Vieira dos, Raposo, Henrique, “Regresso do Realismo Anglo-Americano, Sistema de Alianças e o Lugar da Europa no século XXI”, publicado na Revista Nação e Defesa, nº 113, pp. 129-156.

O objectivo do presente trabalho consiste em fazer a associação entre o Terrorismo e a Transformação que se vem verificando no planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA desde o 9/11. Nesse sentido, começaremos pela caracterização do referido planeamento estratégico (depois do 9/11), para de seguida identificarmos a hierarquia entre os diferentes documentos, e a sua evolução em termos de pensamento estratégico (desde os aspectos mais conceptuais aos estruturais, sem esquecermos os operacionais), moldado nitidamente pela estratégia global da “Guerra ao Terrorismo”.

2. O Planeamento Estratégico de Segurança Nacional dos EUA: da Funcionalidade ao Pragmatismo

Em termos políticos (geopolíticos) e estratégicos, deu-se uma transformação clara na política externa norte americana, depois de *Condoleezza Rice* ter tomado as rédeas do Departamento de Estado, no final de 2004. Mesmo antes de analisarmos os documentos de cariz estratégico, é importante ter a percepção dos pressupostos introduzidos pela nova Secretária de Estado na política externa dos EUA, com óbvias consequências para o planeamento estratégico directamente ligado ao combate ao terrorismo:

- a necessidade de alianças, em especial com Estados-Chave, no sentido da partilha de responsabilidades geoestratégicas (o Mediterrâneo para os Europeus...) que implicam a participação multilateral de democracias liberais na manutenção de uma nova ordem internacional⁵;
- um maior empenho em instituições multilaterais de carácter político, diplomático e económico, mesmo que em detrimento da ONU;
- a postura realista (o poder no centro do sistema) na análise das diferentes situações em que a globalização beneficia os EUA.

Para o Departamento de Estado e para o Presidente, os grandes problemas do futuro para os EUA (e assim será, independentemente das administrações!), estarão

5 Com papel de destaque para a Índia (a maior democracia do Mundo, cujas fronteiras estão ameaçadas pelo Terrorismo), a China, a Austrália, e o Japão (para equilibrar o poder chinês).

centrados na tripla ameaça (Terrorismo-Rogue States/Failed States-ADM), na emergência da China, mas também na manutenção da globalização.

Em Portugal, tal como na maioria dos países europeus, o planeamento estratégico, ainda plasmado na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei nº 29 de 1982), tem uma hierarquia legislativa, que vai do conceito estratégico de defesa nacional ao conceito estratégico militar. Essa mesma hierarquia, que “nasceu” em França nos anos sessenta, com os trabalhos de *André Beaufre* e *Poirier*, implica todo um trabalho de coordenação e integração, entre entidades e órgãos militares e não militares e entre órgãos estatais e não estatais, de modo a conseguir-se uma verdadeira Estratégia Integral do Estado.

Nos EUA, e antes de 2001, já era publicada a *National Security Strategy* (desde 1996) e o *Quadrennial Defense Review* (desde 1997), documentos nos quais o Terrorismo já era considerado como uma ameaça, a par dos Estados Fallhados, dos Conflitos Étnicos, dos *Rogue States*, da Proliferação de ADM e do Crime Transnacional. Relacionado mais concretamente com o Terrorismo, existiam ainda o *Concept of Operations Plan* (CONPLAN - na sequência da directiva presidencial nº 39 de 1995 sobre política contraterrorista dos EUA) e o denominado *Attorney General's Five-Year Interagency Counterterrorism and Technology Crime Plan*, de Dezembro de 1998 com especial ênfase ao nível federal.

Segundo *Stephen D. Biddle* (2005), apesar da conjuntura criada com o 9/11, os EUA não alterariam em muito os seus interesses, explícitos no *1995 Annual Report of the Secretary of Defense*⁶: a protecção das populações no extenso Território Nacional (TN) e no estrangeiro; a manutenção da soberania da nação, da liberdade e da independência e dos seus valores, instituições e território; e o bem-estar da população. No entanto, e apesar de não terem entretanto sido levantadas novas ameaças ou eliminadas velhas ameaças, alterar-se-iam as prioridades, as estratégias e as acções, sobretudo na direcção das ameaças não tradicionais, e com especial destaque para o Terrorismo de cariz Transnacional.

É um facto que depois do 9/11, aumentou de modo considerável a “taxa demográfica” dos conceitos estratégicos (com versões públicas e outras classificadas), dominados assumidamente pelo combate ao Terrorismo, natural denominador comum da agenda da segurança nos EUA (e no Mundo ocidental).

6 Ver Biddle, Stephen D., “American Grand Strategy After 9/11: an Assessment”, Army War College, Commonwealth Institute Website, April 2005.

Esta opção organizacional, pouco usual para uma grande potência, e muito menos para uma potência em Guerra, tem relação directa com o facto do Terrorismo ter muito a ver com as “Mentes”, sobretudo depois de lhe terem atribuído especial peso em termos ideológicos. A elaboração de vários conceitos estratégicos relacionados com o Terrorismo e a sua difusão ao Mundo, constitui uma forma de mostrar trabalho, uma acção de formação, de coordenação e de influência, mas também uma forma de dissuasão (que deve ser cuidada no sentido de não ter efeitos contrários, caso haja demasiada ambição⁷).

Um respirar do planeamento estratégico de segurança nacional, leva-nos facilmente a constatar que é de cariz essencialmente funcional, devido à correspondência entre as funções e as responsabilidades dos diferentes órgãos e entidades e as respectivas estratégias nacionais. Entre os vários órgãos, o destaque vai para o Presidente ao nível das estratégias nacionais, e para o *Department of Defense* (DoD) ao nível das estratégias nacionais de âmbito militar. Apesar de não disporem de um verdadeiro ciclo de planeamento estratégico, os documentos são em tudo conjunturais, coerentes e compreensíveis, mas nem sempre devidamente integrados ou coordenados entre os diversos (inúmeros, no caso dos EUA...) órgãos e entidades.

A par desta grande flexibilidade na difusão das diferentes estratégias nacionais, existe simultaneamente um enorme pragmatismo, que se constata no utilitarismo e na grande objectividade (e coerência com as consequências, como no caso da relação entre a *National Security Strategy* e a Guerra no Iraque) dos conceitos de acção. Como referem Santos & Raposo (2006), “os documentos estratégicos americanos não são meras declarações de intenções, mas sim planos indicativos de orientações estratégicas que os EUA aplicam ao sistema”.

Na linha da nossa posição, e num recente artigo publicado no JFQ⁸ por *Michèle Flournoy* e *Shawn Brimley* (dois conhecidos assessores do *Center for Strategic and International Studies*) os autores criticam abertamente a ausência de integração e coordenação em todo o planeamento estratégico de segurança nacional. Por outras palavras, os EUA não dispõem de uma hierarquia de planeamento previamente definida e organizada “que tenha em atenção, tanto o ambiente internacional, como a capaci-

7 Para Stephen Bible, os últimos anos de debate estratégico pós 9/11 nos EUA deixaram a América numa “combinação de ambição e ambiguidade”.

8 Ver “Strategic Planning for National Security: A New Project Solarium”, *Joint Force Quarterly*, nº 41, 2d quarter 2006, pp. 80-85.

dade dos EUA para enfrentar os futuros desafios e oportunidades”. Esta crítica tem toda a acuidade e apresenta algumas soluções, na linha do projecto *Solarium*, adoptado pelo Presidente *Eisenhower* em 1953, soluções que passam por uma hierarquia mais transparente dos documentos (a começar por um *Quadrennial National Security Review*, com a identificação clara das capacidades requeridas a nível diplomático, das informações, do militar e do económico), sem esquecer uma participação mais activa de todos os departamentos e órgãos directa ou indirectamente ligados à segurança nacional. Entre as várias razões apontadas para a ausência de um verdadeiro ciclo coordenado de planeamento estratégico de segurança nacional, os autores destacam:

- a centralização do planeamento nas administrações e nos gabinetes, mais operacionais e executivos e menos ligados ao planeamento de médio e longo prazo;
- a necessidade do Presidente dar constantemente resposta ao “dia a dia” (muitas vezes de modo informal), num mundo cada vez mais exigente em termos de capacidade de resposta;
- a ausência de um “sentido de futuro” (com excepção do DoD) e de um planeamento de longo prazo;
- a dificuldade em colocar todos os (muitos) órgãos e departamentos a falarem a mesma linguagem e a aceitarem uma verdadeira “integração dos orçamentos” (sempre um problema limitador da criatividade, mesmo nos EUA...), em função da redefinição das missões (que seria feita com um planeamento estratégico concertado).

Para efeitos deste trabalho, considerámos doze estratégias nacionais⁹ posteriores a 2001, relativas ao planeamento estratégico da segurança nacional dos EUA, mais ou menos relacionadas com o combate ao Terrorismo, e que apresentamos de seguida por ordem da data da sua (última, no caso de haver mais do que uma) publicação:

⁹ Recentemente foi aprovada a *National Drug Control Strategy*, publicada pelo Presidente em Fevereiro de 2006, com o objectivo de reduzir o consumo de drogas pelos jovens (10% em dois anos), mas sem relação directa com a luta contra o terrorismo. Outro documento não considerado neste estudo foi o *Strategic Plan for Fiscal Years 2004-2009*, de Agosto de 2003 (publicado pelo *Department of State* e pela *United States Agency for International Development*). Este plano estratégico constitui a matriz enquadrante da política estrangeira dos EUA, assim como do desenvolvimento concertado pelo *Department of State* (na altura ainda dirigido por Colin Powell) e pela *Agency for International Development*.

- *National Strategy for Homeland Security* (NSHS), de Julho de 2002 (publicada pelo Presidente);
- *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (NSCWMD), de Dezembro de 2002 (publicada pelo Presidente);
- *National Strategy for Combating Terrorism* (NSCT), de Fevereiro de 2003 (publicada pelo Conselho de Segurança Nacional¹⁰);
- *National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructure and Key Assets* (NSPPCIKA), de Fevereiro de 2003 (publicada pelo Conselho de Segurança Nacional);
- *National Strategy to Secure Cyberspace* (NSSC), de Fevereiro de 2003 (publicada pelo Presidente);
- *National Money Laundering Strategy* (NMLS), de 2003 (publicada pelo Secretary of the Treasury e pelo Attorney General; o anterior datava de 2002);
- *National Military Strategy of the United States of America* (NMS), de 2004 (publicada pelo *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*);
- *National Defense Strategy of the United States of America* (NDS), de Março de 2005 (publicada pelo *Department of Defense*);
- *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* (NMSPWT), de 1 de Fevereiro de 2006 (publicado pelo *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*);
- *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (NMSCWMD), de 13 de Fevereiro de 2006 (publicado pelo *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*);
- *National Security Strategy of the United States of America* (NSS), de 16 de Março de 2006 (publicado pelo Presidente; o anterior datava de Setembro de 2002);
- *National Strategy to Combat Terrorist Travel* (NSCTT), de 2 de Maio de 2006 (publicado pelo *National Counterterrorism Center*).

10 *National Security Council*, que desde 1949 constitui o principal órgão de conselho do Presidente para assuntos de segurança nacional e negócios estrangeiros e serve ainda de apoio à coordenação das políticas entre as várias agências governamentais. Inclui o Vice-Presidente, o Secretário de Estado, o Secretário do Tesouro, o Secretário da Defesa, o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e o Assessor do Presidente para os Assuntos de Segurança Nacional entre outros.

No próximo capítulo faremos uma análise cruzada das diferentes estratégias nacionais dos EUA: numa perspectiva horizontal, em função da evolução dos documentos que têm precedentes; numa perspectiva vertical, na tentativa de descortinar uma hierarquia legislativa e de subordinação doutrinária. Entretanto, caracterizamos de seguida cada um dos documentos, de modo a descortinarmos os aspectos mais significativos, sem esquecermos a finalidade e organização dos mesmos.

A *National Strategy for Homeland Security*, foi publicada em Julho de 2002, na sequência da directiva do Presidente (de 8 de Outubro de 2001) e após a tomada de consciência de que o TN dos EUA também era vulnerável aos ataques terroristas transnacionais.

Esta estratégia define claramente a *Homeland Security* (daria origem ao Department of Homeland Security¹¹), assim como as suas missões e objectivos. Os seus objectivos principais passam por prevenir ataques terroristas aos EUA, por reduzir a vulnerabilidade dos EUA ao terrorismo, mas também por minimizar os danos e recuperar rapidamente de ataques que eventualmente ocorram. Define também as prioridades, e clarifica as estruturas necessárias para fazerem face aos novos desafios, assim como os actores que devem ser empenhados a todos os níveis da sociedade norte americana.

Trabalhada com o “coração” logo após o 9/11, foi totalmente dominada pela ameaça do Terrorismo, considerando os terroristas como “actores estratégicos”, quer pela escolha dos seus objectivos, quer pelas consequências dos seus actos.

Esta estratégia de nível nacional, que teve sérias repercussões na reforma dos serviços de informações, pode-se enquadrar num segundo nível do planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA, logo depois da *National Security Strategy*, também ratificada pelo Presidente mas de cariz mais genérico.

A *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* é o primeiro documento de cariz estratégico, que tendo em consideração todos os factores do poder nacional, visa combater as ameaças provenientes de todo o espectro de ADM. Sendo

11 Criado em 25 de Novembro de 2002 pelo Presidente e com relações com mais de 22 agências federais diferentes. Actualmente é uma estrutura pesada, com mais de 180.000 americanos empenhados em defenderem o seu Território Nacional (TN). Posta em causa muito recentemente pelo Katrina, tem tido sucessivas reestruturações no sentido de facilitar a ligação entre os inúmeros órgãos e agências de níveis diferentes (federal, estadual, local, público e privado...).

uma ameaça já considerada com especial destaque pelo Presidente Bush antes dos ataques do 9/11, o seu tratamento começou por ser enquadrado pela *National Security Strategy*, e foi elaborado tendo em atenção três pilares: a contraproliferação para combater o uso de ADM; o fortalecimento da não proliferação; e a consequente gestão, para responder ao uso de ADM.

Para atingir os seus objectivos, este documento identifica quatro funções críticas e multidisciplinares: informações e análise; pesquisa e desenvolvimento; cooperação bilateral e multilateral; estratégias contra Estados hostis e terroristas.

Esta estratégia nacional destaca ainda, a necessidade de aplicação das novas tecnologias, do incremento da análise da recolha de informações (e maior coordenação entre todos os departamentos e agências), do fortalecimento das alianças e do estabelecimento de novas parcerias com ex-adversários (caso da Rússia e dos países de Leste).

A *National Strategy for Combating Terrorism* complementa elementos importantes da *National Security Strategy* na guerra global contra o terrorismo. Organizada em três partes principais (natureza da ameaça; estratégia para a combater; e objectivos da luta contra o terrorismo), utiliza todos os elementos do poder nacional e da influência internacional para atacar as redes terroristas, para reduzir a capacidade de comunicação e coordenação dos seus planos, para os isolar de potenciais aliados e para identificar e destruir os seus planos antes dos ataques.

Esta estratégia de acção directa e ininterrupta contra grupos terroristas, visa desarticular, ao longo do tempo degradar e, finalmente, destruir as organizações. Reconhece que a luta contra o terrorismo transnacional é diferente de qualquer outra e que exige todos os instrumentos do poder nacional dos EUA. Começa por caracterizar, com algum pormenor, a natureza do terrorismo, recordando que não é uma ameaça nova, e que mesmo para os EUA remonta a 16 de Setembro de 1920¹².

Ao contrário da NSHS, que é essencialmente orientada para a defesa do TN, esta estratégia orienta o seu foco para a luta contra o terrorismo no estrangeiro, antes que este atinja as fronteiras dos EUA. Também por isso, esta estratégia nacional dá grande ênfase à necessidade de trabalhar em conjunto com os países aliados e amigos, [numa luta que se prevê longa e dura] para a conquista dos valores democráticos e para assegurar a garantia do [nosso] modo de vida.

12 Em Nova Iorque, quando anarquistas fizeram explodir uma carruagem guiada por cavalos e em que morreram 40 pessoas e outras 300 ficaram feridas.

Está organizada em quatro finalidades (por sua vez divididas em 15 objectivos), respectivamente: derrotar os terroristas e as suas organizações; impedir o apoio, o financiamento e o santuário aos terroristas; diminuir as condições de exploração e actuação por parte dos terroristas; defender os cidadãos e os interesses americanos no TN e no estrangeiro.

As conclusões destacam a intolerância para com os terroristas e o terrorismo, sem esquecer de salientar que não se trata de um “choque de civilizações”, mas que antes se trata de um “choque” entre a civilização e aqueles que a pretendem destruir. Sem descuidar o apoio dos aliados, salienta a importância da utilização de todos os elementos de poder nacional (diplomáticos, económicos, informações, financeiros, legais, informacionais, e militares) nas quatro frentes: derrotar, negar, diminuir e defender.

A National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets serve como ponte entre a NSHS e a NSSC, no sentido de reduzir a vulnerabilidade da nação a actos terroristas, mas também de proteger infra-estruturas críticas e bens essenciais.

Os objectivos estratégicos definidos por esta estratégia nacional são: identificar e assegurar a protecção das infra-estruturas e dos bens essenciais considerados mais críticos; providenciar o alerta oportuno e assegurar a protecção das infra-estruturas e bens essenciais, em face de ameaças iminentes; assegurar a protecção de outras infra-estruturas e bens que se podem tornar objectivos, em face de determinadas iniciativas, e criar um ambiente de coordenação entre o sector público e o privado.

Este conceito estratégico nacional, de “responsabilidade partilhada” (define objectivamente as responsabilidades de todos os actores), veio fortalecer um ambiente mais cooperativo entre o sector público e o privado, entre os níveis federal, estadual e local, mas também entre o governo, a indústria e os cidadãos, no sentido de melhor protegerem as infra-estruturas e os bens essenciais da nação.

A National Strategy to Secure Cyberspace, é um componente da NSHS e é complementado pela *National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets*. O objectivo deste documento é empenhar os EUA no controlo do ciberespaço (fundamental para a economia, mas também para a segurança nacional) e impedir a sua utilização por terroristas ou outros potenciais utilizadores que o tornem uma ameaça. Constitui um desafio estratégico (porque o ciberespaço é o “centro nevrálgico” controlador do país), que implica a coordenação de toda a socie-

dade, ao nível privado e público, mas também aos níveis federal, estadual e local (com maiores responsabilidades para o recente *Department of Homeland Security*).

A *National Money Laundering Strategy* é um documento que se enquadra na luta contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, aspectos importantes na luta global contra o terrorismo. Constitui uma estratégia nacional de carácter acentuadamente internacional, que tem obtido alguns sucessos. Para conseguir contribuir para o desmantelamento das estruturas financeiras das organizações criminosas e terroristas, esta estratégia nacional está orientada segundo três grandes objectivos, depois divididos em várias acções: salvaguardar o sistema de financiamento internacional da Lavagem de Dinheiro e do Financiamento do terrorismo; destacar a capacidade do Governo dos EUA para identificar, investigar e julgar os principais sistemas e organizações de lavagem de dinheiro; assegurar uma efectiva regulação. Para tal, e para além da criação de novos órgãos (caso do *Executive Office of Terrorist Financing and Financial Crimes*), é assumida a necessidade da participação da comunidade internacional, assim como do sector privado nos EUA.

O *National Military Strategy of the USA*, de 2004, é mais um documento da responsabilidade do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (General Richard Myers), elaborado tendo como enquadramento o NSS e o NDS.

Esta estratégia nacional define os objectivos militares e os conceitos de operações conjuntas, e descreve os planos das Forças Armadas (o modo e os meios) para prevenir conflitos e ataques de surpresa e para se superiorizar a adversários que constituam ameaça ao TN dos EUA, a forças, a aliados e a amigos. Assenta o sucesso, fundamentalmente em duas prioridades: ganhar a guerra contra o terrorismo; melhorar as capacidades para lutar como uma força conjunta.

O documento clarifica ainda os objectivos militares nacionais, sublinhando a necessidade de uma “força” cada vez mais conjunta, para o sucesso da Missão das Forças Armadas (com descrição de atributos desejáveis¹³, funções e capacidades¹⁴). Desenvolve ainda o desenho e a dimensão da “força” em termos muito genéricos, acabando por pormenorizar uma visão conjunta para a Guerra do Futuro.

13 Completamente integrada, expedicionária, funcionando em rede, descentralizada, adaptável, com superioridade a nível da decisão e letal.

14 Administração da força, desenvolvimento e sustentação das capacidades militares, segurança na batalha do espaço e superioridade na decisão.

Na caracterização do ambiente de segurança, são destacados os desafios tradicionais, os irregulares, os catastróficos e os de ruptura, entretanto constantes na NDS.

