

Nação Defesa

Nº 113

Primavera 2006

3ª Série

As Relações entre Portugal e os Estados Unidos da América
Rui Chancelle 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

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

Nº 113

Primavera 2006

3ª Série

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

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
<i>Director do Instituto da Defesa Nacional</i>	
<hr/>	
As Relações entre Portugal e os Estados Unidos da América	7
<i>Rui Chancelle de Machete</i>	
As Três Principais Potências Europeias e a Crise Transatlântica	21
<i>Carlos Gaspar</i>	
Uma Justiça Penal Internacional sem os Estados Unidos da América	37
<i>Filipe Lobo d'Avila</i>	
O Estatuto Final do Kosovo - um Quebra-Cabeças	67
<i>Verónica Martins</i>	
Guerra Justa em Tempo de Terrorismo. Reflexão em Louvor de Michael Walzer	91
<i>Nuno Mira Vaz</i>	
Uma Fórmula de <i>Soft Power</i>	107
<i>Mendo Castro Henriques</i>	
<i>António Paradelo</i>	
Regresso do Realismo Anglo-Americano, Sistema de Alianças e o Lugar da Europa no Século XXI	129
<i>Diana Vieira dos Santos</i>	
<i>Henrique Raposo</i>	
Global Civil Society. The Rise of a New Global Actor?	157
<i>Víctor Marques dos Santos</i>	

O artigo de abertura do número 113 da *Nação e Defesa*, “As Relações entre Portugal e os Estados Unidos da América”, resulta da comunicação apresentada no Instituto da Defesa Nacional (IDN) pelo Dr. Rui Machete por ocasião da Sessão Solene de Abertura do Ano Académico de 2005/2006. Segundo o autor, apesar da opção europeia do nosso país, as relações bilaterais com os Estados Unidos continuam a merecer um lugar de destaque na estratégia externa de Portugal. Através de uma perspectiva original, o Dr. Rui Machete dedica uma parte substancial da sua análise ao conceito de “soft power”, sublinhando a importância das instituições da sociedade civil, da língua e da cultura portuguesas para a afirmação de Portugal no plano internacional.

O conjunto dos outros artigos é inteiramente dedicado à segurança internacional. O Professor Mendo Henriques e o Major Paradelo, retomam o tema do “soft power”, apresentando o modelo de um projecto de investigação que está a ser conduzido no IDN. A partir do trabalho de Joseph Nye sobre o conceito de “soft power”, os autores procuram construir uma fórmula que permite avaliar, de um modo objectivo, o “soft power” dos Estados. Ainda no âmbito de temas que escapam às análises mais tradicionais da segurança e do poder, o Professor Marques dos Santos procura responder a questões sobre a natureza política e a dimensão espacial da “sociedade civil global”. O argumento do autor aponta para uma relação construtiva entre o processo de globalização e a emergência e consolidação de uma sociedade civil global. Continuando no plano normativo, o Dr. Filipe Lobo d’Ávila discute as implicações da ausência dos Estados Unidos para o futuro não só do Tribunal Penal Internacional mas da própria ideia de justiça penal internacional.

Os outros quatro ensaios adoptam uma perspectiva mais clássica e convencional da segurança internacional, onde senão o “hard power”, pelo menos o “power” mais “hard” é privilegiado em relação ao “soft power”. O Professor Carlos Gaspar oferece-nos uma análise histórica sobre a construção da ordem de segurança europeia após 1945, sublinhando o papel central da relação transatlântica e da cooperação entre as três

principais potências europeias. Segundo o autor, o aprofundamento da política de defesa e segurança europeia poderá contribuir de um modo decisivo para a resolução da crise europeia. Será, no entanto, necessária uma renovação da cooperação estratégica entre Berlim, Londres e Paris. A Dra. Verónica Martins procura explicar as razões que têm impedido de se chegar a uma solução sobre o estatuto final do Kosovo. A análise produz duas conclusões: por um lado, o conflito entre sérvios e albaneses sobreviveu à intervenção militar; assim, por essa razão, a autora considera que a presença militar internacional continua a ser indispensável para a paz no território. O Coronel Mira Vaz trata igualmente da guerra e da paz, abordando a aplicação do paradigma da guerra justa na luta contra o terrorismo. Procura responder a uma questão crucial: “até onde se pode ir na luta contra as ameaças que põe em causa a própria existência da nossa civilização?” Por fim, os Drs. Diana Vieira dos Santos e Henrique Raposo identificam e explicam uma alteração fundamental na política de segurança e defesa dos Estados Unidos após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. Gradualmente, Washington tem vindo a prosseguir uma política de alianças bilaterais estratégicas com potências regionais, onde se destaca o Reino Unido, a Austrália, o Japão e, mais recentemente, a Índia. No caso da Europa, esta nova estratégia levanta uma questão relevante: qual será o lugar de uma aliança multilateral como a NATO? De um modo discutível, mas interessante, os autores associam ainda a construção deste novo sistema de alianças ao abandono do “momento neoconservador” e ao regresso a uma orientação diplomática realista, não na tradição continental da “realpolitik”, mas no sentido “anglo-americano” do realismo político.