Na prática, este documento orientador da estratégia militar é bastante limitado, concentrando-se em muitas citações do NDS e com poucas novidades para além de princípios e das missões das Forças Armadas, centrando todo o esforço na luta contra o Terrorismo.

O *National Defense Strategy of the United States of América*¹⁵, de Março de 2005, da responsabilidade do DoD, serve de ligação entre as actividades exclusivamente militares e as actividades não militares, da responsabilidade das diferentes agências governamentais.

Tal como no NSS, este documento também começa com a expressão “*América is a nation at war*” [a mesma expressão que ouvimos no início do *briefing* que nos foi ministrado no Pentágono em 27 de Fevereiro último, durante o curso de “Terrorismo e Estudos de Segurança” ministrado pelo *Marshall Center*]. Articulado com a NSS, este documento com cerca de 20 páginas, define os seguintes objectivos estratégicos: assegurar a segurança dos EUA em face de ataques directos, em especial com ADM; manter a liberdade estratégica e a capacidade de intervenção global; reforçar as alianças e as parcerias, para estabelecer condições favoráveis à segurança. Para atingir estes objectivos, o DoD investirá no apoio aos aliados e amigos, dissuadirá o potencial dos adversários, mas também deterá as agressões e conterà a coacção e derrotará os adversários.

Na caracterização do ambiente de segurança, este conceito especifica uma nova classificação dos desafios (aos quais estão associadas as ameaças) a saber:

- desafios tradicionais (como os conflitos regionais);
- desafios irregulares (como o Terrorismo e a subversão);

15 Ao nível do *Department of Defense* não foi considerado como Estratégia Nacional o *Quadrennial Defense Review Report*, publicado a 6 de Fevereiro de 2006 (o anterior datava de 30 de Setembro de 2001). Tendo por base o *National Defense Strategy*, constitui um instrumento do DoD para a Transformação das Forças Armadas, no sentido de fazer face aos “desafios assimétricos”, considerados pela sua natureza como “irregulares, catastróficos e perturbadores”. O QDR 06 identifica quatro prioridades no sentido da transformação, a saber: derrotar as redes terroristas, negando-lhes a possibilidade de execução de acções no âmbito nacional, regional e local; defender o TN em profundidade, mantendo os potenciais agressores e suas ameaças à distância; influenciar as opções estratégicas dos países onde haja interesses dos EUA; prevenir que Estados hostis e actores não estatais adquiram ou utilizem ADM. Entre as acções já planeadas destacam-se o significativo crescimento do poder de combate disponível (46% até 2011), o incremento das *Special Operations Forces* e do *US Special Operations Command* (SOCOM) e o investimento no reforço da formação cultural dos militares, para melhor enfrentarem uma guerra contra “extremistas violentos”.

- desafios catastróficos (como as ADM);
- desafios de ruptura (como as ciberoperações).

A jusante deste documento orientador, existem vários conceitos estratégicos militares com maior pormenor ao nível de áreas tão diferentes como o Terrorismo ou as ADM.

O *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* de 1 de Fevereiro de 2006, constituiu o culminar de um trabalho de cerca de 18 meses (em que foram consideradas as lições aprendidas) desenvolvido pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (General Peter Pace) na sequência do QDR 2006. Na prática, define a estratégia nacional das Forças Armadas para a guerra global contra o terrorismo (também começa pela frase “*The nation is at war with terrorist organizations*”), no TN e no estrangeiro, apoiando a estratégia governamental e dando orientações estratégicas para as operações e actividades militares (ao US SOCOM e a outros Comandos Operacionais).

Este plano estratégico destaca o “extremismo violento” como a principal ameaça aos EUA, seus aliados e interesses, assim como à preservação do progresso político, à prosperidade económica, e à segurança e estabilidade do sistema internacional. Salienta ainda, que não se trata de uma guerra religiosa ou cultural, mas de uma luta de ideias¹⁶ entre islâmicos extremistas e islâmicos moderados, e que os EUA apoiarão sempre os moderados. O próprio plano estratégico estabelece a diferença entre extremistas (indivíduos que se opõem, por princípio e prática, ao direito do povo escolher como viver e como organizar as suas sociedades e que apoiam o assassinato de pessoas comuns para a consecução dos seus objectivos ideológicos extremistas), moderados (aqueles indivíduos que não apoiam os extremistas, caracterizando-se fundamentalmente por rejeitarem a matança de pessoas comuns) e terroristas (os indivíduos que conduzem os actos terroristas). De acordo com este documento o inimigo dos EUA é “o movimento transnacional de organizações extremistas, de redes e de terroristas - e os seus apoiantes (Estados ou outros actores) - que têm em comum a exploração do Islão e o uso do terrorismo para fins ideológicos”.

16 Define ideologia como um sistemático conjunto de conceitos sobre a vida humana ou a cultura. Pode ser interpretada como uma maneira de ver e de pensar a vida. Considera ainda diferentes tipos de ideologia (política, social, espiritual, epistemológica, étnica, etc).

Este documento constitui uma evolução significativa relativamente à visão adoptada logo depois dos ataques de 2001, que tinha o foco na captura e morte das lideranças da al Qaeda. Pela primeira vez desde então, o Pentágono assume uma nova estratégia, que examina a natureza da guerra em termos ideológicos e o combate do inimigo em profundidade, detalhando um programa para a sua prossecução e estabelecendo critérios de avaliação dos progressos. Das cerca de 27 páginas do plano final (teve mais de 40 revisões!) e dos 12 anexos¹⁷, destacam-se os seguintes aspectos:

- a ameaça terrorista sobre os EUA é agora definida como “Extremismo Islâmico”¹⁸ e não centrada na al Qaeda; o Pentágono identifica como “principal inimigo” os “movimentos extremistas sunitas e xiitas que exploram o Islão para fins políticos” e que fazem parte da “rede inimiga global da web”. Reconhecendo que a influência da al Qaeda se expandiu, os EUA alargaram agora os seus objectivos a uma dezena de grupos – uma significativa alteração desde o início do combate ao terrorismo;
- a nova aproximação dá ênfase ao “estimular” e “habilitar” os parceiros estrangeiros, especialmente os países em que os EUA não estão presentes. Conclui ainda que a ameaça não pode ser combatida exclusivamente por meios militares, e os EUA não podem fazê-lo isoladamente.

O documento enfatiza ainda a importância da identificação, ao nível do inimigo, de “centros de gravidade” nos níveis estratégico, operacional e tático (no caso da al Qaeda, ao nível estratégico, apresenta como centro de gravidade, a ideologia extremista). Analisa ainda detalhadamente nove áreas críticas de operações e sobrevivência das diferentes organizações terroristas: liderança; área de cobertura; finanças; comunicações; movimento; inteligência; armamento; pessoal e ideologia.

Do glossário final, destacamos as “novas” definições relacionadas com o terrorismo, como o Antiterrorismo¹⁹, o de Combate ao Terrorismo²⁰, o Contraterroris-

17 Informações, operações, logística, considerações legais, negócios estrangeiros, gestão de coligações, comunicação estratégica, relações de comando, Segurança e Defesa do TN, implementação, ADM, coordenação inter-agências.

18 *Islamist extremism*.

19 Medidas defensivas usadas para reduzir a vulnerabilidade dos indivíduos e da propriedade, perante actos terroristas, incluindo a resposta limitada e a contenção por forças militares locais.

20 Acções, incluindo antiterrorismo e contraterrorismo, tomadas em oposição ao terrorismo considerado na globalidade do espectro das ameaças.

mo²¹, o Terrorismo²², os Terroristas Extremistas²³ e os Terroristas Transnacionais²⁴ no sentido de se começarem a normalizar os conceitos.

Uma das novidades do documento diz respeito à assunção de que o combate contra o terror (que é incluído nos desafios irregular, catastrófico e de ruptura) deve ser conduzido tendo em consideração os aspectos culturais, costumes, tradições, história, língua e filosofia de vida das populações afectadas e dos potenciais inimigos. Este novo (e importantíssimo) pressuposto, implicará uma melhor preparação dos militares (americanos e dos aliados) ao nível cultural, o que poderá salvaguardar melhor os valores das democracias liberais.

Em resumo, este documento é de grande valor aos níveis estratégico, tático e operacional, mas também assumidamente consequente, dando todas as orientações necessárias aos comandos subordinados para a luta contra o terrorismo, com o desenvolvimento objectivo dos meios (todos os instrumentos do poder nacional), dos caminhos (proteger o TN; atacar os terroristas; apoiar os muçulmanos moderados) e dos fins (derrotar os extremistas violentos que visam destruir o nosso modo de vida e criar um ambiente global de oposição aos terroristas e a quem os apoia) a atingir na luta contra o terrorismo.

A *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, é uma estratégia elaborada pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (General Peter Pace), publicada a 13 de Fevereiro de 2006 e que providencia o DoD com os elementos indispensáveis ao planeamento, à coordenação de actividades, às operações e ao desenvolvimento de capacidades ligadas à destruição das ADM.

Constituindo as ADM uma ameaça crítica para os EUA e a comunidade internacional em geral, o custo e os riscos inerentes a uma insuficiente preparação podem ser significativos. Nessa linha de pensamento, esta estratégia militar foi trabalhada na

21 Medidas ofensivas tomadas para prevenir, deter e responder ao terrorismo.

22 O uso premeditado de violência ilegítima, ou ameaça do uso de violência ilegítima para incutir medo, com o objectivo de coagir ou intimidar governos ou sociedades na perseguição de objectivos que são em geral políticos, religiosos ou ideológicos. O termo “terrorista” refere-se a quem conduz actos terroristas.

23 Um extremista que usa o terrorismo – população civil como objectivo – para produzir medo e coagir governos e sociedades na perseguição de objectivos políticos, religiosos ou ideológicos. Os extremistas usam o terrorismo para impedir e dificultar o progresso político, a prosperidade económica, a segurança e a estabilidade do sistema internacional de Estados, e o futuro da sociedade civil.

24 Organizações Terroristas com uma rede operacional e de apoio em múltiplos países, e que garantem a capacidade de recrutamento, planeamento, recursos e executam os actos terroristas por todo o mundo.

seqüência do NSS, do NDS e do NMS, e comporta uma introdução, os princípios orientadores, a definição da estratégia militar para o combate às ADM, e orientações operacionais antes das conclusões (a que se segue um anexo com termos e definições, na linha das preocupações com a normalização dos conceitos). Esta estratégia nacional é o único documento que faz uma análise de todos os documentos enquadrantes no que respeita às ADM. Inclui ainda em anexo os termos e definições em tudo coincidentes com a NMSPT.

A estratégia usa “os fins, os caminhos e os meios”²⁵, tendo em atenção três pilares: não proliferação; contraproliferação e gestão consequente. Como novidade, considera três “facilitadores” dos esforços para combater a ameaça das ADM: informações; capacidade de parceria; e comunicações estratégicas de apoio. Para o planeamento e execução das suas missões é considerada como fundamental a participação dos diferentes órgãos do governo dos EUA, mas também dos países aliados e amigos.

Para assegurar que os EUA, as suas Forças Armadas, os seus aliados e amigos, e os seus interesses não sejam ameaçados nem atacados por ADM, as Forças Armadas dos EUA devem estar preparadas para: destruir e deter o uso de ADM; proteger de, responder a, e recuperar o uso das ADM; prevenir, dissuadir ou impedir a proliferação das ADM ou a sua posse; e reduzir, eliminar ou preservar a sua posse.

Em face da ameaça em causa, este conceito é demasiado generalista, mas importante para preparar e sensibilizar todos os órgãos intervenientes num processo que se pretende seja sempre mais teórico do que prático e mais improvável do que real.

A *National Security Strategy* aprovada pelo Presidente é o documento mais importante dos EUA em termos de segurança nacional. Explica como os EUA protegem o povo americano, os interesses nacionais, a segurança global e a expansão global da liberdade e da prosperidade. A NSS constitui uma súmula das propostas de política externa norte-americanas até ao fim do mandato do Presidente George W. Bush.

Na seqüência da NSS de Setembro de 2002 (muito influenciada pelos ataques de 9/11 e com domínio da luta contra o terrorismo), a última versão de Março de 2006 tem em atenção os últimos acontecimentos (em especial o Iraque) e uma alteração da estratégia do Presidente para este segundo mandato, influenciada sobretudo por *Condollezza Rice*. Em termos da forma, inclui os mesmos nove primeiros capítulos da versão de

25 Desenvolvidos cuidadosamente por John Collins na obra *Military Strategy* (2002).

2002, acrescentando dois novos capítulos: empenhar nas oportunidades e confrontar os desafios da globalização; e umas conclusões.

Para o Presidente, esta Estratégia está assente em dois pilares:

- Promoção da liberdade, da justiça e da dignidade humana: trabalhando para terminar com a tirania, para promover as efectivas democracias e para expandir a prosperidade através do livre mercado e do desenvolvimento das melhores políticas;
- Confrontação dos desafios do nosso tempo liderando uma crescente comunidade de democracias.

Esta estratégia nacional, que começa destacando que “A América está em Guerra”, é mais objectiva que a versão de 2002, sublinhando em cada capítulo o sumário da estratégia há quatro anos, as acções de sucesso entretanto desencadeadas e os desafios, antes da identificação dos objectivos propriamente ditos.

Salienta que a luta contra os “terroristas transnacionais” constituirá a “maior batalha ideológica” dos próximos anos do século XXI, a qual não dispensa nem dispensará o apoio de todos os aliados contra os terroristas. Entre as ameaças, e para além do terrorismo, das ADM, dos conflitos regionais, dos *Rogue States* e da ideologia extremista islâmica, este conceito destaca ainda a Tirania²⁶ (em vez do eixo do mal), que abunda em países como o Irão, Cuba, Burma, Zimbabwe, a Síria e a Coreia do Norte e que deve ser banida com a ajuda da comunidade internacional na promoção de efectivas democracias.

Também é claro o empenhamento na Globalização, com implicações objectivas na segurança nacional e que pode favorecer os interesses dos EUA, apresentando-se como uma oportunidade em face dos movimentos de comércio, do investimento, da informação, e da tecnologia. Num mundo em que outros actores se (re)posicionam, há uma reorientação do esforço para outros “centro de poder global”, como a China e a Índia (sem esquecer o Japão e a Austrália), fundamentais para a estratégia americana de promover a estabilidade, a paz e a prosperidade na região Ásia-Pacífico. Nota-se ainda uma vontade política mais acentuada de intervir na resolução de problemas no continente Africano, ao nível do contraterrorismo, da proliferação das ADM e do desenvolvimento e da

26 Que o documento considera uma “combinação de brutalidade, pobreza, instabilidade, corrupção e sofrimento, construídos por déspotas ou pior sistemas déspotas”.

estabilidade, área em que o apoio dos aliados (sobretudo os que têm experiência e conhecimento da realidade africana como Portugal) é indispensável. Apesar da linguagem mais cuidada no que se refere à acção preventiva, no caso das ADM que ponham em causa a segurança dos EUA e do Mundo, essa situação está explicitamente prevista. Por outro lado, é acentuado o peso dos aliados e dos amigos na luta contra as ameaças de cariz global.

Nas conclusões do novo conceito estratégico, é assumido que, apesar dos objectivos serem mais idealistas, os meios e as acções devem ser mais realistas. Os EUA estão deliberadamente numa postura participativa na construção de uma nova era, como potência imperial que assume a necessidade de intervenção de outros pólos de poder com os mesmos valores das democracias liberais. É a escolha da liderança em vez do isolacionismo, mas também da perseguição da liberdade e do comércio livre sobre o protecçãoismo.

A mais recente estratégia nacional, a *National Strategy to Combat Terrorist Travel*, foi tornada pública a 2 de Maio de 2006, pelo *National Counterterrorism Center* (NCTC), e preparada na sequência do disposto na secção 7201 do *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, que requeria ao Director do NCTC aprovar uma Estratégia relativa à mobilidade dos terroristas.

Esta estratégia nacional constitui uma componente chave na guerra contra o terrorismo e contém um resumo das várias iniciativas governamentais e dos desafios (a nível interno e externo) para controlar a mobilidade dos terroristas, uma das armas mais eficazes da luta contra o terrorismo.

Documento mais cuidado que os anteriores, contém dois grandes pilares a que correspondem três objectivos em cada, assim como uma parte relativa a desafios e a acções. Entre as várias acções previstas, que cruzam a intervenção interna e externa, destacam-se: prevenir que os terroristas atravessem o território dos EUA ou outras fronteiras internacionais; reforçar a capacidade com nações aliadas; limitar o acesso de terroristas aos recursos necessários para viajarem; promover a troca de informação relacionada com as viagens de terroristas. Apesar de ainda manter a terminologia da *War on Terror*, o documento termina com os desafios para o futuro, que são encarados com o apoio às parcerias com as nações aliadas, e com o incremento dos sistemas de controlo.

O Almirante John Scott Red, Director do NCTC, destacou durante a difusão do referido documento (que tem uma versão classificada e outra do conhecimento geral,

ambas submetidas ao Congresso), que o mesmo considera “a totalidade dos instrumentos do poder nacional”, respeitando as leis dos EUA, especialmente as relacionadas com a privacidade e a protecção das liberdades civis dos cidadãos americanos.

Depois de uma análise global do planeamento estratégico da segurança nacional dos EUA e da caracterização genérica das doze estratégias nacionais, compreende-se ainda melhor as razões da sua funcionalidade e pragmatismo. No entanto, deixamos para o capítulo que se segue, o papel do combate ao Terrorismo na transformação de todo o planeamento estratégico da segurança nacional dos EUA e a análise mais pormenorizada da hierarquia dos diferentes documentos.

3. O Planeamento Estratégico da Segurança Nacional dos EUA: da Transformação à Hierarquia

Tal como para Lucien Poirier, para os americanos, a Estratégia é de uma certa maneira a “política em acto”²⁷, pois para além da determinação das prioridades, têm normalmente uma preocupação especial com os modos de acção específicos. É o caso dos norte-americanos preferirem os homens de acção aos pensadores da estratégia²⁸, mas é também o facto dos EUA (como Nação em Guerra e como potência imperial) basearem a sua estratégia nacional (e a conduta da acção) numa matriz de “dominação” assente em três eixos: militar, económico²⁹ e cultural. Manter o seu modo de vida é manter a cultura americana e ocidental, em oposição às ideologias extremistas islâmicas, mas é também manter uma economia e um comércio livre numa democracia liberal, que no seu conjunto necessitam de supremacia e de grande liberdade de acção da sua componente militar. Foi com este racional que os EUA intervieram no Afeganistão e posteriormente no Iraque...

27 Para uma potência como os EUA, a utilização da Estratégia Integral no lugar da política estrangeira, vem dar também uma visão mais clara da relação de forças e sobretudo uma perspectiva mais integrada dos diferentes campos de acção.

28 O Major-General Samuel Koster, interrogado sobre a inexistência de um Clausewitz americano, terá respondido que “We’re more interested in the «doer» than the thinkers” (Collins, 2001, p. 1).

29 Em Byrd, Miemie Winn, “Combating Terrorism: A Socio-Economic Strategy”, *Joint Force Quarterly*, nº 41, 2d quarter 2006, pp. 15-19, o autor destaca a importância da associação das acções económicas para a luta contra o terrorismo. As novas medidas e acções requerem investimentos públicos e privados que devem ser integrados na estratégia da luta contra o terrorismo (o desenvolvimento económico só por si não elimina o terrorismo), mesmo que em cooperação com aliados ou com organizações internacionais e não governamentais.

Mas de que modo o Terrorismo contribuiu para a Transformação do planeamento estratégico de segurança nacional nos EUA?

Se antes de Setembro de 2001 os EUA, como potência imperial, não necessitavam de conceitos estratégicos (sempre limitadores da liberdade de acção dos Presidentes e um argumento a favor da oposição) tão específicos orientadores da sua política e estratégia nacional, os racionais alteraram-se profundamente com o recrudescer da ameaça do Terrorismo Transnacional.

O reconhecimento de que o Terrorismo Transnacional era uma ameaça que punha em causa a segurança do próprio TN dos EUA, assim como os seus cidadãos em qualquer parte do Mundo, levou a que se desenvolvessem esforços no sentido da conquista de aliados e amigos, mas também no sentido de se encontrarem as medidas mais adequadas para um inimigo “irregular, catastrófico e perturbante”.

Inicialmente, o planeamento estratégico, dominado pela ameaça do Terrorismo e pela *Homeland Security*, foi centralizado na Casa Branca, com a difusão de documentos de cariz mais genérico e com especial preocupação na cooperação a nível interno e externo. Aos primeiros conceitos estratégicos ainda editados em 2002 (como a NSHS e a NSS), seguir-se-iam os documentos de cariz mais específico (como a NSCWMD, a NSCT, a NSPPCIKA, e a NSSC) no sentido da difusão de orientações para os diferentes órgãos e de acordo com áreas concretas.

No entanto, e a par de todo este processo (que se transformou numa maneira de conseguir maior coesão e organização nacional para fazer face a ameaças de cariz transnacional), a democracia americana colocava em campo os seus órgãos de inspecção (como o GAO³⁰), no sentido de controlarem a sua eficácia e eficiência, através da análise da forma, das relações hierárquicas, das responsabilidades, e dos financiamentos³¹, relatórios que teriam repercussões positivas nos documentos subsequentes.

30 O United States General Accounting Office (GAO) é uma agência federal de renome nos EUA, que investiga o uso de fundos públicos, avalia programas e políticas federais, e efectua auditorias, relatórios, investigações e recomendações e outro apoio ao Congresso dos EUA. Como órgão de investigação do Congresso, que tem como valores “a responsabilidade, a integridade e confiança”, a sua missão visa sobretudo melhorar a eficácia, a eficiência e o sentido de responsabilidade do Governo Federal. Nesta linha de acção, este órgão tem efectuado vários relatórios sobre o Combate ao Terrorismo (solicitados pelo Congresso) os quais são normalmente alvo de recomendações a seguir pelo Governo Federal, caso de alguns relatórios relacionados directamente com o planeamento estratégico e o terrorismo.

31 O relatório GAO-06-161 *Combating Terrorism: Determining and Reporting Federal Funding Data*, de Janeiro de 2006, que recentemente analisou os fundos relacionados com o terrorismo, levantou 34 agências que são alvo desses mesmos fundos e demonstra uma preocupação real com a relação custo-eficácia.

Todas estas estratégias nacionais, da responsabilidade directa do Presidente, vieram facilitar o trabalho do DoD que sustentou ainda melhor os documentos da sua área de responsabilidade.

O Terrorismo Transnacional constituiu assim, o “detonador” de todos os conceitos estratégicos, mas também o “denominador comum” das estratégias e o “capital” das opções políticas e estratégicas, senão vejamos:

- detonador, porque foi em reacção ao seu recrudescimento, que os EUA reagiram com decisões, com acções, mas também com um planeamento cuidado;
- denominador comum, porque todos os conceitos estratégicos passaram a ter, desde 2001, o Terrorismo, os Terroristas e as Organizações Terroristas como ameaças fundamentais a abater, com todos os meios da Nação, mas também com o apoio de aliados e da comunidade internacional;
- capital, porque vem determinando as opções estratégicas e mesmo o pensamento estratégico dos EUA, caso da evolução no que concerne a Estados-Chave, e mesmo às opções estratégicas em função dos apoios à luta contra o terrorismo.

A Transformação no planeamento estratégico dos EUA, a que o Terrorismo deu contributo significativo, teve assim lugar ao nível das mentalidades e da difusão concertada e centralizada de um número crescente de documentos orientadores das acções a desenvolver pelos inúmeros órgãos dos EUA, com consequências bem visíveis no que concerne à (melhor) coordenação, à criação de novos órgãos (em especial na área das informações e da *Homeland Security*), mas também a uma relação bem mais próxima entre o planeamento e a acção.

Dispondo os EUA de uma grande liberdade de acção no que concerne às suas opções políticas e estratégicas a nível mundial, continuam a não optar por um ciclo (tal como na NATO, na UE, ou em grande parte dos países europeus) de planeamento, necessariamente mais organizado, mas sempre limitador da acção, sobretudo quando as ameaças são irregulares.

Depois de entendermos a relação entre a Transformação do planeamento e o Terrorismo, seria importante decifrar uma Hierarquia entre todos os documentos, mesmo assumindo que a inexistência de um ciclo é um facto consumado.

A caracterização da Hierarquia do planeamento estratégico pode ir muito para além dos aspectos formais, pois na nossa perspectiva, pode dar-nos contributos muito

importantes para um melhor entendimento da relação de poderes ao nível da administração, e desse modo entendermos melhor a evolução do próprio combate ao terrorismo.

Apesar da “constelação” de novas estratégias nacionais após o 9/11, estes documentos continuam a não estar consignados em diplomas ou directivas, quer em termos de obrigatoriedade, de temporalidade ou de mesmo de forma. A excepção consiste em algumas orientações conjunturais por parte do Presidente e destinadas ao planeamento de áreas muito específicas.

Assim, é difícil encontrar duas posições coincidentes quanto à hierarquia entre os diferentes documentos. Apesar desta indefinição, as várias estratégias nacionais constituem pontos de partida para as agências federais ou para diferentes órgãos responsáveis (militares ou civis, estatais ou privados) desenvolverem mais detalhadamente os seus planos e acções, sem esquecerem os vários níveis de acção, desde o federal ao estadual, passando pelo local, pelo sector privado e mais recentemente (e com peso crescente...) pela componente internacional.

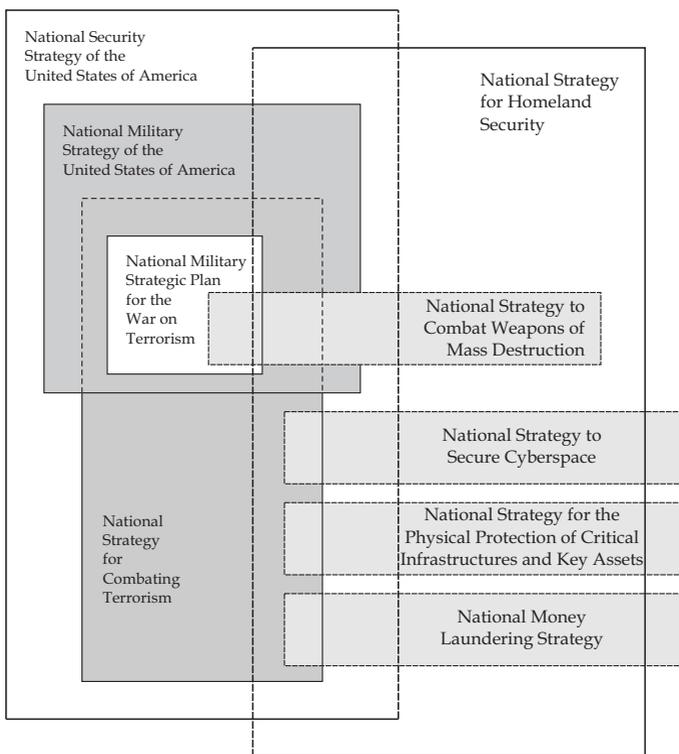
Começemos pela forma. De acordo com o relatório GAO-04-408T *Combating Terrorism: Evaluation of Selected Characteristics of National Strategies Related to Terrorism*, de 3 de Fevereiro de 2004, que analisou sete estratégias nacionais³² relacionadas, em parte ou no seu conjunto, com o combate ao terrorismo e a segurança do TN, nenhuma das estratégias contemplava então, todos os requisitos necessários a um “conceito estratégico ideal”, a saber: (1) desígnio, finalidade, e metodologia; (2) definição do problema e da avaliação do risco; (3) fins, objectivos subordinados, actividades e qualidade das medidas; (4) recursos, investimentos e risco de gestão; (5) papel organizacional, responsabilidade e coordenação, (6) integração e implementação.

Na nossa perspectiva, a grande maioria das estratégias nacionais definem mais ou menos claramente os fins, os objectivos subordinados, as actividades e a qualidade das medidas, apesar da terminologia nem sempre ser respeitada (a ordem deveria ser “goals”, “subordinate objectives” e “activities”). Um dos aspectos menos positivos diz respeito à ausência de prioridades na grande maioria das estratégias nacionais, assim como a inexistência de faseamentos e de programação de resultados, elementos que no seu conjunto dificultam a avaliação das actividades e a difusão de resultados. Devido às recomendações do GAO, nota-se uma evolução na forma dos documentos posteriores a 2003, com uma melhor ligação da concepção à implementação, e também com maior intervenção de toda a “comunidade” de utilizadores.

32 NSS, NSHS, NSCT, NSCWMD, NSPPCIKA, NSSC e NMLS.

Entre todas as estratégias nacionais, só a NMSCWMD se refere explicitamente a uma sequência lógica (não propriamente hierárquica) de estratégias de referência.

De acordo com o relatório GAO-03-519T *Observations on National Strategies Related to Terrorism*, de 3 de Março de 2003, o planejamento estratégico de segurança nacional dos EUA é coerente e coeso (sobretudo na partilha de alguns temas comuns). No entanto, o mesmo relatório colocou em causa a posição da administração americana relativamente à hierarquia das estratégias, que coloca a NSS e a NSHS ao mesmo nível de topo. O estudo considera que não existe uma hierarquia em termos absolutos, apresentando um esquema, em que o critério está mais relacionado com as acções consequentes das estratégias (ver Figura 1).



Fonte: Published national strategies

Figura 1 - Relações entre as estratégias nacionais relacionadas com o combate ao terrorismo (in "Combating Terrorism: Observations on National Strategies Related to Terrorism", United States General Accounting Office, GAO-03-519T, Washington, D.C., 3 de Março de 2003, p. 11)

Na nossa perspectiva, a NSS é claramente a estratégia nacional orientadora em termos de segurança nacional (a *Grand Strategy*), e que vai ao encontro dos objectivos nacionais. Emanada do Presidente, tem explícitas as grandes orientações para as componentes militar, política (sobretudo externa), económica e cultural, apesar do grande peso do Terrorismo como “denominador comum” a todo o documento.

A um segundo nível (*mid-level strategies*) podemos então considerar a NSHS e a NSCT, como estratégias nacionais que desenvolvem uma aproximação mais directa ao terrorismo, numa perspectiva mais defensiva no TN e no combate mais ofensivo no estrangeiro. Ambas contêm elementos defensivos e ofensivos, mas a *Homeland Security* é essencialmente defensiva, enquanto o *Combating Terrorism* é essencialmente ofensivo.

Podemos ainda considerar um terceiro nível de estratégias nacionais (*sector - or function - specific strategies*), ainda emanadas pelo Presidente e mais relacionadas com aspectos específicos da luta contra o terrorismo, alguns com componentes simultaneamente externas e internas. São os casos da NSPPCIKA, da NSSC, e da NSCWMD (Figura 2).

Num quarto nível consideramos as estratégias nacionais da responsabilidade dos diferentes Departamentos, com especial destaque para o DoD. Neste caso, existe uma hierarquia clara entre a NDS e a NMS a que se seguem depois, num nível já inferior (mais tático e operacional) a NMSPWT e a NMSCWMD. Neste quarto nível, da responsabilidade dos departamentos podemos situar a NMLS (do DoT e do AG) e a NSCTT (do NCC).

O QDR 06, não sendo uma estratégia nacional, constitui um documento orientador e informador da NDS, na prática uma espécie de relatório com as grandes orientações para quatro anos. Ao nível do DoS existe ainda um outro plano de dimensão estratégica, o SPFY, que, à semelhança do QDR 06 para o DoD, constitui uma espécie de plano de intenções a quatro anos.

Com esta hierarquia dos documentos estratégicos, é fácil entender a relação de poderes nos EUA no que concerne à luta contra o terrorismo, como domínio da Casa Branca mas também do DoD e do DOS. A centralização no Presidente (apesar de controlada) tem o condão de tornar mais coerente uma luta em várias frentes e com variadíssimos actores, nacionais e estrangeiros.

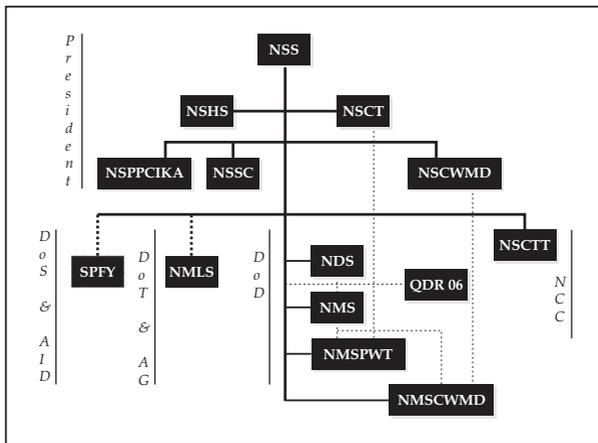


Figura 2 - Hierarquia do planejamento estratégico de segurança nacional dos EUA, relacionado com o combate ao terrorismo³³.

No que respeita à evolução do próprio combate ao terrorismo, a ausência de uma hierarquia predefinida leva normalmente a algumas incongruências de doutrina, que pode começar nos próprios conceitos. Foi o caso do alerta feito pelos relatórios do GAO (03-519T e 03-165), que aconselhavam a “uma maior coordenação no que respeita à definição de terrorismo”. Nos vários conceitos foram encontradas diferentes definições³⁴,

33 Legenda: NSS - National Security Strategy; NSHS - National Strategy for Homeland Security; NSCT - National Security for Combating Terrorism; NSPPCIKA - National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures Key Assets; NSSC - National Strategy to Secure Cyberspace; NMLS - National Money Laundering Strategy; NSCTT - National Strategy to Combat Terrorism Travel; NSCWMD - National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction; NDS - National Defense Strategy; NMS - National Military Strategy; NMSPWT - National Military Strategic Plan for the War on Terrorism; NMSCWMD - National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction; SPFY - Strategic Plan for Fiscal Years 2004-2009; QDR 06 - Quadrennial Defense Review Report).

34 Para o *National Strategy for Homeland Security* o terrorismo consiste em “qualquer acto premeditado e ilegal que seja perigoso para a vida humana ou para a saúde pública e que tenha por objectivo intimidar ou coagir as populações ou os governos”. Para o *Department of State* e para a CIA, o terrorismo consiste na “violência premeditada e politicamente motivada, desencadeada contra não combatentes por sub-grupos ou agentes clandestinos, normalmente com a intenção de influenciar uma audiência específica”. Para o FBI o terrorismo consiste no “uso ilegal da força e da violência contra pessoas ou propriedade, para intimidar ou coagir um governo, a população civil ou parte desta, com a intenção de alcançar objectivos políticos ou sociais”. Para o DoD o terrorismo consiste no “uso premeditado ou ameaça do uso da violência contra indivíduos ou propriedade, para incutir terror, com o objectivo de coagir ou tentar intimidar governos ou sociedades na perseguição de objectivos políticos, religiosos ou ideológicos”.

que em nada facilitam a comunicação entre os vários órgãos. Mas, de um modo geral, todos os documentos abordam o Terrorismo como uma “forma de violência motivada por razões políticas para coagir um governo ou a população civil”.

No entanto, fica clara a diferença entre terrorismo doméstico e terrorismo transnacional, dependendo da origem dos grupos terroristas, do local onde desencadeiam os ataques e da origem das suas vítimas. Em todos os conceitos é também clara a distinção entre a *homeland security* (segurança do TN com empenhamento nacional) e o *combating terrorism overseas* (combater o terrorismo no estrangeiro com empenhamento também internacional), e entre o antiterrorismo (medidas defensivas) e o contraterrorismo (medidas ofensivas).

A evolução conceptual situa-se sobretudo nos últimos documentos do DoD, em que a luta passa a ser contra “militantes radicais islâmicos” e com cariz essencialmente ideológico. Deste modo, a “War on Terrorism” de cariz essencialmente militar, passa a incluir explicitamente todas as formas de coação e todos os instrumentos do poder nacional. A luta das ideias contra o “extremismo islamista” (faz parte da *strategy against violent extremism* – SAVE) assume a necessidade de aliados (melhor recebida por parte da França e do Reino Unido), mas sobretudo a importância da coerência e coordenação de todas as actividades por parte de vários organismos públicos e privados. É também detectável uma divisão entre os islâmicos extremistas e os islâmicos moderados e o apoio tácito (e discutível para muitos especialistas) a estes últimos, considerados como o vector central da nova estratégia.

Para o General Loureiro dos Santos (2006, p.72) a evolução conceptual traduz-se em “Extremismo em vez de Terrorismo, e Estratégia, em vez de Guerra”.

Quando muitas vozes se levantam contra as posições dos EUA (a começar pela expressão da “Guerra ao Terrorismo”) no Iraque ou no Afeganistão é bom (re)lembrar que Bin Laden tem na Guerra Santa um instrumento para atingir a sua política mundial. Num dos seus últimos discursos, que foi emitido pela al Jazira em 23 de Abril de 2006 (dois meses depois de ter o material áudio na sua posse!), Bin Laden faz de novo um chamamento ao mega-terrorismo e à guerra sangrenta, no sentido de “estabelecer um governo islâmico regulado pela Sharia”³⁵. Atento a todos os conflitos no Mundo, desde Timor (cuja independência considera uma guerra cruzado-sionista contra os muçulmanos da Indonésia) à Palestina, Bin Laden caracteriza as Nações Unidas (em que o

35 Phares, Walid, El “discurso de estado de la Jihad” de Osama Bin Laden, GEES, colaboração nº 926, 8 de Maio de 2006.

mundo muçulmano, representado por 57 países e um quinto do Mundo, não está representado no Conselho de Segurança) como uma instituição infiel e criminosa. Considera ainda que há uma guerra ocidental contra os muçulmanos e o Islão, que se traduzirá em breve na invasão cultural e informativa das tradições do Islão.

Foi com todas estas posições que o Pentágono identificou recentemente quatro objectivos da al Qaida, não propriamente ordenados por critérios de prioridade: 1) afastar a influência americana do Iraque e do Afeganistão; 2) derrubar os governos seculares da região; 3) eliminar Israel e a influência dos judeus e dos cristãos; 4) expandir o Islão às fronteiras históricas.

É perceptível que as estratégias nacionais dos Estados Unidos foram evoluindo, desde 2001, consoante se foi compreendendo melhor a ameaça terrorista. Atentos a estes e outros factos, os pensadores³⁶ e planeadores dos EUA começam a encarar o actual Terrorismo Transnacional como uma nova e mais ampla fase de uma guerra subversiva global³⁷, caracterizada por uma organização militar apoiada por uma vasta diáspora, que partilha a mesma ideologia ou religião e que visa criar uma nova ordem internacional fundamentalista islâmica.

Esta imagem é já perceptível nos últimos documentos, em que os EUA investem na componente psicológica (a conquista das mentes) na formação cultural do soldado e no reforço das alianças, em especial com os países islâmicos moderados. O facto dessas organizações extremistas islâmicas escolherem a Internet³⁸ e os meios de comunicação social (em especial a televisão) como instrumento, o terrorismo como tática e os cidadãos dos EUA como alvo, exige uma resposta adequada, que se faz no terreno, de modo concertado com aliados e usando todos os instrumentos do poder nacional, mas também se faz nos gabinetes, pensando estratégias nacionais exequíveis e prospectivas...

36 Ver Jogerst, John D. (Coronel USAF), "Que tipo de Guerra: Perspectivas estratégicas na guerra contra o terrorismo", *Air & Space Power Journal* (Português), 3º Trimestre, 1 de Setembro de 2005. O autor desenvolve as três visões sobre a "War on Terrorism", respectivamente: do "choque de civilizações"; da guerra contra táticas e formas de acção desencadeadas por maus elementos que agridem o modo de vida civilizado; da subversão global. Também o General Loureiro dos Santos reforça esta visão (2006, p. 60).

37 Entendida como uma técnica de "assalto ou de corrosão dos poderes formais, para cercear a capacidade de reacção, diminuir e/ou desgastar e pôr em causa o poder em exercício, mas sempre visando a tomada do mesmo" (Garcia, 2000, p. 7). Ultimamente, transferiu o esforço das áreas rurais para as urbanas, diversificou os apoios, criminalizou as actividades e alargou as ligações e a capacidade assimétrica de projectar poder com o terrorismo transnacional (Steven Metz 2004, p. 12-14).

38 Para o General Loureiro dos Santos (2006, p. 59), "um atentado que não passe para a internet, na prática, não existe, pois o que interessa é a sua exploração no ciberespaço".

4. Considerações Finais

O terrorismo transnacional constitui uma ameaça global que exige como resposta uma estratégia global, em que tomem parte todos os actores numa perspectiva multilateral e multinacional, com destaque para os EUA.

Em face desta ameaça global, a “Grande Estratégia” dos EUA evoluiu sobretudo depois de 2001, como se pode constatar pelo conteúdo das várias estratégias nacionais analisadas, apesar da manutenção do eixo “militar-economia-cultura”, que faz parte da cultura estratégica americana desde os anos quarenta.