João Marques de Almeida

As Relações entre Portugal e os Estados Unidos da América*

Rui Chancerelle de Machete

Presidente do Conselho Executivo da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento

Resumo

Apesar de Portugal ser membro da União Europeia, continua a ter justificção uma análise bilateral das relações entre Portugal e os Estados Unidos da América. Nessa análise espectral, para além do “hard power”, o “soft power” constitui uma perspectiva igualmente importante sobretudo se considerarmos, para além do Estado, o papel das instituições componentes da sociedade civil, e das próprias pessoas singulares. A língua e a cultura de língua portuguesa constituem dois dos mais relevantes elementos do “soft power” da Nação portuguesa. O seu impacto estende-se muito para além da cultura “stricto sensu”, abrangendo também o domínio económico.

Abstract

Although Portugal has been a member of the European Union for quite some time, a bilateral analysis of relations between Portugal and the United States is always justified. Under such an analysis, beyond looking at “hard power”, it is equally important to examine “soft power” mainly if we consider the role played by the institutions comprising civil society, and by people as individuals. The language and culture of the Portuguese language are among the most relevant elements of “soft power” of the Portuguese Nation. Their impacts spread far beyond culture in a narrow sense, and extend into the economic field as well.

* Comunicação apresentado no Instituto da Defesa Nacional, Lisboa em 13 de Dezembro de 2005 por ocasião da Sessão Solene de Abertura do Ano Académico 2005/2006.

1. Considerações Preliminares

Portugal é um pequeno país, de dez milhões de habitantes, com diminutos recursos económicos e modesta capacidade militar. Os Estados Unidos são hoje a única superpotência existente, depois do colapso da União Soviética. Hubert Vedrine, o antigo ministro dos Negócios Estrangeiros francês, qualificou mesmo a Nação americana, de um modo um pouco malévolo, como “hiperpotência”.

Cabe, por isso, interrogarmo-nos, e talvez a pergunta seja um pouco desagradável para as nossas susceptibilidades, se se justifica analisar o tema, pressupondo irrealisticamente que os dois sujeitos da relação ou relações tenham estatutos e ordem de grandeza comparáveis, ou se será antes preferível, por mais profícuo, estudar a matéria apenas no âmbito geral das relações entre a União Europeia e os Estados Unidos e, no domínio mais restrito das questões da defesa, fazer o exame dos poderes europeu e americano no seio da NATO.

Debruçar-nos-íamos, assim, apenas sobre, de um lado, as relações euroatlânticas e as suas consequências sobre o Estado-membro Portugal, e do outro, sobre o papel que o nosso País assume no seio da União Europeia e da NATO e sobre o modo como se desenvolvem e devem evoluir essas relações. A matéria sobranteriam minúcias consulares sem grande relevo.

A esta segunda alternativa a resposta terá de ser rotundamente negativa. E deve sê-lo não apenas pela razão comezinha de que a política externa europeia, como uma realidade autónoma, ainda não existe e de que a perspectiva NATO, mesmo em questões de defesa, é demasiado restrita para permitir abarcar toda a problemática que nesta matéria interessa ao relacionamento entre Portugal e os Estados Unidos.

É que, na verdade, se a óptica referida é certamente merecedora de atenção, mesmo no estado actual da evolução da União Europeia, ela não abrange grande parte da política externa portuguesa, incluindo a das nossas relações com os Estados Unidos, reciprocamente o mesmo acontecendo do lado americano. A questão, dada a desproporção entre os dois países a que antes aludimos, reveste menos importância para os americanos, mas releva certamente muito para nós.

Mas, acresce que o paradigma das relações entre Estados soberanos, juridicamente considerados como iguais, não é a única óptica por que hoje se observa a vida internacional. Na necessidade de melhor compreender os novos aspectos da internacionalização de múltiplos sectores não apenas dos aparelhos administrativos e dos governos dos Estados, mas também de diversos sectores da sociedade civil, surgiu um novo

paradigma, que levanta o véu da personalidade do Estado para olhar a realidade sociológica que existe para além dela.