A experiência de cerca de cinco anos de *Global War on Terrorism* e a nova visão estratégica trazida para a administração (sobretudo) por *Condoleezza Rice* (mas também muito influenciada por *Donald Rumsfeld*), são alguns dos factores influenciadores de uma Transformação da estratégia nacional dos EUA, plasmada nas várias estratégias nacionais, elas próprias protagonistas desse mesmo processo. Esta Transformação é perceptível na assunção da necessidade de aliados (em especial países islâmicos moderados), no reforço das alianças com os Estados-Chave, e no sentido da partilha de responsabilidades estratégicas na nova “Era do Terrorismo”, dominada pela Globalização e com novos actores em destaque, como a China e a Índia. Mas é também perceptível no assumir público de que os EUA são uma “Nação em Guerra”, num conflito essencialmente ideológico (combate de ideias e não combate religioso contra o Islão) contra as tiranias e, sobretudo, contra “um movimento transnacional de organizações extremistas, redes e terroristas”, que fazem parte de uma rede global terrorista, que explora o Islão para atingir fins políticos. Assim, os instrumentos dessa luta passam de um peso excessivo do vector militar para todos os instrumentos do poder nacional, com destaque para os vectores cultural, diplomático e económico. Todas estas recentes opções estratégicas têm levado a profundas alterações no sistema de forças norte-americano (a Transformação do DoD), com uma divisão de tarefas entre os diferentes departamentos e agências mais adaptada aos novos desafios (tradicional, irregular, catastrófico e de ruptura), com forças mais conjuntas e mais preparadas para acções combinadas com países aliados e com uma melhor preparação cultural do soldado.

Nesta linha de evolução, e para além das consequentes reformas estruturais e organizacionais (sobretudo ao nível do sistema de informações e da *Homeland Security*), o próprio planeamento estratégico da segurança nacional dos EUA sofreu consideráveis alterações após o 11 de Setembro de 2001. Com a evolução do Terrorismo

Transnacional, e sobretudo depois do seu TN ter sido atingido, os EUA desenvolveram uma série de novas estratégias nacionais de cariz pragmático, funcional e conjuntural. O Terrorismo transformou decisivamente todo o processo de planeamento estratégico da segurança nacional dos EUA, quer como “detonador”, quer como “denominador comum”, quer como “capital” das opções políticas e estratégicas.

Apesar dos diferentes documentos não fazerem parte de um verdadeiro ciclo de planeamento estratégico, devidamente integrado e coordenado, têm constituído um importante instrumento na luta contra os desafios assimétricos, considerados pela sua natureza como “irregulares, catastróficos e perturbadores”, não só para os EUA, mas também para o mundo (democrático) em geral. Mesmo perante a ausência desse ciclo de planeamento, as estratégias nacionais apresentam alguma coerência e são difundidas de acordo com a conjuntura e o plano de intenções do Presidente. Deste modo, a política (sobretudo a externa) e a estratégia confundem-se (tal como acontece durante os períodos de guerra convencional), com vantagens ao nível de uma maior liberdade de acção e objectividade, mas também ao nível de uma maior integração de todos os vectores e actores.

Das doze estratégias nacionais analisadas, a *National Security Strategy* constitui o expoente máximo em termos das grandes orientações estratégicas para a segurança nacional. Numa segunda linha hierárquica, colocámos no mesmo plano a NSHS e a NSCT e, numa terceira linha, ainda ao nível do Presidente, situámos a NSPPCIKA, a NSSC e a NSCWMD. Esta hierarquia entre os diferentes documentos estratégicos é mais perceptível ao nível do DoD, onde as estratégias nacionais de cariz militar, com conceitos de acção de nível estratégico, tático e operacional, são mais coerentes e consequentes.

O cruzamento horizontal e vertical das várias estratégias nacionais leva-nos a compreender melhor a evolução do pensamento estratégico dos EUA, dominado sobretudo pelo Presidente, pelo DoD e pelo DOS, mas com órgãos eficazes de controlo que têm contribuído para uma maior objectividade das estratégias.

Para uma potência imperial em guerra, os documentos estratégicos são importantes como instrumento de comunicação, de coordenação e de maior ligação entre variados actores, mas também de acção e dissuasão. No entanto, para as pequenas potências como Portugal, os conceitos devem continuar a ser mais genéricos (porque dependentes de outros actores) e menos públicos, nomeadamente as partes relativas às ameaças. É bom não esquecer que o caso nacional é bem diferente do dos EUA, pois Portugal está dependente dos conceitos estratégicos de organizações como a NATO ou a UE, pelo

que é importante manter um ciclo coordenado e integrado com aquelas organizações, sobretudo no sentido dos (sempre) poucos recursos poderem ser aplicados mais eficaz e eficientemente em prol da segurança dos portugueses e de Portugal.

Bibliografia

Biddle, Stephen D., “American Grand Strategy After 9/11: an Assessment”, Army War College, Commonwealth Institute Website, April 2005.

Borges, João Vieira, “Terrorismo: razões da ausência de um conceito comum”, Newsletter nº 11, IDN, Lisboa, Abril 2006, pp. 1-2.

Byrd, Miemie Winn, “Combating Terrorism: A Socio-Economic Strategy”, Joint Force Quarterly, nº 41, 2d quarter 2006, pp. 15-19.

CESEDEN, *Terrorismo Internacional: Enfoques y Percepciones*, Madrid, Maio de 2005.

Chase, Robert, **Hill**, Emily, **Kennedy**, Paul, “Pivotal States and US Strategy”, in *Foreign Affairs*, Vol. 75, nº 1 (January/February), pp. 33-51.

Collins, John M., *Military Strategy*, Brassey's inc., Washington D.C., 2002.

Colson, Bruno, *La Stratégie Américaine et L'Europe*, Hautes Études Stratégiques nº 7, Paris, 1997.

Crenshaw, Martha, “The Causes of Terrorism”, *Comparative Politics*, Vol. 13, nº 4, July, 1981, pp. 379-399.

Donnelly, Donald, “The Pentagon's New Plan: Is the new National Defence Strategy an improvement or a step backward?”, in *Weekly Standard*, March 25, 2005.

Flournoy, Michele A., **Brimley**, Shawn W., “Strategic Planning for National Security: A New Project Solarium”, *Joint Force Quarterly*, nº 41, 2d quarter 2006, pp. 80-85.

Ganor, Boaz, *The Counter-Terrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2005.

Garcia, Francisco, *Guiné 1963-1974: Os movimentos independentistas, o Islão e o Poder português*, Universidade Portucalense e Comissão Portuguesa de História Militar, Porto e Lisboa, 2000.

Jogerst, John D. (Coronel USAF), “Que tipo de Guerra: Perspectivas estratégicas na guerra contra o terrorismo”, *Air & Space Power Journal* (Português), 3º Trimestre, 1 de Setembro de 2005.

Laqueur, Walter, *A History of Terrorism*, New York: Transaction Publishers, 2001.

Laqueur, Walter, *No End to War, Terrorism in the 21st Century*, Continuum, New York & London, 2003.

Merari, Ariel, “Terrorism as a Strategy of Insurgency”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 5, Nº 4 (Winter 1993), pp. 213-251.

Metz, Steven, **Millen**, Raymond, *Insurgency and counter-insurgency in the 21st century: Reconceptualizing threat and response*, Carlisle US Army War College, 2004.

Moreira, Adriano (coord.), *Terrorismo*, Almedina, Coimbra, 2004.

Mueller, John, “Six Rather Unusual Propositions about Terrorism”, *Terrorism and Political Violence*, Taylor and Francis, nº 17, 2005, pp. 487-505.

Phares, Walid, “El «discurso de estado de la Jihad» de Osama Bin Laden”, *GEES*, colaboração nº 926, 8 de Maio de 2006.

Pinheiro, Álvaro (Gen Bda Brasil), “EUA actualiza planos estratégicos de combate ao terrorismo”, *defesa@net*.

Poirier, Lucien, *Stratégie Théorique II*, Economica, Paris, 1987.

Poland, James M., *Understanding Terrorism*, 2ª ed., Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc. 2005.

Powell, Collin, “A Strategy of Partnerships”, in *Foreign Affairs*, vol. 83, nº 1, January/February 2004.

Rodrigues, Alexandre Reis, “Terrorismo. Algumas notas soltas”, *jornaldefesa.com.pt*, 21 de Outubro de 2005.

Santos, Diana Vieira dos, **Raposo**, Henrique, “Regresso do Realismo Anglo-Americano, Sistema de Alianças e o Lugar da Europa no século XXI”, in *Nação e Defesa*, nº 113, pp. 129-156.

Santos, Loureiro dos, *O Império Debaixo de Fogo: Ofensiva Contra a Ordem Internacional Unipolar*, Reflexões sobre Estratégia V, Publicações Europa-América, Mem Martins, 2006.

Walzer Michel, *A Guerra em Debate*, Livros Cotovia, Lisboa, 2004.

Warner, Michael, "A new strategy for the new geopolitics", in *Public Interest*, nº 77, 2003.

Whittaker, David (ed.), *The Terrorism Reader*, London and New York: Routledge, 2001.

Wright, Lawrence, "The Terror Web", *The New Yorker*, Vol. 80, Nº 21, 2 August, 2004.

Zelikow, Philip, "The Transformation of National Security - Five Redefinitions", in *National Interest*, nº 71, Spring 2003.

Zoellick, Robert, "A Republican Foreign Policy", in *Foreign Affairs*, vol. 79, nº 1, January/February 2000.

Documentos

Combating Terrorism: Determining and Reporting Federal Funding Data, United States General Accounting Office, GAO-06-161, Washington, D.C., Janeiro de 2006.

Combating Terrorism: Evaluation of Selected Characteristics in National Strategies Related to Terrorism, United States General Accounting Office, GAO-04-408T, Washington, D.C., 3 de Fevereiro de 2004.

Combating Terrorism: Interagency Framework and Agency Programs to Address the Overseas Threat, United States General Accounting Office, GAO-03-165, Washington, D.C., Maio de 2003.

Combating Terrorism: Observations on National Strategies Related to Terrorism, United States General Accounting Office, GAO-03-519T, Washington, D.C., 3 de Março de 2003.

National Defense Strategy of the United States of America, de Março de 2005.

National Military Strategic Plan for the War on Terrorism, de 1 de Fevereiro de 2006.

National Military Strategy of the United States of America, de 2004.

National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, de 13 de Fevereiro de 2006.

National Money Laundering Strategy, de 2002 e 2003.

National Strategy for Combating Terrorism, de Fevereiro de 2003.

National Strategy for Homeland Security, de Julho de 2002.

National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructure and Key Assets, de Fevereiro de 2003.

National Security Strategy of the United States of America, de Setembro de 2002 e de Março de 2006.

National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, de Dezembro de 2002.

National Strategy to Secure Cyberspace, de Fevereiro de 2003.

Quadrennial Defense Review Report, de 30 de Setembro de 2001 e 6 de Fevereiro de 2006.

Strategic Plan for Fiscal Years 2004-2009, de Agosto de 2003.

Operações Baseadas em Efeitos: o Paradigma da Guerra do séc. XXI

João Vicente

Licenciado em Ciências Militares e Aeronáuticas. Mestrando em Estudos da Paz e da Guerra da Universidade Autónoma de Lisboa.

Resumo

Os desafios de natureza estratégica induziram alterações no pensamento militar. As necessidades de defesa estática diminuíram, surgindo a urgência de potenciar a capacidade de projecção de forças, tornando-as expedicionárias, modulares e flexíveis, para dar resposta a operações em qualquer ponto do globo. O novo paradigma de defesa, pós 11 de Setembro de 2001, conduziu a uma metodologia de planeamento de forças assente em capacidades centradas em rede, tendo em vista orientar as operações futuras baseadas em efeitos. A guerra de desgaste, característica dos séculos passados, cedeu lugar a uma aplicação precisa da força, num espectro alargado de conflitos, tendo como finalidade o condicionamento e alteração de comportamentos.

Este conceito das Operações Baseadas em Efeitos, como resposta ao volátil contexto estratégico, envolve uma aplicação integrada de todos os instrumentos de poder, com o objectivo de criar efeitos que permitam atingir os resultados pretendidos. Foi assim no Kosovo, no Afeganistão, no Iraque, e será assim no futuro.

Abstract

Effect Based Operations: the Paradigm of War on the Twenty First Century

Challenges of strategic nature induced changes on the military thinking. As the need for static defense diminishes, the necessity to increase the capacity to deploy expeditionary forces, with modular and flexible capabilities, to produce swift effects in any part of the world raises. The new post 9/11 defense paradigm leads to a net-centered capabilities planning methodology, as a guide to Effects Based Operations. The traditional attrition wars, gave way to precise employment of force, through a broadened conflict spectrum, meant to condition and alter adversaries behavior.

This concept of Effects Based Operations, as an answer to the volatile strategic context, involves an integrated application of all national power instruments, with the strategic goal of creation of effects to achieve certain objectives. That's what happened in Kosovo, Afghanistan, Iraq, and it will be thus in the future.

*Those skilled in war subdue the enemy's army without battle.
They capture his cities without assaulting them and overthrow
his state without protracted operations.*

SunTzu "The art of war"

Introdução

Vamos procurar ao longo deste ensaio demonstrar a importância das Operações Baseadas em Efeitos (OBE) como um conceito operacional emergente.

Estruturámos este artigo de forma a tornar claro, para o leitor que não é familiar com a especificidade do léxico militar, um conceito em voga na doutrina militar americana e na NATO.

Iremos apresentar sumariamente a moldura estratégica internacional e as suas interdependências, transversais às relações entre os Estados, vislumbrando uma mudança do carácter da Guerra. Verificados os imperativos que compelem a transformação da Guerra iremos tecer algumas considerações sobre a metodologia de planeamento de efeitos, nomeadamente as suas dimensões, vantagens e desafios. Após apresentado o quadro conceptual geral será possível compreender a aproximação da NATO às OBE. Para finalizar iremos sintetizar as descobertas efectuadas ao longo deste ensaio, tentando prospectivar um padrão aplicável à Guerra do século XXI.

A moldura Estratégica Internacional

Os conflitos do século XXI são caracterizados por corpúsculos atípicos que se desenvolvem de forma assimétrica entre entidades caóticas e ingovernáveis. O globo é um palco onde se digladiam variados actores em busca da preponderância na nova ordem mundial. A luta entre o Bem e o Império do Mal transborda as fronteiras geográficas, transformando qualquer ameaça, por mais remota que pareça, numa ameaça à segurança internacional. Neste mundo *hobbesiano*, demasiado anárquico e complexo, não existe estabilidade, desenvolvimento e riqueza sem Segurança e Defesa¹.

¹ Para efeitos de discussão iremos definir Segurança como uma condição para que uma nação sobreviva, de forma soberana em paz e liberdade. Ao conjunto de medidas necessárias à consecução dessa condição iremos designar Defesa.

O crescimento exponencial das Tecnologias da Informação² e a introdução da Internet actuam como multiplicadores da força do conhecimento colectivo, em proveito do indivíduo e da humanidade. As ideias movem-se através das fronteiras como se elas não existissem. Hoje, mais do que nunca, os fusos horários são mais importantes do que as fronteiras³. Os Estados, as empresas e os indivíduos, estão agora ligados por um comércio global, *media*, transportes e tecnologias de comunicação, podendo levar a pensar numa ligação em rede dos ricos e pobres, do Norte e do Sul, do Ocidente e do Oriente, do Império do Bem e do Mal, partilhando informação em tempo real.

Nesta época de Globalização 3.0⁴, já não são os países nem as companhias que se globalizam, mas antes de mais, uma nova força motriz permite ao indivíduo colaborar e competir de forma global. Desta perspectiva benigna, o “nivelar” do mundo permite que qualquer indivíduo, em qualquer parte do globo possa aceder ao conhecimento⁵. O hardware foi substituído pelo software. A primazia do mundo Ocidental poderá estar, por isso, ameaçada.

Vejamos de forma sintética alguns dos axiomas desta nova era:

- O bipolarismo da Guerra Fria deu lugar a uma interdependência de três níveis de poder internacional, transformando as Relações Internacionais num jogo

-
- 2 Crescimento de acordo com a Lei de Moore. O fundador da Intel, Gordon Moore, verificou que a cada 18 meses a capacidade de processamento dos computadores duplica, enquanto os custos permanecem constantes. A lei de Moore está em vigor há mais de 30 anos e a maioria dos especialistas acredita que deve durar pelo menos mais cinco gerações de processadores. O princípio pode ser aplicado também a outros aspectos da tecnologia digital como chips de memória, discos rígidos e até a velocidade das conexões da Internet.
 - 3 Quando Woodrow Wilson foi a Paris para negociar o Tratado de Versalhes ordenou que fosse assumido o controlo dos cabos transatlânticos para censurar as notícias vindas da Europa. Hoje, ninguém consegue impedir o fluxo de informação transnacional. WALTER, Wriston - **Keynote Addresses from the Virtual Diplomacy Conference Bits, Bytes, and Diplomacy**. http://www.usip.org/pubs/peaceworks/virtual18/bitbytdip_18.html
 - 4 Thomas Friedman apresenta-nos a globalização em três níveis, constituindo cada *upgrade* a um novo “encolher do mundo”: Globalização 1.0 de 1492 a 1800, época em que Colombo deu início ao comércio entre o Velho e Novo Mundo; Globalização 2.0 de 1800 a 2000 dominada pela industrialização e pelas companhias multinacionais; Globalização 3.0 desde 2000. FRIEDMAN, Thomas - **The World is Flat**. New York: Farrar Straus Giroux, 2005, pp. 9-11.
 - 5 Os processos da Era da Informação fazem uso do conhecimento colectivo e da colaboração. Por exemplo, em 2001, a Microsoft lançou um jogo *on-line* para promover o filme de Spielberg “Inteligência Artificial”. O jogo estava espalhado pela internet e incluía desafios que requeriam conhecimentos de mitologia grega, *Photoshop*, biologia molecular, computação, entre outros. Os enigmas foram elaborados para que nenhum indivíduo por si só conseguisse resolvê-los. Mas logo após a descoberta do jogo, desenvolveram-se organicamente várias equipas. Trabalhando em colaboração, o seu conhecimento combinado permitiu-lhes resolver problemas num só dia que demorariam 3 meses. ALBERTS, D.; HAYES, R. - **Power to the edge**. Washington D.C.: CCRP, 2003, pp. 89-90.

- de xadrez tridimensional⁶: unilateralismo do poder militar dos EUA; multilateralismo do sistema económico ocidental; e transnacionalismo assente na influência de organizações internacionais, não-governamentais, redes terroristas etc;
- Existe uma nova percepção da ameaça - com forma difusa e de difícil contenção, mais difícil de negociar e derrotar;
 - A globalização continua a suplantar a tradicional internacionalização do Estado-centrismo;
 - Os Estados-Nação perderam definitivamente o monopólio da criação e uso da violência;
 - A ameaça terrorista envolve uma trindade de organizações transnacionais, Estados-pária que as apoiam, e ADM, que os terroristas vêem como armas de primeira escolha em vez de última, aproveitando o potencial acrescido de trabalhar em rede.
 - Os conflitos motivados por ideologias políticas cederam lugar a radicalismos culturais e religiosos. Os efeitos de crises regionais serão ampliados de forma global, pelas redes da Era da Informação, afectando a opinião pública e desse modo toda a estrutura nacional.
 - Com o fim da Guerra Fria pareceu cair por terra o conceito tradicional de soberania, sobressaindo as constantes hipóteses de intervenção em zonas periféricas, salvaguardadas por estratégias de defesa alargada. A política intervencionista com base em valores humanitários, de liberdade e democracia é moldada aos interesses unilaterais das potências directoras.

No entanto, a imposição dessa vontade não está só dependente da componente militar. A natureza interligada e dependente da sociedade actual conduzem a que uma acção produza uma multiplicidade de efeitos, requerendo uma aproximação integrada do poder dos Estados - Diplomático; Informação/Psicológico; Militar; Económico (DIME) - uma mistura de poder suave e duro, congregando as forças anímicas e materiais.

6 NYE, Joseph - **O paradoxo do poder americano**. Lisboa: Gradiva, 2005, p. 58. A nomenclatura existente sobre a distribuição de poder varia de acordo com os autores: desde os defensores do mundo unipolar, multipolar ou uni-multipolar, com uma única potência global envolvida em jogos de contenção múltipla com potências regionais.

É neste complexo jogo tridimensional de disputa de poder no século XXI que emergem as Novas Relações Internacionais, promovendo a necessidade de transformação da Guerra segundo um novo paradigma: as Operações Baseadas em Efeitos.

Mudança do Carácter da Guerra

A natureza da Guerra não mudou, o que está a mudar é o seu carácter. Segundo Colin S. Gray, a natureza da Guerra é eterna⁷. Para Proença Garcia, “a guerra, ou antes a Violência Global, é uma constante histórica que persistirá”.⁸ Enquanto a natureza da Guerra, como um padrão do comportamento humano se mantém inalterável ao longo dos séculos, já o seu carácter sofre mudanças sempre que se verificam alterações profundas na sociedade. A guerra espelha por isso as características da sua época.

Por mais variadas que sejam as formas culturais, encontramos casos limites onde a cultura da guerra e da morte são levadas a exageros. O fenómeno da Guerra é algo de glorificado e contribui para a identidade dos grupos. A Guerra aparece associada ao impulso de agressão e destruição. Hoje é uma actividade friamente calculista, bem mais racional do que instintiva. No entanto, continuamos a viver com alguma naturalidade casos limites, ao ponto da obsessão anti-baixas do Ocidente contrastar com o aspecto glorificador da morte do bombista suicida. O mais dramático na questão da Guerra é o carácter insolúvel das situações bélicas uma vez iniciadas⁹, resultando de tendências duradouras, com marcas irreversíveis (sérvios, kosovares, albaneses lutam ainda por factores históricos que se codificam geneticamente ao longo dos tempos).

As guerras do nosso tempo demarcam-se bastante daquelas que tinham um ritualismo bastante consagrado pela prática das relações entre Estados. Declaração formal de guerra; corte de relações; sujeita a aprovação; acto solene que envolvia órgãos de soberania; o próprio desenrolar das operações militares tinha hábitos consagrados. O desenrolar da guerra estava regulado por convenções internacionais, num quadro de legalidade. O termo das hostilidades tinha um ritual previsível: cessar-fogo,

7 GRAY, Colin S. - *How Has War Changed Since the End of the Cold War?* U.S. National Intelligence Council, 2004. http://www.cia.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2004_05_25_papers/war_changed.pdf p.6

8 GARCIA, Proença - *Tipologias de Guerra*. Revista Militar. Novembro de 2003, p.1127.

9 Por exemplo o arrastamento da questão da Palestina, ou o prolongar da guerra do Iraque.

trégua, tratado de paz. E este quadro do tradicional desenrolar das acções militares alterou-se.

Existem pensadores que destacam a ineficácia técnica da Guerra¹⁰ - estrategicamente desadequada para os fins políticos - advogando mesmo a possibilidade do relacionamento entre Estados arredar definitivamente os meios violentos para a consecução dos seus interesses nacionais. Outros destacam que os laços económicos podem dissuadir a guerra, tornando-a um instrumento excessivamente dispendioso¹¹. Também a busca do poder na Era da Informação tem-se tornado menos coerciva entre países desenvolvidos¹². No entanto, com o crescimento económico diminuem as desigualdades e aumentam as ambições políticas. A China, a Índia, o Brasil e outros, à medida que se desenvolvem terão necessidade de intervir activamente na política internacional para defender os seus interesses. A par com o desenvolvimento económico aumentarão também as necessidades de segurança militar. Também o nivelamento económico encontra oposição num desnivelamento político, onde impera a agenda da super-potência. Podemos portanto constatar a emergência de um choque entre a Globalização e a Segurança, numa era de Novas Relações Internacionais.

A Guerra como produto do pensamento sofre naturalmente mutações através dos tempos. Influenciada por imperativos estratégicos e catalisada por avanços tecnológicos, necessita de uma estratégia adequada ao seu emprego. A Guerra contemporânea resulta da confluência da Revolução da Informação com a Revolução dos Assuntos Militares (RAM)¹³. Este período altamente fértil em novas tecnologias, aglomera-as com novas tácticas, doutrinas e organizações.

10 MOITA, Luís - **Os conflitos dos últimos 25 anos**. Janus 2005 - Anuário de relações exteriores, Público - UAL, pp. 124-127. Este autor apresenta e desenvolve a hipótese de "rarefacção do fenómeno da guerra". Apresenta como causas possíveis: a perigosidade dos arsenais disponíveis e o consequente efeito de dissuasão; a desproporcionalidade dos meios usados; a relativa desvalorização dos territórios torna obsoletas as guerras de conquista; as guerras económicas suplantam as guerras militares; razões ecológicas, etc.

11 Na Guerra do Golfo de 1991 foram gastos 79 mil milhões USD (preços de 2002), enquanto que a Guerra do Kosovo, esmagadoramente aérea, custou cerca de 3 mil milhões USD. Relativamente à Guerra do Iraque, as verbas extraordinárias aprovadas pelo Congresso, atingiram 204.6 mil milhões USD em 30 de Setembro 2005.<http://costofwar.com/numbers.html>.

12 NYE, Joseph - **Why military power is no longer enough**. 31 de Março de 2002.
<http://observer.guardian.co.uk/worldview/story/0,11581,676169,00.html>

13 A Revolução dos Assuntos Militares configura uma disrupção de valores e processos de fazer a guerra e das respectivas organizações, assentes em avanços tecnológicos. Por exemplo, a "blitzkrieg" e a aviação naval (porta-aviões) podem considerar-se inovações disruptivas. No caso do exército alemão, ameaçou e transformou a infantaria. No caso americano tornou obsoletos os navios almirantes. Actualmente os avanços possibilitados pelas tecnologias de informação, pelo desenvolvimento de sistemas de bombardeamento de pre-

Este entendimento decorre da constatação de que o carácter da Guerra mudou! O Golfo 1991, a Bósnia, o Kosovo, o Afeganistão e o Iraque 2003 são disso reflexo.

Na perspectiva actual da Era da Informação, o campo de batalha do futuro não tem limites, anteriormente definidos para separação entre serviços (marinha, exército, força aérea), tornando-se por isso num espaço de batalha multi-dimensional, onde prevalece a dimensão espacial catalisada pelos aspectos tempo/velocidade. O tempo e o espaço foram igualmente importantes nos conflitos do passado. Hoje o tempo é mais importante, procurando-se executar um ciclo de decisão mais rápido do que o adversário, criando disrupções (curto-circuitos) nas suas acções.

É neste espaço de batalha que se verificam todas as formas de interacção humana, desde o combate armado até ao debate político e condicionamento da opinião pública, não se esgotando os instrumentos de poder apenas na vertente militar.

É neste ambiente complexo que amadurece o conceito de Operações Baseadas em Efeitos como metodologia estratégica para alcançar a Segurança de um Estado ou de uma Aliança.

Um Conceito Inovador?

"This is our future – this is how we must fight in the age of the small, the fast and the many."

Arthur Cebrowski¹⁴

O conceito de OBE é fundamental para a condução da Segurança nacional, tendo sido abordado ao longo dos séculos, sem nunca ter tido o sucesso operacional da actualidade. A ideia central de relações causais nos conflitos remonta a séculos pas-

cisão, plataformas furtivas (tripuladas ou não) e sistemas espaciais, todos ligados em rede, permitem uma verdadeira transformação do modo de fazer a guerra. Para aprofundamento da temática sobre a RAM, sugere-se a leitura da edição da **Nação e Defesa**, Instituto da Defesa Nacional – nº extra série – Abril 2003, assim como os artigos de TELO, António – **Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso**, Nação e Defesa, Nº 103-2ª série, 2003, e de PEREIRA, Santos – **RMA: realidade eutopia**, Nação e Defesa, Nº 104-2ª série, 2003.

14 CEBROWSKI, Arthur K. – **Transforming Transformation - Will it Change the Character of War?** U.S. National Intelligence Council, 2004, p.14. http://www.cia.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2004_05_25_papers/transformation.pdf.

sados¹⁵, podendo ser encontradas referências que remontam a Sun Tzu. Atingir os objectivos através de efeitos que tornam desnecessária a batalha é uma forma de pensar a Guerra com mais de 2500 anos, amplamente descrita na sua obra “A Arte da Guerra”.

A doutrina de bombardeamento estratégico de Douhet, Trenchard ou Billy Mitchell, através do ataque aos centros populacionais, indústrias e infra-estruturas logísticas, visava alcançar o efeito de destruir o exército inimigo.

Durante a 2ª Guerra Mundial foi necessário bombardear as infra-estruturas ferroviárias alemãs para impedir a distribuição de carvão à indústria de guerra. Os bombardeamentos provocaram efeitos directos de interrupção da circulação e efeitos indirectos de isolar o campo de batalha da Normandia e do colapso da economia de guerra nazi.

Os ataques aos caminhos de ferro necessitaram cinco vezes mais bombas do que se tivessem sido atacadas apenas as pontes ferroviárias. No entanto, se tivessem atacado as centrais eléctricas ou os postos de transformação eléctrica teriam destruído a capacidade eléctrica nazi e com isso interrompido a produção da indústria de guerra.¹⁶

A época da Guerra Fria, com a sua ameaça de destruição mútua assegurada, garantiu um efeito de paralisia estratégica. O pensamento estratégico sobre OBE foi retomado com os registos de John Warden e mais recentemente de David Deptula. A influência do primeiro ficou registada no planeamento da Guerra do Golfo de 1991, onde a sua visão do inimigo como sistema ficou decalcada na doutrina oficial americana.

Durante o conflito do Kosovo em 1999, a NATO recorreu primariamente aos meios da Força Aérea Americana. Este ramo tinha sofrido uma redução de meios de 40% desde 1989. O conceito de operações expedicionárias posto em prática durante esta guerra validou a necessidade de reformular a estratégia de planeamento destas operações¹⁷.

As modalidades de acção estratégica tradicionais envolviam o atrito (ou desgaste das capacidades adversárias) e o aniquilamento (destruição completa do adversário). As OBE

15 DEPTULA, David A. - *Effects-Based Operations: A U.S. Commander's Perspective*. Journal of Singapore Armed Forces, Volume 31 No. 2, 2005.

16 MEILINGER, Phillip - *A History of Effects-Based Air Operations*. Air Power Review, Vol 6 nº 3, 2003, pp. 1-26.

17 REBBECA, Grant - *The Kosovo Campaign: Aerospace Power Made It Work*. 1999. O empenhamento da USAF no Kosovo ascendeu a 50% dos seus meios. Em comparação, no Vietname foram utilizados apenas 15% e em 1991 na Guerra do Golfo cerca de 30%.

tentam complementá-las, focalizando-se nos efeitos em vez da destruição física, pressionando o adversário a reagir de acordo com os nossos interesses estratégicos, e se possível sem que ele tenha percepção disso desviando a ênfase da massificação de forças para destruir o adversário para uma aplicação mais abrangente das ferramentas de Segurança, coagindo o adversário de forma rápida, com menores custos de vidas e recursos.

Desenvolve-se um novo paradigma, antítese da Guerra de desgaste e aniquilação, que procura a disrupção dos processos de decisão do adversário, influenciando a sua capacidade de actuação. A mudança desvia-se da destruição física para o condicionamento do comportamento do adversário. A capacidade de intervir em qualquer parte do globo impondo efeitos em vez da massificação das forças, veio acrescentar algo à eficácia¹⁸ pretendida da acção militar: a eficiência¹⁹ no emprego de forças.

O Despertar de uma Nova Era

Com o início da Guerra do Golfo de 1991 estávamos a assistir ao nascimento das OBE da era moderna. Em vez da aproximação tradicional de destruição maciça de alvos ou do inimigo, começou a pensar-se em alcançar os objectivos estratégicos com maior eficiência e eficácia. O avanço tecnológico permitiu que uma única aeronave atingisse diversos alvos numa única missão.

A revolução tecnológica em curso viabilizou a guerra com base em efeitos, possibilitando o desenvolvimento de novos conceitos de operações. A combinação das plataformas furtivas²⁰, armamento de precisão, sistemas de informação e Comando e Controlo organizados em rede, redefine o conceito de emprego de força, e com ele a capacidade de produzir efeitos outrora impensáveis. As OBE não são novas. O que é radicalmente novo é a aplicação das capacidades centradas em rede nessas operações.

18 Capacidade de produzir um efeito ou um resultado que pode ser medido qualitativamente. Implica o cumprimento da tarefa de forma correcta, consistente com a visão, valores e em apoio dos objectivos da organização. Relaciona-se com resultados sem atender aos recursos dispendidos no desempenho da tarefa.

19 Medida de produção relativa aos recursos utilizados. Relaciona os recursos dispendidos ou poupados, sem atender à eficácia do desempenho.

20 As plataformas “stealth” (tripuladas ou não), com assinatura radar reduzida e por isso denominadas “invisíveis”, constituem os elementos centrais de qualquer estratégia de emprego do poder aéreo.

É esta aplicação que permite o salto qualitativo de uma estratégia centrada no atrito para uma estratégia de “choque e temor”.²¹

É difícil escolher uma única definição de OBE, dada a proximidade doutrinária sobre esta temática. Decidimos por isso, se nos é permitido, compor a nossa própria definição de trabalho. Para esta discussão iremos definir as OBE como: acções coordenadas que procuram condicionar o estado de um sistema através da aplicação integrada de instrumentos de poder nacional, de forma transversal ao espectro do conflito, considerando os efeitos das acções na conquista dos objectivos.

As acções são planeadas, executadas, avaliadas e adaptadas utilizando um conhecimento holístico do adversário e do espaço de batalha, orientadas para condicionar os comportamentos de amigos, adversários e neutrais, na paz, crise e guerra.

O desafio de obter um maior conhecimento do adversário é o motor das OBE. Esse conhecimento rapidamente “accionável” assenta na qualidade e partilha de informação; uma imagem do adversário como uma teia de relacionamentos entre os seus vários sistemas, desde políticos, económicos, informacionais, históricos, culturais. Uma análise transversal a este sistema complexo permite discorrer capacidades ou fontes de poder, vulnerabilidades e fraquezas, fazendo emergir os nós vulneráveis assim como as formas ideais de aplicação de poder, tendentes a alterar o comportamento do adversário.

Vejamos primeiro o conceito de efeitos.

Os efeitos referem-se a uma gama de resultados, eventos, ou consequências de acções, que podem advir de qualquer instrumento nacional de poder. Os efeitos são uma consequência cumulativa transversal ao ambiente estratégico de uma ou mais acções, abarcando desde o estado de paz até ao combate de alta intensidade, afectando desde os níveis estratégico até ao tático.

Para melhorar a compreensão importa distinguir os tipos de efeitos²²: directos e indirectos.

21 A estratégia empregue na Guerra do Iraque 2003, desde logo denominada de “Shock and Awe”, constitui a operacionalização de um conceito de ataques paralelos, em simultâneo e de forma rápida e precisa, produzindo efeitos devastadores, tanto físicos como psicológicos. O “choque e o temor” são alcançados não apenas em função do número de alvos destruídos, mas como resultado da destruição ou neutralização, num curto espaço de tempo, de um número significativo de alvos críticos para o funcionamento do adversário como sistema.

22 Air & Space Power Course - **Effects-based operations**. College of Aerospace Doctrine, Research and Education. <http://www.iwar.org.uk/military/resources/asp/main.htm>

A diferença básica entre eles é de que um efeito directo resulta de acções sem nenhum mecanismo interveniente entre o acto e o objectivo. Os efeitos indirectos são de difícil previsão e arrastam-se no tempo, contribuindo ou não para a consecução do objectivo.

Os efeitos directos podem ser físicos (existe uma alteração física no objecto de aplicação militar); funcionais (efeito na capacidade de funcionamento do alvo, degradando o seu funcionamento); psicológicos (resultado de acções que influenciam emoções, motivos e em última análise o comportamento de governos, organizações, grupos e indivíduos); colaterais (resultados ocorridos para além das intenções, com consequências positivas ou negativas relativamente à obtenção do objectivo).

Os efeitos indirectos podem ser psicológicos; colaterais; funcionais; cumulativos (o resultado dos efeitos directos e indirectos contra um adversário); em cascata (um efeito indirecto transversal a vários sistemas adversários) ou sistémicos (efeito na operação específica de sistemas).

Será mais fácil compreender o conceito através da análise de um exemplo:

Se considerarmos a função das missões SEAD²³ na Guerra do Golfo, no sentido de reduzir a capacidade anti-aérea inimiga, podemos compreender melhor este conceito: a destruição física dos SAM²⁴ e dos radares é um efeito directo relativamente ao objectivo de obter uma situação aérea favorável. No entanto, este efeito directo pode despoletar outros resultados, efeitos indirectos, que podem contribuir para o objectivo desejado. Por exemplo, a percepção por parte do inimigo, de que a sua destruição está iminente, pode contribuir para a sua paralisia e desse modo poderá abdicar de efectuar o seguimento dos alvos aéreos com receio de ser localizado e atacado. Este efeito secundário (indirecto) contribui também para a concretização do objectivo inicial.

As dimensões das OBE

Podem ser apresentadas várias vertentes orientadoras da teoria das OBE, destacando algumas das suas vantagens:

23 "Suppression of Enemy Air Defense": Supressão de Defesas Anti-aéreas Inimigas. São missões aéreas designadas a localizar e destruir as defesas anti-aéreas inimigas, conferindo uma maior liberdade de operação dos meios aéreos amigos.

24 "Surface to Air Missile": Mísseis Superfície-Ar.

1. Planeamento Baseado em Efeitos

As OBE surgem como uma evolução das operações baseadas em objectivos. Este método associa os objectivos directamente às acções. As OBE em contraste associam as acções a um efeito que contribua para a obtenção do objectivo. Apesar de parecer ténue a diferença, o seu impacto para o planeamento das operações é significativa.

Como se obtêm os objectivos através dos efeitos, torna-se crucial a identificação daqueles que são desejados, diminuindo a probabilidade de ocorrência dos que são negativos. Ao longo da história tem-se verificado que alguns dos efeitos não desejados contribuem directamente para o insucesso da missão. Por outro lado, os efeitos positivos podem catalizar os benefícios das acções conduzindo a uma maior eficiência e eficácia da missão.

O planeamento baseado em efeitos é uma metodologia assente na procura de efeitos sistémicos em vez da destruição absoluta; uma forma de pensar que transcende os benefícios militares. São uma forma de orquestrar os pilares da Segurança nacional, ligando os elementos DIME.

O planeamento de OBE deverá ter início ao nível estratégico nacional. No sentido de permitir a compreensão dos efeitos decorrentes de uma possível acção, é necessário ter um conhecimento holístico do adversário, considerando as teias de relacionamento entre os sistemas que o constituem. No processo de planeamento são identificados os efeitos desejados. Depois identificam-se os Centros de Gravidade (CoG)²⁵ onde se irá aplicar a acção (pessoas, estruturas, informação, etc). Posteriormente são determinadas as acções necessárias (atacar, defender, neutralizar, isolar ou uma combinação). Finalmente terá lugar a estimativa dos recursos necessários para apoiar essas acções, com a finalidade de obter os efeitos desejados²⁶.

Com esta informação, os objectivos nacionais são formulados, tendo por base os resultados desejados, e definidos em termos de efeitos a alcançar. De seguida,

25 O CoG ("*Center of Gravity*") é segundo Clausewitz o "centro de todo o poder e movimento, de onde tudo depende". É por isso um elemento de poder e não uma fraqueza como muitas vezes nos fazem acreditar. Os CoG's existem em todos os níveis da guerra: estratégicos, operacionais e táticos. Um CoG como fonte de poder que é, tem capacidades críticas (o que é que faz?); tem requisitos críticos (o que é que ele necessita para ser efectivo?); e tem vulnerabilidades críticas (através das quais o CoG pode ser atacado). Para os mais curiosos sobre o planeamento de campanhas militares sugere-se a consulta de <http://www.cadre.maxwell.af.mil/warfarestudies/jaop/Docs/Handbook2003.pdf>

26 ADMIRE, John - **Transforming coalition warfare with network centric capabilities**. 2004, p.7. http://www.dodccrp.org/events/2004/ICCRTS_Denmark/CD/papers/170.pdf

a estratégia nacional é desenvolvida para decidir quais os instrumentos do poder nacional (DIME) que serão aplicados para alcançar os objectivos. Após estabelecida a estratégia, o nível político define e atribui a missão.

Ao nível operacional o processo apresenta também mais-valias consideráveis.

Na metodologia tradicional assente em objectivos, o Comandante da Força Conjunta (CFC) define objectivos que os Comandantes Funcionais irão tentar atingir recorrendo aos seus meios atribuídos. Se por outro lado o CFC definir um conjunto de efeitos a alcançar, os Comandantes Funcionais poderão desenvolver acções que possam produzir esses efeitos. A ênfase não está na ferramenta, mas sim naquilo que ela pode construir. Seguindo esta aproximação torna-se mais natural a integração de esforço, permitindo que diversas componentes contribuam para o mesmo efeito desejado. Também reduz a probabilidade de efeitos indesejados, dado que cada acção é analisada tendo em conta os possíveis efeitos que poderá produzir.

Após a execução do plano são reunidas informações que permitam perceber o progresso no sentido de alcançar os efeitos desejados. O planeamento das OBE abrange por isso esforços do nível estratégico ao tático.