Esta metodologia que permite ver, por detrás do Estado, as pessoas, as suas associações empresariais ou de fim desinteressado, capta as relações internacionais na riqueza da sua diversidade, sem necessariamente as reconduzir sempre à lente deformadora do poder público. Aí não se nota com tanta intensidade a força do *hard power*, pois que nos encontramos na ambiência apropriada para o exercício de persuasão e influência típicos do *soft power*, para usarmos os conceitos operacionais de Joseph Nye¹. No mundo das redes de relações mais ou menos institucionalizadas, o poder *soft* convence, ganha adesões, mas não obriga pela ameaça ou exercício da coacção. O *soft power* continua, contudo, a ser poder.

Compreende-se facilmente que a análise das relações entre Portugal e os Estados Unidos sob a óptica das ligações sociedade civil a sociedade civil, ganhe uma outra dimensão e riqueza maior do que a simples consideração dos vínculos Estado a Estado. Entender-se-á também que possibilite uma noção mais exacta da capacidade dos portugueses como nação – utilizemos esta expressão para simplificar –, pois que as nossas virtualidades para influenciar e cooperar em projectos comuns podem ser melhor desenvolvidas e aproveitadas sem as delimitações económicas e militares do *hard power*.

Dedicaremos a nossa atenção nesta intervenção preferentemente à análise feita segundo esta última perspectiva, embora não possa deixar de abordar-se, também, as duas primeiras. Qualquer destas ópticas não deve fazer-nos esquecer, porém, que a realidade é una e que, por isso mesmo, as diversas perspectivas estão profundamente interrelacionadas.

Há ainda que referir que, supondo interpretar correctamente a intenção do honroso convite que nos foi feito, para além da descrição científica do *status quo*, procuraremos alinhar algumas considerações sobre o que se nos afigura politicamente desejável para Portugal nesta matéria. Ao exame do fáctico acrescenta-se o normativo que se julga exequível e se pretende que venha a concretizar-se.

Começaremos a exposição pelas relações euroatlânticas.

1 “Bound to Lead: The Changing Nature of American Power”, Nova Iorque, 1990, pág. 188-201.

2. As Relações Euroatlânticas

Pressuposto para entender as relações euroatlânticas e a orientação do seu dever a curto e médio prazos, é identificar as opções estratégicas fundamentais da América, uma vez que como actor detém a supremacia e a iniciativa.

Passamos a enumerá-las rapidamente:

A primeira e mais importante reporta-se à atitude sobre o uso da força e sobre o unilateralismo ou a concordância com que são tomadas as decisões básicas a ela respeitantes. Continuará a inspiração da Casa Branca e do Congresso a vir de Marte, o que justificará entre outras coisas a guerra preventiva e o privilegiar a intervenção militar à diplomacia, ou vai, antes, contemporizar-se com Minerva, e, até em alguns casos, com a dialogante Vénus?²

Em termos menos mitológicos, no futuro as decisões americanas em matérias de segurança, de guerra ou de paz, tomam em conta a Carta das Nações Unidas, para não dizer que se submetem de modo estrito aos seus preceitos, ou seguem o caminho essencialmente solitário do unilateralismo?

Segundo grande tema de escolha estratégica, aliás relacionado com o primeiro: qual a posição fundamental a assumir perante o Islão e os países islâmicos, em particular os árabes? Dar prevalência ao diálogo, ou preferir o *clash of civilizations*?

Terceiro sector, onde das opções tomadas decorrem consequências decisivas: reconhecimento de uma solidariedade em matérias ambiental, climática e energética imposta pela natureza das coisas, que implica mudanças custosas e restrições ou a excepção do mais poderoso?

Finalmente, que escolhas fazer face à explosão demográfica, à luta contra a pobreza, com todas as suas implicações no domínio da ajuda ao desenvolvimento, da saúde, das migrações e *last but not the least*, do próprio terrorismo?

Destas definições estratégicas decorrem consequências da maior importância nas relações com os países asiáticos a caminho do estatuto de grande potência, como a China e um pouco mais atrás a Índia, ou com a Rússia, superpotência decaída, mas ainda com enorme influência. Condiciona também a evolução do conflito do Médio

2 Os trabalhos de Robert Kagan, "Of Paradise and Power - America and Europe in the New World Order", Nova Iorque, 2003 e de Richard N. Haass, "The Opportunity - America's Moment to Alter History's Course", Nova Iorque, 2005, representam bem os dois termos da alternativa. É interessante a comparação com a perspectiva de um europeu esclarecido e atlantista, como Helmut Schmidt, "Die Maechte der Zukunft", Munique, 2004, pág. 100 e segs.