Sugiro então um pequeno exercício prático:

Usando o exemplo²⁷ de uma rede eléctrica, é possível verificar a pertinência desta metodologia. Com a aproximação tradicional de atricção, os componentes desse sistema seriam incluídos na listagem de alvos e atacados sequencialmente até à destruição completa. No entanto, de acordo com esta nova metodologia, interessa olhar para este sistema e prever qual o efeito decorrente da sua disrupção. A rede eléctrica é essencial para o sistema de defesa aérea, de comando e controlo e mesmo das populações. Ora o grande objectivo será o de afectar essas capacidades adversárias. Encarando o inimigo como um sistema é possível priorizar alguns sub-sistemas que, quando neutralizados, produzam o efeito desejado - interromper o fornecimento de energia eléctrica. Ao efectuar essa priorização pode chegar-se à conclusão que apenas dois alvos sejam suficientes para afectar todo o sistema.

Esta solução apresentada não é única. E não significa que terá de ser sempre usada a força física para alcançar o efeito. Idealmente, bastaria alguém desligar um interruptor numa central eléctrica para obter os mesmos efeitos. Independentemente do meca-

27 CROWDER, Gary - **Effects Based Operations Briefing**, United States Department of Defense, 2003. http://www.defenselink.mil/transcripts/2003/t03202003_t0319effects.html

nismo utilizado para causar esse efeito²⁸, o que importa é o resultado final estar em consonância com os objectivos estabelecidos. Percebendo quais os efeitos desejados para concretizar os objectivos militares e políticos, será mais fácil determinar as acções para os alcançar, abdicando da perspectiva de máxima destruição. As forças terrestres continuarão a ser importantes para a consecução dos objectivos de campanha, especialmente para operações de pós-conflito, mas a massificação de forças terrestres deixou de ser um requisito absoluto para controlar o adversário²⁹.

Facilmente se compreende as vantagens a nível de economia de esforço e de rapidez de execução de uma aproximação baseada em efeitos. Ao reduzir o número de meios necessários é possível empregá-los noutras missões e com isso aumentar os efeitos globais da operação, obtendo maior eficiência. Também a destruição criada e os danos colaterais serão menores, para já não falar da preservação de meios amigos através da redução de risco.

Os objectivos militares e políticos são por isso mais facilmente alcançados, dado existir uma maior integração da estratégia nacional com os objectivos operacionais.

2. O inimigo como um sistema

Um dos modelos mais utilizados para o planeamento de OBE, apresentado por John Warden³⁰, encara o inimigo como um sistema interdependente de fontes de poder e vulnerabilidades, dispostas em cinco anéis concêntricos, tendo por núcleo a liderança. À medida que progredimos nos anéis para o exterior, decrescendo na importância, encontramos os elementos orgânicos essenciais (electricidade, petróleo, etc), infra-estrutura (transportes, etc), população e forças militares. Cada anel tem “um eixo de todo o poder e movimento”³¹ que, se for destruído ou neutralizado, provoca o fim

28 Através de operações psicológicas, nomeadamente o lançamento de panfletos, ou através de acções de sabotagem de forças especiais, ou suborno ou por acção deliberada do adversário sob percepção de que a sua destruição estaria iminente. Outrora julgava-se que a derrota do inimigo só era alcançada após a destruição do seu exército. No entanto, o efeito desejado pode ser alcançado através da deserção ou rendição dos seus soldados, sem requerer a sua aniquilação.

29 DEPTULA, David A. - **Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare**. Aerospace Education Foundation, Defense and Airpower Series, 2001, p.18.

30 WARDEN, John A. III - **The Enemy as a System**. Airpower Journal, Spring 1995.
<http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/warden.html>

31 FADOK, David - **John Boyd e John Warden: A busca da paralisia estratégica pelo poder aéreo**. Air & Space Power Journal, 1.º Trimestre 2001.

do funcionamento efectivo desse anel, afectando todo o sistema de maneira mais ou menos significativa. Os golpes mais efectivos serão aqueles deferidos no centro do sistema, nomeadamente sobre a liderança. Quando os eixos de poder são neutralizados obtém-se uma paralisia estratégica do sistema.

Ao atacar o adversário enquanto sistema, de forma paralela (transversal aos níveis da guerra) e simultânea, com rapidez, causando uma paralisia estratégica, consegue-se uma redução do tempo de conflito. Em última análise, procura-se o controlo dos sistemas adversários em vez de os destruir, reduzindo os danos colaterais, a atrição e os custos de reconstrução pós-conflito.

Também a teoria de Warden³² serviu de base para o planeamento da Operação “Iraqi Freedom”, recorrendo à análise detalhada dos sistemas críticos do regime iraquiano³³. Uma clara aplicação da sua doutrina verificou-se na selecção de alvos, tendo sido colocado ênfase na estrutura de comando e nos mecanismos de controlo iraquiano, centrando a prioridade na capital. O objectivo do planeamento baseado em efeitos era o desactivar dos sistemas sem destruir as infra-estruturas essenciais para a fase pós-conflito.

3. *Instrumentos de poder nacional - DIME*

As OBE reflectem a mudança da acção com base exclusivamente no pilar militar, para a integração de todos os instrumentos de poder, actuando em complementaridade e catalisando-se.

Vejamos um exemplo concreto da Operação “Allied Force”³⁴ durante a Guerra do Kosovo: o objectivo político estabelecido requeria que Milosevic acesse às condições da NATO. Vários efeitos contribuíram para a consecução deste objectivo:

32 Para além dele, outros teóricos influenciaram directamente o planeamento da Guerra do Iraque 2003, destacando-se Clausewitz, Jomini, Boyd. PETERSON, Steven - **Central but Inadequate: The Application of Theory in Operation Iraqi Freedom**. National Defense University, 2003. <http://www.ndu.edu/library/n4/n045602l.pdf>

33 Idem, pp. 8-9. Numa fase inicial do planeamento foi solicitada colaboração da School of Advanced Military Studies, no sentido de produzir uma análise sistémica do regime de Saddam, identificando os sistemas essenciais para a sua manutenção no poder. Mais de uma dúzia de sistemas foram identificados, desde as forças armadas até aos sistemas eléctricos, sistemas bancários, petrolíferos, etc. A análise desses sistemas permitiu desenvolver estratégias aéreas e terrestres para os afectar, de uma forma global, tanto na capital como em toda a área de operações.

34 Air & Space Power Course - **Effects-based operations**. College of Aerospace Doctrine, Research and Education. <http://www.iwar.org.uk/military/resources/asp/main.htm>

ataques aéreos (efeitos militares); diplomacia russa (efeito diplomático); ataques kosovares (efeito militar); sanções (efeito económico); concentração do poder terrestre da NATO (efeito militar-diplomático); solidariedade da NATO (efeito diplomático).

A sua acção sinérgica, e não a preponderância de um instrumento em relação aos outros, contribuiu para o fim da guerra. As fontes de poder nacional não se esgotam na vertente militar, pelo que maior preponderância deverá ser dada às outras vertentes, abandonando uma perspectiva centrada no pilar militar.

4. Ataques paralelos de precisão

Para melhor visualizarmos a importância desta vertente podemos reflectir sobre os dados dos conflitos recentes:

- No primeiro dia da Operação “Desert Storm” em 1991, foram atacados mais alvos do que durante os anos de 1942 e 1943 durante a ofensiva da 8.^a Força Aérea.³⁵ Em todo o conflito foram utilizadas 9000 PGM³⁶ de um total de 220.000 lançadas³⁷. Apesar de voarem menos de 2% das missões, os F-117 (aviões furtivos) atacaram 43% dos alvos.³⁸
- Durante a Guerra do Kosovo foram largadas 6728 PGM e 16.587 não guiadas. Apesar de constituírem apenas 29% da totalidade de armamento utilizado, foram responsáveis pelo impacto em 64% dos alvos.³⁹
- Na Guerra do Iraque de 2003 foram largadas 29.199 bombas, mísseis e foguetes, das quais 68% foram guiadas.⁴⁰

35 Ao determinar previamente os efeitos decorrentes de uma acção é possível seleccionar uma plataforma para atacar vários alvos, em vez de várias plataformas para um alvo. Por exemplo o bombardeiro B-1 pode transportar 24 JDAM (Joint Direct Attack Munitions - bombas guiadas por GPS) para serem lançadas contra 24 alvos diferentes. Considerando uma panóplia de dezenas destes aviões, garantimos uma capacidade de ataques paralelos e simultâneos. CROWDER, Gary - **Effects Based Operations Briefing**. United States Department of Defense, 2003. http://www.defenselink.mil/transcripts/2003/t03202003_t0319effects.html

36 “Precision Guided Munitions” - as munições guiadas de precisão recorrem a vários sistemas de guiamento, desde o GPS, LASER, óptico, infra-vermelho, etc, alcançando valores de precisão no impacto na ordem dos centímetros.

37 DEPTULA, David A. - **Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare**. Aerospace Education Foundation, Defense and Airpower Series, 2001, p.9.

38 Idem, p.10.

39 Air War Over Serbia (AWOS) Fact Sheet, Jan 2000, p. 6.

40 GRANT, Rebecca - **Gulf War II: Air and Space Power Led the Way**. Aerospace Education Foundation, 2003.

No entanto, unicamente o aspecto quantitativo das “munições inteligentes” utilizadas, não espelha a sua importância nos conflitos modernos. É preciso equacionar uma escala qualitativa com as referências anteriores. Para isso basta afirmar que a largada de uma única PGM por um único F-117 equivale a 9000 bombas largadas por 1000 aviões durante a 2ª Guerra Mundial⁴¹.

A eficácia associada ao planeamento com este tipo de sistemas permite reduzir o número de meios empregues, aumentar a precisão do ataque reduzindo danos colaterais. As medidas de eficácia/eficiência deixam de ser os custos das plataformas ou sistemas relativamente aos alvos atingidos, mas sim o custo por efeito desejado. Com esta modalidade, o custo por efeito obtido é proporcionalmente mais baixo.

5. *Orquestração do espaço de batalha*

A gestão do espaço de batalha⁴² actual é complexa e afectada pela interacção entre as entidades participantes. Fruto de uma elevada consciência situacional partilhada⁴³, a opção de reorientação de tarefas é possível sem ter de esperar por um novo ciclo de planeamento de forças, adequando sistemas de armas a mudanças de prioridades de alvos. O facto de uma plataforma se mover permite que seja detectada, logo localizada. Se pode ser localizada e seguida, pode ser atingida, logo destruída, com precisão⁴⁴. A redução deste ciclo permite uma tomada de decisão quase em tempo real. O processo de planeamento de alvos passou de quatro dias, na operação “Desert Storm” em 1991, para 45 minutos na Operação “Iraqi Freedom” em 2003, permitindo uma clara vantagem operacional sobre o adversário. O objectivo de ser capaz de identificar um alvo, transmitir essa informação ao indivíduo correcto e destruir esse alvo em apenas um minuto, faz ainda parte de uma visão futurista. Pretende-se ao mesmo

41 DEPTULA, David A. - **Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare**. Aerospace Education Foundation, Defense and Airpower Series, 2001, p.8.

42 Meio envolvente, factores e condições que necessitam de ser compreendidas para aplicar com sucesso o poder de combate, proteger a força, ou completar a missão. Isto inclui ar, terra, mar, espaço e as forças amigas e inimigas envolvidas; estruturas; meteorologia; terreno; espectro electromagnético; e ambiente informacional dentro das áreas operacionais e de interesse.

43 É uma capacidade de extrair da imagem do espaço de batalha, actividades e padrões com significado, e partilhar esta consciência com os diversos participantes em rede. Estado em que o entendimento é comum ou pelo menos consistente, acerca do ambiente estratégico/operacional.

44 VAZ, Nuno M. - **A RAM, o quadro estratégico e as condições de emprego das forças militares**. Nação e Defesa, Instituto da Defesa Nacional, N° Extra Série, Abril 2003, p. 130.

tempo reduzir os danos colaterais e atingir a fasquia, para alguns utópica, de “zero baixas”.

Em virtude dos efeitos resultarem de acções encetadas por diversas entidades, deve existir uma coordenação de todas as acções das componentes militares e inúmeras agências governamentais e ONG. Devido à compressão dos níveis da guerra, os comandantes estratégicos detêm a capacidade de interferir directamente ao nível tático, e as acções do soldado no terreno podem ter implicações estratégicas, afectando directamente o desenrolar do conflito.

No entanto, só quando todas as forças estiverem ligadas em rede é que será possível obter uma verdadeira imagem operacional comum, permitindo uma completa colaboração entre as entidades do espaço de batalha.

6. As OBE são os fins para os meios da Guerra Centrada em Rede⁴⁵

A aproximação conceptual da Guerra Centrada em Rede denominada “Network Centric Warfare”⁴⁶, estende a área de influência a operações de crise, corporizando os princípios da Era da Informação. Os resultados de estudos e operações reais têm demonstrado que as forças centradas em rede estão aptas para uma maior amplitude de missões, fruto de uma eficácia acrescida complementada por uma eficiência de recursos. A ligação de pessoas através de sistemas de comunicação e computadores, permite a partilha de informação com base na interoperabilidade existente entre as entidades, assegurando um emprego rápido dos recursos. O desenvolvimento e a aquisição de novos sistemas são feitos tendo em vista a eficiência económica, eliminando os sistemas não interoperáveis assim como os legados ultrapassados, sempre com uma perspectiva futura de investimento nas tecnologias de informação. Os objectivos subjacentes às operações centradas em rede, incluem um entendimento acrescido da intenção de comando, associado a uma compreensão da situação operacional a todos os níveis de comando, que permitam uma auto-sincronização das acções. A capacidade de absorver o conhecimento colectivo das forças de coligação possibilita a redução do “atrito e nevoeiro” do espaço de batalha.

45 SMITH, Edward A. - *Effects-Based Operations: Applying Network-Centric Warfare in Peace, Crisis, and War*. Washington D.C.: CCRP, 2002, p. 541.

46 DEPARTMENT OF DEFENSE - *Network Centric Warfare: background and oversight issues for congress*. Washington D.C.: Department of Defense, 2004, <http://fpc.state.gov/documents/organization/33858.pdf>

Desafios das OBE

Ao longo dos conflitos recentes foi possível constatar as vantagens das OBE, mas também se realçaram muitos dos desafios.

As OBE são um intrincado sistema de sistemas numa época em que a complexidade tomou conta da Guerra. O desafio de identificar efeitos que conduzam a objectivos determinados e posteriormente identificar acções que produzam esses efeitos, sem resultados indesejados, afigura-se uma tarefa dantesca.

Apesar dos avanços nas redes de informação, ainda continua a ser um desafio encaminhar a informação correcta para a pessoa certa na altura indicada. O conceito OBE não destaca a plataforma que efectua a acção (quer seja de recolha de informação ou de ataque), mas sim o processo de partilha e distribuição da informação. Nesse sentido, a partilha de informação, de modo transversal aos níveis da Guerra, e entre as entidades participantes, é essencial para o desenvolvimento da superioridade de decisão⁴⁷.

A avaliação dos efeitos, especialmente os de 2^a e 3^a ordem está fortemente dependente da capacidade de recolha e análise de informações, sendo um processo moroso e por vezes de medição um pouco subjectiva⁴⁸. Durante a Operação “Iraqi Freedom” a medição desses efeitos foi feita pelos métodos tradicionais, em virtude da velocidade com que decorriam as operações e da incapacidade dos quartéis-generais em avaliarem os resultados.

A comparação dos resultados operacionais com os objectivos políticos e estratégicos permite aferir o sucesso, resultando em última análise na imposição da nossa vontade sobre o adversário. A medição do sucesso de um conflito armado deve ter em conta os resultados e não apenas a destruição. A destruição do inimigo sempre foi um meio para um fim estratégico e não um fim em si mesmo. Por essa razão é que, invariavelmente após cada paragem das agressões, nos sentimos tentados a

47 A superioridade de decisão reflecte o estado em que as decisões tomadas são melhor informadas e implementadas mais rapidamente do que o adversário pode reagir, permitindo que o comandante possa condicionar o espaço de batalha de modo a melhor cumprir os seus objectivos. Tem dependência crítica no estabelecimento e manutenção de uma posição de domínio de informação em todas as fases das operações. Permite uma melhor compreensão da situação operacional do que o adversário, implicando uma melhoria da condução, coerência e eficácia das operações.

48 A rendição de Milosevic ficou a dever-se a que efeito em particular? Aos ataques aéreos, às sanções? Em que proporção?

ajudar a reconstruir o país adversário.⁴⁹ Uma das lacunas presentes diz respeito à insuficiência dos padrões de avaliação da eficácia das operações. Estes parâmetros tradicionais de medição de sucesso⁵⁰ são fáceis de compreender e de medir, no entanto não descrevem a ligação entre as acções e os resultados estratégicos desejados.

Torna-se necessário desenvolver novas métricas para aferir o sucesso das OBE. Esse é um trabalho que está a ser desenvolvido com base nas lições aprendidas dos últimos conflitos.

A redução de custo, advogada pelos defensores das OBE, não é assim tão evidente. Apesar de proporcionalmente mais baixos (quando comparados com os efeitos obtidos), os custos globais de empregar OBE são cada vez maiores. O facto de existir uma maior preponderância para guerra, fruto do esmagador poderio nacional americano, implica uma constante actualização e renovação da panóplia militar. Por exemplo, para o ano fiscal de 2006, George Bush solicitou 441 mil milhões USD, para além dos gastos adicionais com a Guerra do Iraque⁵¹.

A modelação, simulação e experimentação permitem alcançar uma maior complexidade no planeamento e execução das operações. Apesar da mudança do carácter da Guerra, a estratégia, como resultante do pensamento, continuará a ser uma ciência e uma arte. Esta actividade, como a Guerra, será porém mais complexa, em virtude do aumento do “tempo”⁵² das operações e da necessidade de incrementar a velocidade de comando⁵³, requerendo um maior investimento intelectual por parte dos seus promotores.

A metáfora do soldado estratégico⁵⁴ exercendo um excepcional grau de independência, maturidade, julgamento e análise na conduta das operações do século XXI,

49 Isto verificou-se após a 2.ª Guerra Mundial, após a Guerra do Afeganistão e Iraque e continuará a registar-se no futuro. Não iremos tecer comentários, acerca da importância para a economia dos países, do envolvimento das empresas nacionais no esforço de reconstrução.

50 Como sendo a contagem de baixas, o número de missões, os alvos atingidos, ou a ocupação de território inimigo.

51 O orçamento militar dos EUA para 2004 foi quase tão grande como o do resto do mundo, 6 vezes superior à Rússia (segundo na lista). Os gastos militares dos 7 potenciais inimigos (Cuba, Irão, Iraque, Líbia, Coreia do Norte, Sudão e Síria) mais a Rússia e a China equivalem a 34% do orçamento militar dos EUA. <http://www.globalissues.org/Geopolitics/ArmsTrade/Spending.asp>.

52 O ritmo de actividade global das unidades, sistemas de armas, e pessoal. Traduz a razão ou ritmo de actividade relativa ao adversário, em envolvimento e batalhas. Incorpora a capacidade da força em efectuar a transição entre posturas operacionais.

53 Processo pelo qual uma posição de superioridade informacional é convertida numa vantagem competitiva. Traduz a rapidez do processo de tomada de decisão do comando.

54 ALBERTS, David; HAYES, Richard - ob. cit. p. 65.

faz transparecer a excelência do conhecimento necessário para pôr em prática as OBE, havendo mesmo quem denomine esta actividade de “PhD Level warfare”⁵⁵.

A ênfase colocada no armamento de precisão associado ao meio aéreo, faz desviar a preponderância dos meios terrestres nos conflitos modernos. Contrariamente aos conflitos do passado, a massificação de força não é tão importante como a economia de força proporcionada pelas OBE.⁵⁶ No entanto, para operações pós-conflito ainda é necessária a presença em massa no terreno. A tecnologia ainda não é substituta para o soldado no terreno.

Os próximos estágios de evolução das OBE incluem a operacionalização de armas não-letais; a massificação da Guerra de Informação; a extensão ao exército do emprego de munições de precisão em miniatura e a utilização de sistemas espaciais. É por isso importante que o civil e o militar do século XXI estejam familiarizados com o conceito de Operações Baseadas em Efeitos...elas estão aí para ficar!

Aproximação da NATO às Operações Baseadas em Efeitos

Como já foi abordado, as OBE centram a atenção na identificação de efeitos desejados e só depois procuram as acções necessárias para os obter. Hoje mais do que nunca, todos os instrumentos de poder nacional são considerados, em vez de acções centradas no poder militar.

O documento “*Strategic Vision: The Military Challenge*”⁵⁷, estabelece as orientações fulcrais para o processo de Transformação da NATO tendo por finalidade o desenvolvimento de conceitos, capacidades e forças que permitam a execução de OBE.

A eficácia da Aliança reside na Transformação das suas capacidades para dar resposta ao ambiente complexo do futuro. A utilidade das capacidades actuais tem de ser avaliada tendo em conta a sua utilização em operações futuras. As capacidades

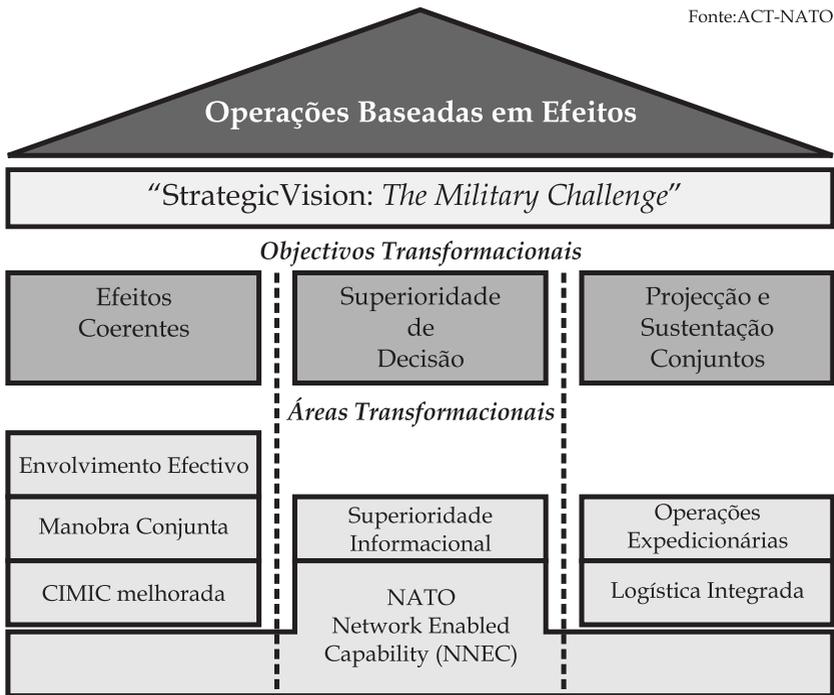
55 HOANG, Joshua - **Effects-Based Operations Equals to “Shock And Awe”?** Journal of Singapore Armed Forces, Volume 30 N.º 2, 2004.

56 Podemos comparar o esforço logístico associado com o emprego de força através do seguinte exemplo: durante a Guerra do Golfo de 1991 foram necessários 618 carregamentos de aviões C-141 e 18 de aviões C-5 para mover uma divisão ligeira de infantaria. Para o movimento da totalidade de PGM’s utilizadas foram necessários apenas 450 carregamentos de C-141. DEPTULA, David A. - **Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare**. Aerospace Education Foundation, Defense and Airpower Series, 2001, p.18.

57 NATO STRATEGIC COMMANDERS - **Strategic vision: the military challenge**. Mons: Supreme Headquarters Allied Powers Europe, 2004.

necessárias à defesa estática contra ataques maciços, não serão as mais adequadas para operações de resposta flexível em regiões distantes do globo. As capacidades futuras terão de ser passíveis de ligação em rede, proporcionando uma operação conjunta.

O conceito OBE (apresentado na figura), como resposta ao volátil contexto estratégico, envolve uma aplicação integrada de todos os instrumentos de poder da Aliança (DIME), com o objectivo de criar efeitos que permitam atingir os resultados pretendidos.



A consecução das OBE só se torna possível através de objectivos transformacionais suportados por várias capacidades. Vejamos então sumariamente e de acordo com a visão da NATO as suas características essenciais⁵⁸:

58 Idem pp.11-15.

a. Superioridade de Decisão. A obtenção de uma capacidade de decisão, melhor e mais rápida do que o adversário pode reagir, permite ao comandante condicionar o meio envolvente da forma que melhor sirva os seus objectivos. Este ciclo de decisão, que outrora demorava dias, pode hoje ser encurtado para minutos. Esta superioridade está dependente, em todos os estágios das operações, da obtenção do domínio de informação e da partilha de consciência situacional. Ao permitir uma melhor compreensão da situação do que o adversário, provoca melhorias substanciais no ritmo e eficiência das operações.

O desenvolvimento de novos sistemas de Comando e Controlo permite a análise e tratamento de informação, proporcionando uma compreensão orientada para uma melhor decisão e acção. A necessidade de informação precisa e actual, associada com a sua transmissão segura e interpretação comum, constitui alguns dos aspectos críticos. A recolha, análise, disseminação e partilha da informação entre as nações, estabelece as estruturas basilares deste pilar.

Nesse sentido, a Aliança terá de desenvolver uma capacidade permanente de obtenção de informação, incluindo sistemas espaciais, recorrendo à vigilância e reconhecimento, assim como à aquisição de alvos, permitindo a sua identificação atempada. A organização, treino e equipamento das forças pressupõe a sua capacidade de operar num ambiente colaborativo, interligado numa rede global comum. A ligação em rede abrange todas as entidades envolvidas (militares ou outras agências), de forma a permitir um ambiente íntegro de planeamento, avaliação e execução, onde a interoperabilidade se torna factor crítico.

Uma capacidade de operação em rede é por isso fundamental, no sentido de permitir uma rápida aplicação do poder de combate. Ao permitir a ligação de sensores, decisores e sistemas de armas, proporciona um emprego preciso e decisivo de efeitos militares. É assim possível que os comandantes conduzam as operações em todo o espectro, com maior consciência, confiança e controlo.

b. Efeitos Coerentes. Pretende-se atingir um estado no qual todos os instrumentos do poder da Aliança são integrados numa estrutura coerente tendente a produzir os efeitos desejados. A harmonização dos esforços militares com agências nacionais, internacionais e não-governamentais permite uma maior coerência. Os efeitos militares coerentes estão dependentes da capacidade efectiva de localizar, observar, discernir e seguir alvos; gerar efeitos desejados; avaliar

resultados; e se necessário voltar a atingi-los com rapidez decisiva. O envolvimento nas primeiras fases das crises requer uma melhor consciência situacional, assim como uma colaboração contínua com as nações e militares envolvidos nas possíveis zonas de conflito. Torna-se por isso essencial num ambiente multinacional, a colaboração entre as diversas agências e a cooperação Civil-Militar (CIMIC).

O Envolvimento Efectivo possibilita o condicionamento rápido e preciso de ameaças emergentes, através de meios letais ou não letais, utilizando armas cada vez mais precisas, causando danos colaterais mínimos para pessoas e infra-estruturas. A flexibilidade da estrutura da força permite a sua projecção, aumentando a sua capacidade de Manobra Conjunta tendente a maximizar os seus efeitos. No sentido de melhorar a eficácia dessas forças, é necessário integrar os parceiros e membros de coligação. O desenvolvimento destas capacidades permite o seguimento do alvo preciso, da maneira adequada, no tempo correcto, pela razão certa, para atingir o efeito certo. Para a Aliança assume-se de importância crucial a pesquisa, desenvolvimento, aquisição e treino de sistemas de armas de precisão, bem como métodos eficazes de aquisição de alvos.

A sinergia provocada pela Superioridade de Decisão, Envolvimento Efectivo e a Manobra Conjunta, permite aumentar a velocidade e a eficácia das operações da Aliança. Possibilita, de igual modo, a rápida estabilização pós-conflito e a reconstrução necessária. Estas actividades serão cada vez mais frequentes no futuro. Deste modo, a harmonização das actividades militares com as civis assume aspectos fundamentais, sendo de particular importância as ferramentas e o treino necessários para conduzir operações CIMIC, em todas as fases e em todo o espectro de conflito. A capacidade CIMIC melhorada, permite a coordenação de todos os aspectos das operações militares que influenciam o ambiente civil. Esta cooperação permite, em última instância, uma maior coerência operacional e o alcance efectivo dos objectivos estratégicos.

- c. **Projecção e Sustentação Conjuntos.** A capacidade de constituir, projectar e sustentar forças específicas para cada tipo de missão, para operações contínuas, distribuídas e não adjacentes, num determinado teatro é primordial para uma resposta decisiva a qualquer ameaça. Quando as forças são projectadas, a Aliança terá capacidade de sustentá-las durante o tempo considerado necessário, para conduzirem operações em todo o espectro de conflito.

O carácter expedicionário das forças da Aliança⁵⁹ é essencial para as operações futuras. O facto das forças serem modulares e projectáveis fornece maior flexibilidade no processo de decisão e na criação dos efeitos desejados. O elemento de projecção deverá estar subjacente à organização da unidade, ao apoio logístico e à condução de programas de treino e exercícios.

A Logística Integrada, possibilitada por capacidades logísticas conjuntas multinacionais, será o núcleo de apoio das Operações Expedicionárias. Os sistemas logísticos futuros supervisionam de forma remota as condições e utilização do equipamento, procedendo à emissão de sobressalentes e novos pedidos. Este processo permite que os meios logísticos sejam distribuídos de forma mais efectiva, estabelecendo prioridades. Uma rede única substitui múltiplos sistemas nacionais, servindo estes meios como potenciais fontes de abastecimento num ambiente conjunto.

Inicialmente as forças terão de possuir capacidade para se auto-sustentar, sendo posteriormente sustentadas através da integração da cadeia de abastecimento, com base num aumento de compatibilidade do equipamento. Por fim, o equilíbrio entre unidades de combate, apoio ao combate, e apoio de serviço, deve ser ajustado no sentido de alcançar os requisitos de missão.

Os objectivos transformacionais supracitados, sustentados pelas áreas ou metas intermédias, possibilitam a consecução das OBE, estando a ser alvo de um processo de desenvolvimento de capacidades NATO, da responsabilidade de equipas especialistas do Comando Aliado da Transformação, tendo como finalidade o estabelecimento de doutrina apropriada, e posterior implementação na estrutura da Aliança.

⁵⁹ A NATO Response Force (NRF) é a ferramenta operacional da Aliança, funcionando como um local privilegiado de experimentação, onde são validados os conceitos desenvolvidos. A ênfase na alta prontidão e projecção, assim como na tecnologia de ponta, proporciona uma avaliação e padronização em termos de doutrina, treino, equipamento e interoperabilidade. Pretende-se que esta força de cerca de 20.000 homens seja rapidamente projectável (deslocamento em cinco dias e sustentação por 30 dias), centrada em rede, capaz de alcançar efeitos, transmitindo uma Imagem Operacional Comum a todos os escalões de comando. Defense Horizons nº 48 - **A New Military Framework for NATO**. Center for Technology and National Security Policy - National Defense University, Maio 2005.

Conclusão

Num esforço de síntese é necessário efectuar uma reflexão que ponha a claro as descobertas feitas ao longo deste ensaio, prospectivando um possível futuro da Guerra.

As mudanças no contexto estratégico internacional decorrentes de pressões globalizantes produzem consequências sociais, políticas e económicas exponencialmente propagadas pela Era da Informação, compelindo a alteração do carácter da Guerra para um cenário radicalmente diferente daquele que o registo histórico nos tem habituado. A complexidade e incerteza das ameaças futuras determinam uma nova forma de pensar, planear e de agir. Ao invés de impor acções desconexas a nível tático, a preocupação incide na criação de efeitos que potenciem os objectivos estratégicos da campanha.

O conceito OBE, apesar de não ser novo, encontra novas formas de planear e conduzir as operações. Abandonando o conceito centrado em destruição pura e simples de alvos, dá nova ênfase à orquestração das organizações envolvidas para a obtenção de um estado final desejado. Ao nível estratégico envolve as formas de poder disponíveis – políticas, civis e económicas. Já aos níveis operacionais e táticos, envolve a selecção e combinação de meios, letais e não letais para criar os efeitos de campanha. Estes efeitos são procurados em todas as fases das operações, desde os estágios de alta intensidade até às actividades pós-conflito. Em ambientes de conflito intenso, as OBE consistem na criação de efeitos que reduzam a coerência operacional do adversário, neutralizando as suas capacidades, condicionando as suas percepções e quebrando a sua vontade de lutar.

O adversário é visto de uma perspectiva holística, visando a identificação de vulnerabilidades passíveis de serem atacadas da forma mais adequada. A ênfase de ataque em massa, característica do passado, é agora complementada por forças de qualidade onde a superioridade de conhecimento, velocidade, precisão e letalidade são empregues num contexto conjunto. As operações são executadas com um ritmo elevado, empregando menos forças e menores baixas, com efeitos colaterais reduzidos. Podemos por isso comparar as OBE a um jogo de xadrez onde o adversário é constantemente condicionado nas suas jogadas.

Em suma, a coação do adversário através do emprego de força militar avassaladora deverá ser gradualmente substituída por intervenções cirúrgicas que restaurem a ordem e a paz.

Apesar das primeiras guerras do século XXI se terem desenrolado de forma rápida, decisiva, com empenhamento de meios relativamente escassos e com perdas reduzidas, não significa que a paz seja duradoura. Após a conclusão dos combates militares de alta intensidade, uma nova forma de conflito ocupa o vazio de estabilidade, registando-se um acumular de mortes que poderá tornar-se insuportável⁶⁰.

A Guerra transcende por isso o combate militar. Este é apenas uma das suas dimensões! Enquanto não for complementado com uma política adequada de manutenção de paz e reconstrução pós-conflito, não será possível ganhar definitivamente a Paz.

A transição da época industrial para uma terceira vaga informacional implica alterações na forma de pensar a estratégia de Segurança, sendo necessário concordar com Alvin Toffler quando refere que “não podemos reter à força o mundo embrionário de amanhã nos cubículos convencionais de ontem”.⁶¹

60 No Iraque, desde 19 de Março de 2003 (início da Guerra) até 1 de Julho de 2006 morreram 2536 militares americanos e 226 de outros países da coligação. Enquanto as baixas da coligação são apresentadas de forma precisa, já do lado iraquiano é difícil apresentar um número concreto de mortes. Especula-se que tenham morrido até agora mais de 40.000 civis, enquanto que o número de militares mortos varia de 6000 a 45.000. <http://icasualties.org/oif/>

61 TOFFLER, Alvin - **A Terceira Vaga**. Lisboa: Livros do Brasil, 2003, p. 8.



Através das leituras

O Dilema de Fukuyama, por Diana Santos

Francis Fukuyama, *America at the Crossroads - Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, 2006, 226 pp., ISBN 0300113994

Num prefácio que se confunde com uma confissão pessoal sobre o seu percurso político-ideológico, Francis Fukuyama afirma que a Guerra do Iraque - que os neo-conservadores energicamente apoiaram - constitui o seu ponto de ruptura com o grupo. O momento factual está, aliás, identificado: é o discurso de Charles Krauthammer (Democratic Realism¹), no American Enterprise Institute, que celebra a execução de uma política externa de inspiração neo-conservadora. O discurso causou uma forte impressão em Fukuyama que não compreendia a aparente satisfação dos seus pares com uma política que, do seu ponto de vista, se estava a revelar desastrosa a minar as relações diplomáticas dos Estados Unidos.

O curioso é que Fukuyama - apesar de afirmar que os neoconservadores criaram a quarta tradição de política externa norte-americana a par com os liberais, hamiltonianos e jacksonianos - vem depois demonstrar, de maneira indirecta, que os neoconservadores são menos influentes do que possam parecer. Dizemos de maneira indirecta, porque no argumento de Fukuyama está contida a sua própria fragilidade e por mais duas razões: a primeira, resulta da própria análise aos neoconservadores como fenómeno político. Desde os anos 40, emergiram como um grupo de intelectuais relativamente

1 KRAUTHAMMER, Charles, "Democratic Realism - An American Foreign Policy for a Unipolar World", Washington D.C., AIE Annual Dinner, January 2004 (disponível em www.aei.org)

heterogéneo, com um ou outro conceito comum e muitas ideias diferentes. O que os liga entre si, acima de tudo, são laços de amizade, percursos académicos pelas mesmas instituições, redacções das revistas (“National Interest”, “Public Interest” e “Commentary”) e think-tanks. As suas opiniões políticas são, em grande medida, reactivas a cada momento político (foram anti-macCartistas nos anos 50, anti-“new left” nos anos 60 e 70 e integraram a administração Reagan nos anos 80) e, até aos anos 90, não tinham aquilo a que se pode chamar uma agenda política concreta. Por outras palavras, os neo-conservadores foram e são um *movimento político*, com interesse em intervir no debate, que foi, aos poucos, criando um corpo mais ou menos coerente de ideias com vista a uma política externa aplicável à evolução do sistema internacional.

A segunda razão diz que, apesar da política externa do primeiro mandato de George W. Bush estar inevitavelmente ligada aos neoconservadores (e ser influenciada por eles), resulta antes de outro elemento, a que o autor chama “bureaucratic tribalism” (p.61). Vários elementos da administração Reagan (alguns neoconservadores, outros não) uniram-se na actual administração para defender uma política externa agressiva em resultado da situação internacional (pós 11 de Setembro), inspirada na governação moral de Ronald Reagan, legitimada pela vitória na Guerra Fria. Ou seja, segundo Fukuyama, a responsabilidade pela estratégia de que discorda, deve ser atribuída à administração que se uniu em torno de determinados objectivos e não aos neoconservadores que apesar de a influenciarem não a determinaram.

Então, porque é que Francis Fukuyama já não é um neoconservador? Porque discorda, essencialmente, da política externa de George W. Bush, principalmente da decisão de invadir o Iraque. O autor cai na sua própria armadilha: desvaloriza o papel dos neoconservadores, mas não resiste a distanciar-se deles.

Porquê? Porque Fukuyama percorre um caminho intelectual que, de alguma forma, o faz rumar para a moderação. Não gosta dos excessos retóricos e políticos dos neoconservadores (não se lê, mas subentende-se), nem das políticas que considera unilateralistas e expansionistas.

Este livro é também um percurso reflexivo sobre a política externa norte-americana do qual resultam algumas linhas de abordagem. Francis Fukuyama propõe uma estratégia a que chama “realismo wilsonianista”, cujos contornos desenvolve nos dois últimos capítulos do livro.

A surpresa é que Fukuyama é, agora, um liberal. Uma das suas preocupações centrais é a criação de instituições internacionais que sejam efectivas na produção de con-

sensos, ou seja, legitimidade². Para isso, propõe uma espécie de organizações regionais – a que chama “horizontais” em oposição às “verticais”, compostas por Estados Nação sem relação identitária – como as Nações Unidas – que se auto-legitimem através de consensos, como aconteceu na NATO relativamente ao Kosovo, em 1999. Mas o problema não fica totalmente resolvido. Por um lado, estas organizações correm o risco de se tornarem concorrentes entre si: o que pode ser legítimo para uma organização, pode ferir os interesses de outra. A Rússia deixou bem claro que a intervenção da NATO no Kosovo ia contra os seus interesses nacionais. Por outro lado, a NATO é, por definição, uma organização que encontra a sua legitimidade na democracia. Já as potências do Ocidente, nomeadamente os Estados Unidos, aceitariam uma intervenção da Rússia na Chechénia ou da China em Taiwan, legitimada pela Organização de Cooperação de Xangai, composta pela Rússia, a China e as repúblicas da Ásia Central?

De resto, a agenda de Fukuyama não tem nada de novo: propõe o uso privilegiado do “soft power”, especialmente no que respeita à promoção da democracia, apoiando movimentos que se vão formando em diversos países, – pressupondo, ao contrário dos neoconservadores que a democracia não se impõe de fora para dentro – e o fim da retórica agressiva da “Guerra contra o Terrorismo”. O ataque preventivo deve ser preterido para segundo plano e ser só usado em casos específicos muito bem identificados. Ou seja, Fukuyama propõe uma agenda liberal, inspirada como o próprio autor afirma, na “idealistic part of the neoconservative agenda, but take a fresh look [at] international institutions.” (p.184)

Aparentemente, Francis Fukuyama deixou mesmo de ser um neoconservador. Mas, curiosamente, o mais interessante do seu livro é a desvalorização do papel dos neo-conservadores nas decisões tomadas pela Administração Bush, devolvendo-lhes o papel que sempre tiveram de intervenientes sociais capazes de influenciar a política externa norte-americana. No entanto, o livro pode desiludir um pouco, em dois pontos: primeiro, porque carece de alguma organização, ficando a sensação de que os capítulos são colados sem que se lhes confira uma coerência necessária. Por outro, porque se espera uma nova abordagem à política externa norte-americana que não chega a aparecer. Fukuyama apenas muda de campo, redefine-se, emenda-se. Mas não são estes os objectivos de um livro pessoal?

2 Sobre o tema das instituições, Fukuyama publica uma análise detalhada em “The Paradox of International Action”, em *American Interest*, Spring 2006, Volume 1, Number 3, pp. 7-18

O Regresso do Concerto, por Henrique Raposo

Richard Haass, *The Opportunity: America's Moment to Alter History's Course*, PublicAffairs, 2005, 256 pp., ISBN 1586484532

Richard Haass foi conselheiro de Colin Powell no Departamento de Estado americano. Hoje lidera um dos mais influentes centro de estudos, o *Council on Foreign Relations*. Em *The Opportunity*, Haass apresenta-nos a sua visão sobre a Grande Estratégia americana para o século XXI e responde à questão normativa: como deve a América actuar?