Oriente e a luta contra o terrorismo internacional, bem como contra a disseminação de armas de destruição maciça. É também factor de primordial relevo no comércio internacional e na ajuda à criação de condições necessárias a um desenvolvimento sustentado, etc. O rol das políticas em larga medida dependentes ou condicionadas pelas opções estratégicas americanas poderia continuar a ser enunciado por largos minutos ainda.

Quanto à Europa, a alternativa fundamental é a de saber se, face aos Estados Unidos, o parâmetro adequado é de *Partners and Equals* ou o de “Suserano e Vassalo”: a acentuação de um outro faz-se sentir mais imediatamente na Aliança Atlântica, que pelas suas características se torna facilmente permeável a uma instrumentalização a favor de um controlo americano, enquanto, no que concerne à União Europeia, a opção se traduz em medidas favoráveis à sua desagregação ou, pelo contrário, em acções que reforcem e ajudem o avanço na integração.

Do lado europeu oscila-se entre o desejo de cooperação mantendo a autonomia desejável e possível – caso do Reino Unido – e a posição céptica de princípio, dificultando o trabalho conjunto, se não mesmo um anti-americanismo ressentido, como tem acontecido com a França e até a Alemanha³. Mas, na actual crise que se vive na Europa, depois do falhanço da Constituição Europeia e na perspectiva de grandes transformações do modelo, hoje insustentável, do Estado Social, a atitude é mais reactiva e de expectativa do que a de propor iniciativas que tentem rasgar novos caminhos de cooperação.

O segundo mandato do Presidente Bush inicia uma viragem no sentido de abandonar os triunfalismos arrogantes tão característicos da fase inicial do neoconservadorismo no poder, tão bem traduzido no célebre estudo de Kagan “Of Paradise and Power”, em benefício de uma atitude menos unilateral e mais dialogante que em conjugação com o contributo europeu, aproveite as oportunidades e os desafios para alterar o curso da história recente.

Condoleezza Rice tem sido a face visível desse novo posicionamento, reflectido tanto na NATO como nas novas posições defendidas no espectro mais alargado dos problemas discutidos com a União Europeia.

Portugal, como Estado Membro da União Europeia, deve claramente empenhar-se – e tem-se empenhado – em que o Velho Continente seja receptivo à nova postura

³ Consultar, a propósito, os resultados do “Transatlantic Trends Survey” de 2005, um projecto do German Marshall Fund e da Compagnia di San Paolo, apoiado pela Fundação Luso-Americana, à data disponível em www.transatlantictrends.org.

americana, de modo a que progressivamente sejam apagadas as graves sequelas das divergências causadas pela segunda guerra do Iraque.

Na NATO há que forcejar para que a Organização alargue a sua área de intervenção a África, no que concerne a operações de manutenção da paz e do reforço do papel próprio dos Estados da região, procurando conseguir a erradicação das guerras privadas do banditismo militarizado e da anarquia.

A política portuguesa pretenderá decerto conseguir que as acções a desenvolver sejam concertadas com os países africanos de expressão oficial portuguesa no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP.

Finalmente e sobretudo requer-se um sério empenhamento na afirmação e aprofundamento dos valores comuns que constituem o ocidente numa realidade própria a um tempo cultural, económica e política.

Muitas são as incógnitas mas existem sinais de esperança de que a oportunidade não será perdida - como escreve Richard Haass em livro recente -, nem pela Europa, nem pelos Estados Unidos.

3. As Relações Bilaterais

No que se reporta às relações bilaterais entre Portugal e os Estados Unidos, a ausência de conflitos ou de problemas de monta, autoriza a que os esforços se concentrem em matérias novas e de grande alcance, o que não significa descurar os negócios correntes. O Acordo de Cooperação e Defesa deve ser mais abrangente e eficaz, para se tornar a verdadeira trave mestra dessa cooperação.

O recrudescimento do interesse dos Estados Unidos pelo Continente Africano, a que já de algum modo aludimos a propósito da NATO, constitui o grande ensejo para que Portugal ganhe novo protagonismo. Refiro-me obviamente à África Subsaariana, embora não devam ser olvidados os países do Magreb, e mais em geral, os Estados africanos do mediterrâneo ocidental.