Durante a segunda metade do século XX, Washington conteve a URSS. Na primeira metade do século XXI, Washington deve tentar integrar a China na actual Ordem Internacional Liberal. A questão não é saber se a China será ou não um grande Poder. A ascensão chinesa é inevitável. A questão central é de outra natureza: como usará a China o seu poder? Por isso, Haass apresenta a «Doutrina da Integração». Os EUA têm a oportunidade de integrar todos os grandes poderes (sobretudo Pequim) nesta globalização, evitando, assim, a emergência de tendências revisionistas. A primeira globalização (*grosso modo*, 1860-1914) terminou quando a Alemanha unificada se transformou numa potência revisionista do *status quo* liderado por Londres. Hoje, convém evitar que a China se transforme numa 'Alemanha' global.

Esta integração entre os grandes poderes implica uma estratégia americana que contemple a estabilidade de alianças estratégicas (com democracias liberais) e a vitalidade de fóruns como o G-8, OMC, FMI (fóruns abertos a todos os Estados). No fundo, trata-se de reforçar a estratégia liberal americana mantida desde 1947. E, por en-

quanto, esta estratégia de integração, recorda-nos Haass, construiu uma novidade: pela primeira vez na história do sistema internacional, os grandes poderes do momento (EUA, Europa, China, Rússia, Japão, Índia) não se confrontam na clássica luta realista de soma zero.

A ideia mais interessante do livro acaba por ser a comparação que Haass traça entre a sua «Doutrina da Integração» e o velho Concerto europeu do século XIX. O Concerto (Áustria, Prússia, Reino Unido, Rússia, França) manteve a Ordem na Europa durante um século (1815-1914). E, seguindo o trabalho de Paul W. Schroeder, é bom lembrar que o Concerto de Viena foi isso mesmo: um Concerto e não um mero Equilíbrio de Poder. A Ordem não foi estabelecida através de um mecânico contrabalançar entre partes iguais. Só um exemplo: era impossível comparar o poder do Império Britânico (potência global) com o poder da pequena Prússia (potência regional). Esta Ordem teve como pano de fundo a hegemonia de duas potências: o Império Russo e, sobretudo, o Império Britânico. Sob a guarida desta dupla hegemonia, criou-se uma ordem internacional baseada no acordo normativo sobre regras de actuação (*rules of the road*). Este acordo garantia uma previsibilidade às relações entre Estados que seria impossível de alcançar num mecânico equilíbrio de poder. Por outras palavras, construiu-se uma sociedade de Estados que se elevou acima do mero sistema de Estados. E o acordo de 1815, como salienta Haass, «was never institutionalized, much less codified as some form of world government; rather, what emerge were a set of understandings» (p. 18). Um conjunto de regras não-escritas (ex: nenhum poder poderia actuar sozinho) conduziu a Europa ao seu período áureo.

Para Haass, o século XXI deve assentar em algo semelhante ao velho Concerto. A hegemonia americana tem, neste momento, a oportunidade de criar um concerto à escala mundial entre os grandes poderes. Utilizando uma linguagem próxima de Hedley Bull e da escola da Sociedade Internacional, Haass afirma que os EUA devem trazer para o centro da Ordem Internacional os restantes Grandes Poderes. A Doutrina da Integração, na prática, representa a manutenção e o aprofundamento dos laços liberais da globalização. Washington deve *encaminhar* os outros países para os benefícios da globalização em termos de liberdade política, de oportunidade económica e de segurança estratégica. Enfim, Haass apresenta-nos uma reatualização da velha estratégia do realismo liberal americano (*Hamiltonianismo*, no vocabulário do historiador Walter Russell Mead); um realismo que funde o cálculo estratégico clássico com o cálculo económico típico de uma república liberal.

Uma preocupação atravessa todas as páginas em *The Opportunity*: que herança legará a hegemonia americana à posteridade? E Haass responde a essa apreensão da seguinte forma: num futuro (mais ou menos próximo), a hegemonia americana não deve dar lugar a um anárquico sistema de Estados; Washington deve trabalhar no sentido de criar um consenso normativo entre os grandes poderes, a fim de criar aquilo que Amitav Acharya (reputado especialista de Singapura) apelidou de *multipolaridade normativa*, isto é, um Concerto de Estados assente entre regras comuns. A *multipolaridade estruturalista* (ausência de consenso normativo) não é uma inevitabilidade.

O século XXI, segundo Haass, deve basear-se num Concerto entre Estado soberanos. Não se trata de universalismo multilateralista *pós-político*, nem de anarquia multipolar assente num conceito *pré-político* (estado natural). Falamos de Ordem *política* assente em regras políticas partilhadas pelos únicos actores políticos da cena internacional, os Estados.

A prescrição de Haass não anda muito longe da realidade.

A Síntese Necessária, por Gonçalo Curado

John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History*,
Penguin Press, 2005, 352 pp., ISBN 1594200629

A interpretação histórica da Guerra Fria nasceu com a historiografia, hoje apelidada de “ortodoxa”, composta pelos tomos clássicos de William Appleman Williams¹ e John Spanier², unânimes na alocação da génese do conflito bipolar à vontade internacionalista e totalitária soviética. Nas décadas de 60 e 70, fruto da politização radicalizante da Academia, vozes como Thomas McCormick³ introduziram uma interpretação “revisionista” do mesmo período, agora considerado como produto de uma vocação Ocidental para a monopolização dos mercados globais. Pelo contrário, John Lewis Gaddis, unanimemente considerado como “o deão dos historiadores da Guerra Fria”, optou por uma apreciação “pós-revisionista”. As suas três longas décadas de carreira repletas de marcos basilares como *The United States and the Origins of the Cold War* (1972) ou *We Now Know: Rethinking Cold War History* (1997), servem de testemunho de uma incursão exaustiva e minuciosa de reavaliação da Guerra Fria segundo parâmetros originais.

A obra agora em estudo, *The Cold War: A New History*, não é porém produto de investigação laboriosa ou da recente desclassificação de arquivos. A sua origem é bem

1 Williams, William Appleman, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York, Norton & Company, 1988.

2 Spanier, John, *American Foreign Policy Since World War II*, New York, CQ Press, 2003.

3 McCormick, Thomas J., *America's Half Century*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989.

mais modesta, crescendo a partir do convite do seu editor a ocupar um “nicho de mercado” e da necessidade de um compêndio sucinto. Não tanto orientada para investigadores, esta é uma obra de resposta às novas gerações de alunos que Gaddis recebe na sua cátedra de Yale, para quem a “Guerra Fria está tão distante quanto a Guerra do Peloponeso”.

Gaddis optou por iniciar a sua obra com o vaticínio Cassandriano de George Orwell em 1984, enquanto testemunho temerário de um *worst case scenario* totalitário. Porém, ainda que a pena de Orwell tenha corrido na Escócia, a narrativa de Gaddis opta por se centrar absolutamente em Washington, acompanhando as várias opções estratégicas de contenção da ameaça soviética como o “longo telegrama” de Keenan, a NSC-68, o “New Look” de Dulles/Eisenhower e a *détente* de Nixon/Kissinger, assim ressoando a sua anterior obra *Strategies of Containment* (1982). A todas o autor adstrita a evidência de uma estratégia americana de contenção desprovida de um objectivo expresso de vitória. Com o único embate real entre as duas potências reduzido ao combate aéreo secreto na Guerra da Coreia, e apesar de inúmeros focos de tensão como a Crise dos Mísseis de Cuba e as repercussões do exercício militar da NATO Abel-Archer em 1983, Gaddis enfatiza a acção psicológica das armas nucleares enquanto instrumento de refreacção de impulsos bélicos.

Entre as duas potências emergentes após 1945, Gaddis coloca parâmetros de segurança, mundividência e sociabilidade. Independentemente da disparidade ideológica, segundo o autor, o factor fulcral entre as duas potências reside na urgência da presença americana no Sistema Internacional e nas demandas estratégicas de Estaline por um grande *buffer* de segurança na Europa Central, longe de qualquer aspiração marxista a uma vaga internacionalista. Porém, enquanto que os Estados Unidos pautaram a sua construção de alianças no pós Guerra Fria e a sua presença militar no Velho Continente segundo os princípios políticos e de civilidade de uma Democracia Liberal, a União Soviética terá imposto o Pacto de Varsóvia à sua zona de influência, permitido a violação contínua de mulheres alemãs entre 1945-46 e Mao optou pela demência genocida do Grande Salto em Frente (1958-62) que resultou em 30 milhões de mortos.

Se o relato da primeira década da Guerra Fria é exaustivo, a apreciação de Gaddis das décadas de 60 e 70 não deixa de soar algo apressado. Os elogios à Doutrina Truman, à clarividência de Keenan e à opção de Eisenhower pelo não recurso às armas nucleares, cedo dão lugar a uma feroz crítica do autor à gestão de Nixon e Kissinger da política externa americana, descrita como “um período de anestesia moral” e mar-

cada pelo envolvimento desnecessário num teatro estratégico secundário como o Vietname.

O tom elogioso só regressará com a importância concedida por Gaddis à acção decisiva de actores circunstanciais para o fim da Guerra Fria. Entre estes “sabotadores do *status quo*” encontramos Gorbachev, Thatcher, Reagan, o Papa João Paulo II e Walesa. Toda a centralidade do argumento é, porém, concedida a Ronald Reagan, que Gaddis coloca ao lado dos grandes estrategas americanos do século XX como Keenan, Nitze, Dulles ou Rustow. Recuperando o optimismo de Roosevelt num binário económico/militar que a URSS não poderia comportar, cumpriu a Reagan a exploração de uma relação pessoal com Gorbachev para um desfecho favorável do conflito. Ainda assim, John Lewis Gaddis recorda que o papel decisivo na implosão soviética não se adstrita a actores solitários, mas à acção das populações da Europa Central na suplantação do jugo autocrático, o que é absolutamente relevante dada a proximidade do historiador face às opções estratégicas da presente Administração Bush e aos esforço desta na propagação de arquétipos democráticos.

Enquanto exercício de História popular esta é uma obra, obrigatoriamente, sucinta. O autor é absolutamente omissivo em relação, por exemplo, aos efeitos da Guerra Fria no Terceiro Mundo, sendo para isso aconselhada uma leitura mais detalhada da obra de Richard Crockatt⁴. Da mesma forma, interrogações sobre o papel europeu na Guerra Fria deverão recorrer à obra de William Hitchcock⁵, enquanto que a análise monográfica de períodos cronológicos específicos terá de passar pela bibliografia de Raymond Garthoff⁶ e outros. Na realidade, esta obra está longe de aspirar a ser a *cornerstone* de uma carreira académica, dado procurar responder à crescente disparidade cronológica entre o grande público e a Guerra Fria.

4 Crockatt, Richard, *The Fifty Years War*, London, Routledge, 1995.

5 Hitchcock, William L., *The Struggle for Europe*, London, Anchor, 2004.

6 Por exemplo: Garthoff, Raymond, *Détente and Confrontation*, Washington D.C., Brookings Institution, 1994.

Mind the Gap, por Gonçalo Curado

Thomas P.M. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*, Berkley Books, 2004, 427 pp.
ISBN 0425202399

A implosão assistida soviética e o fim da Guerra Fria deixou o sistema internacional unipolar entregue a uma hegemonia americana “por consentimento”, a ser proficuamente interpretada pelos vários quadrantes teóricos. O original optimismo de Francis Fukuyama¹ assegurava uma nova ordem global entre a perenidade histórica liberal e Samuel Huntington² advogava a supressão do eixo confrontacional ideológico por um civilizacional. Enquanto fóruns teóricos informais como o New American Century antecipavam pragmaticamente a sustentabilidade da nova hegemonia americana, a resposta oficial do Departamento de Defesa passava pela prudência resguardada e desprovida de contextualização visionária. “A grande estratégia seria...evitar grandes estratégias” segundo Thomas P.M. Barnett, *scholar* “futurologista” do Center for Naval Analyses e da multinacional Cantor Fitzgerald ao longo dos nos 90 e, presentemente, investigador do U.S. Naval War College.

Ao longo dos anos 90, o Departamento de Defesa insistiu na classificação das suas operações militares entre “Guerra” e “Outras operações além de guerra”, com absoluta prevalência da primeira, perpetuando-se o *mindset* de confrontação bipolar. Independentemente das evidências de uma década em que os Estados Unidos actuaram como

1 Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York, Harper Perennial, 1993.

2 Huntington, Samuel, *O Choque de Civilizações: e a Mudança na Ordem Mundial*, Lisboa, Gradiva, 2001.

“bombeiro mundial” em conflitos subterrâneos e circunscritos, as directivas de Defesa da Administração Clinton foram consistentes na tentativa de substituição da União Soviética como competidor hostil directo, tanto pelo cenário de “Dois Grandes Conflitos Regionais Simultâneos” como, após a crise do Estreito de Taiwan de 1995, pela China.

Compreendido por Thomas Barnett como “um convite da História” à final superação da indefinição dos anos 90, apenas o 11 de Setembro obrigaria o planeamento estratégico americano à final instauração de “novas regras de jogo” para um quotidiano de “confronto bélico assimétrico” entre uma potência hegemónica e redes transnacionais subterrâneas adversas à globalização. O 11 de Setembro lançaria, igualmente, Thomas Barnett da obscuridade dos corredores de Washington para a frente do debate académico militar. Referenciado pela revista *Esquire*, em 2002, como “o Estratega” entre os *Best and Brightest*³, o seu artigo de 2003 sobre o “Novo Mapa do Pentágono”⁴, agora expandido em livro assinalaria a correlação obrigatória entre a globalização e a segurança global. Nesta obra que procura traçar a estratégia para um “Segundo Século Americano”, o mundo é compreendido segundo um paralelo binário que divide o “Núcleo Funcional” da “Falha Não-Integrada” ou “Gap”.

Ecoando Thomas Friedman⁵ ou Van Creveld⁶, o “Núcleo” corresponde ao mundo globalizado compreendido pelos beneficiários de três vagas de globalização sucedâneas no século XX, todo o Ocidente e os mais recentes membros da comunidade global, como o Brasil, a Argentina, o Chile, a Rússia, a Índia e a China. À margem da ordem funcional do “Núcleo”, parte do Continente Sul-Americano, a África, o Médio Oriente e o Sudoeste Asiático constituíram a “Gap”, reprodução fidedigna do Estado de Natureza de Hobbes e desconectada da *ongoing* integração global de capitais e de arquétipos políticos. Entre os dois quadrantes jaz o grau de conectividade global como variante de definição, correspondendo, quase na totalidade, a “Gap” ao teatro militar expedicionário americano na década de 90.

Reproduzindo Noman Angell, cuja obra *A Grande Ilusão* (1909), postulava a impossibilidade de guerra face ao grau de conectividade global entre os Estados Ocidentais, também Thomas Barnett escolhe ignorar as advertências de John Mearsheimer⁷ e de

3 *Esquire*, Edição Especial, 2002.

4 Barnett, Thomas P.M., “The Pentagon’s New Map”, *Esquire*, Março de 2003.

5 Friedman, Thomas L., *The Lexus and the Olive Tree*, London, Anchor, 2000.

6 Van Creveld, Martin, *The Transformation of War*, New York, Free Press, 1991.

7 Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton & Company, 2003.

Dennis Ross⁸ face à China enquanto potência militar regional e admite que a contemporânea incursão da China no mercado global refreará as suas vocações potestativas. Segundo o autor, o real inimigo encontra-se na desconexão real da periferia face ao “Núcleo” integrado. Daí que o esforço global para uma idílica paz Kantiana passará pela eliminação da “Gap”.

Algures entre a “Nação indispensável” de Madeleine Albright e a “*hyperpuissance*” de Hubert Védrine, cumprirá aos Estados Unidos a responsabilidade de integração regional. Apenas a sua incontestada hegemonia militar poderá patrocinar a inclusão final da “Gap” num mundo globalizado e ostracizar aqueles que, como a al Qaeda, procuraram a instauração de um “apartheid civilizacional”. Não é estranha à Estratégia de Segurança Nacional de 2002 a invocação Jeffersoniana do objectivo de “extensão da paz pelo encorajar de sociedades livres e abertas em todos os continentes”⁹. Tal como a Administração Bush apresentou a intervenção no Iraque como paradigma de uma sequência de “*shock and wave*” regional, também Barnett inscreve o Iraque como o “Big Bang regional” ou o “campo de batalha pela alma da região”. No entanto, o autor parece ultrapassar as evidências no terreno Iraquiano.

Apenas mediante uma reconsideração “horizontal” das suas responsabilidades estratégicas e dos seus futuros teatros operacionais, poderá o poder militar americano sustentar uma demanda global pela conectividade. Daí que o autor proponha uma reconversão dual das forças armadas americanas entre uma força convencional preparada para a disposição rápida e para um desfecho bélico sucinto, e uma força militar e civil orientada por *Nation Building*, os “Administradores de Sistema”. Estes, assegurariam a conexão futura do Estado periférico face ao “Núcleo”, apenas se retirando “quando todos os vidros partidos estiverem reparados” e abrindo um contexto securitário propício à entrada de investimento directo estrangeiro.

Ainda que Thomas Barnett pareça tentar responder ao apelo de Robert Cooper¹⁰ face à necessidade de uma base moral para o exercício da força militar e procure enfatizar a absoluta originalidade do argumento, o seu discurso em *The Pentagon's New Map* obriga a paralelos óbvios com outras expressões de um “Wilsonianismo musculado”. Para além do “realismo democrático” de Charles Krauthammer¹¹ ou da premissa de

8 Ross, Robert, “Assessing the China Threat”, *The National Interest*, Number 81, Fall 2005.

9 *The National Security Strategy*, 2002, p.iv – disponível em www.whitehouse.gov.

10 Cooper, Robert, “Imperial Liberalism”, Number 79, Spring 2005.

11 Krauthammer, Charles, “In Defense of Democratic Realism”, *The National Interest*, Number 77, Fall 2004.

disseminao democrtica de Natan Sharansky¹², também Richard Haass¹³ tem vindo a advogar a necessidade de uma “doutrina de integrao” que passe pela globalizao de perspectivas. A originalidade de Thomas Barnett remete-se, assim, para a sua adoo parcial de estruturas marxistas de concepo holística, tal como a *World Systems Theory* de Wallerstein, na considerao de uma correlao entre segurana global e globalizao. Ainda assim, seria profícuo notar que, apesar de grande parte da obra incidir na denúncia das concepoes estratégicas dos anos 90 que assentavam em cenário binários, o próprio autor tenha adoptado uma concepo binária (“Núcleo”/“Gap”) na exposio do seu exercício de cartografia geopolítica.

12 Sharansky, Natan, *The Case for Democracy*, New York, PublicAffairs, 2004.

13 Por exemplo, em: Haass, Richard, *The Opportunity: America’s Moment to Alter History’s Course*, New York, PublicAffairs, 2005.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos editados

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 Maastrich 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

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



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ - _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 115, 116, 117)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

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

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN - PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – TESPPTPI

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

www.idn.gov.pt

publicacoes@idn.mdn.gov.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação pode ser enviado via correio electrónico para publicacoes@idn.mdn.gov.pt ou ser remetido em disquete, por via postal, para o Instituto da Defesa Nacional.

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços excluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e de um *abstract* em inglês (até 1000 caracteres).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/documentos/fichadeautor.doc>) 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 (149,64 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Editor Executivo da Nação e Defesa.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to publicacoes@idn.mdn.gov.pt or by mail in floppy disk to the *Instituto da Defesa Nacional*. The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30,000 and 50,000 characters (spaces excluded), 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/documentos/fichadeautor.doc>), 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 (149,64 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten offprints will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Executive Publisher of *Nação e Defesa*.

VOLUME ANTERIOR

As Relações entre Portugal
e os Estados Unidos da América
Rui Chancerelle de Machete

As Três Principais Potências Europeias
e a Crise Transatlântica
Carlos Gaspar

Uma Justiça Penal Internacional
sem os Estados Unidos da América
Filipe Lobo d'Avilla

O Estatuto Final do Kosovo – um Quebra-Cabeças
Verónica Martins

Guerra Justa em Tempo de Terrorismo
Reflexão em Louvor de Michael Walzer
Nuno Mira Vaz

Uma Fórmula de Soft Power
Mendo Castro Henriques
António Paradelo

Regresso do Realismo Anglo-Americano,
Sistema de Alianças e o Lugar da Europa
no Século XXI
Diana Vieira dos Santos
Henrique Raposo

Global Civil Society. The Rise of a New Global Actor?
Victor Marques dos Santos



ISSN 0870-757X



9770870757007 00114