Abrem-se perspectivas que necessitam ser, primeiro, objecto de reflexão e, depois, de acções conjuntas de apoio ao desenvolvimento em geral, sobretudo nos países africanos de expressão oficial portuguesa, e, com maior incidência, nos campos da saúde, educação e infraestruturas básicas.

Importa desenvolver o trilateralismo das iniciativas, hoje ainda muito incipiente, em que, à preponderância de meios financeiros e técnicos americanos há que contrapor,

do lado português, sempre no esforço conjugado de atingir objectivos comuns, a língua e o conhecimento do meio natural e humano de portugueses e africanos, e ainda a vontade política dos países recipientes.

A NATO poderá, no âmbito dos seus propósitos de alargamento a África das suas acções preventivas e de sanação de conflitos, ser complementada por esforços conjugados bilaterais, tendentes à formação e treino das forças militares dos países da área. O Acordo de Cooperação e Defesa deve ser estendido a essas novas áreas.

A CPLP, insiste-se, porém, agora em termos predominantemente bilaterais, deverá ser chamada a desempenhar um papel mais activo, como lugar de diálogo e instrumento de concatenação de esforços, de modo a projectá-la para o nível de uma organização internacional respeitada e funcionalmente importante.

No Mediterrâneo ocidental, a cooperação luso-americana não possuirá certamente a mesma intensidade e relevância. As questões migratória e de segurança exigem porém que se aproveitem, do lado português, as predisposições existentes nos países da região para utilizar novas vias de acesso à Europa e também aos Estados Unidos diferentes das habitualmente trilhadas. A trilateralização de diversos projectos será assim um caminho viável⁴.

Num e noutro caso, não se trata de agir contra ou em detrimento da União Europeia. Pretende-se apenas ir mais além e aproveitar especificidades portuguesas que, em termos de Europa e em última análise, significam não uma subtracção, mas antes uma adição de oportunidades e resultados.

Do outro lado do Atlântico, agora a Sul, há também trilateralismos a estabelecer. Tendo em conta a comunidade linguística, a história e os laços que continuam a unir-nos ao Brasil, importa ajudar a desenhar uma política de cooperação entre a América do Sul e a América do Norte. Afastar ou, pelo menos, mitigar muitas das nuvens que habitualmente se acastelam sobre a região, será, certamente, tarefa útil. Afinal não seria mais do que operacionalizar a CPLP na sua zona mais importante, a dos vínculos entre Portugal e o Brasil, procurando encontrar contactos e meios de cooperação trilaterais com o grande vizinho da América do Norte. Aí todavia poderá dizer-se quase tudo se encontra por fazer.

4 O “North Africa Leaders Forum”, que reuniu na Fundação Luso-Americana em 7 de Dezembro de 2005, revelou quão promissora é a via da cooperação política, económica e cultural com os países da orla Sul do Mediterrâneo, e, em especial, com os do Magrebe.

4. A Cooperação de Sociedade Civil a Sociedade Civil

Chegamos ao último ponto que nos propusemos abordar: à construção e interacção das redes internacionais de cooperação das sociedades civis dos dois países, e também das próprias instituições públicas agindo no exercício da autonomia de que gozam. Aqui, como dissemos, os actores a considerar como sujeitos de relações bilaterais não são os Estados, como pessoas colectivas unitárias, nem os seus órgãos, mas os indivíduos, as empresas, as associações e fundações, as universidades e toda a miríade de entidades que compõem a sociedade civil, a que crescem institutos públicos, autarquias, regiões, etc.⁵.

Não há que desdenhar este ponto de vista favorável ao exercício do *soft power* relegando desdenhosamente esta teia de contactos e de laços para o instrumental dos frácos e considerando apenas relevantes os vínculos entre as potências baseados na força bélica ou nos recursos financeiros públicos. Pelo contrário, com o aumento de densidade e de complexidade da vida internacional e transnacional – de que a globalização é simultaneamente uma prova e um modo específico de encarar a realidade –, aparece cada vez com maior evidência que a concepção do direito internacional e da sociedade internacional, baseadas na soberania dos Estados como únicos sujeitos actuantes, representa uma interpretação em muitos pontos claudicante da realidade que tem por objecto.

Num período em que a soberania e o próprio Estado são entidades recessivas, não é indiferente para uma sociedade política como a portuguesa e tendo em atenção o contexto político-internacional em que se movimenta, lançar mão de instrumentos teóricos que iluminem aspectos importantes das suas vantagens.

5. Os Temas e Redes a Considerar em Concreto

Tendo em conta que o objecto de intervenção se circunscreve às nossas relações com os Estados Unidos, mencionaremos como temas principais, a língua portuguesa

5 O interessante livro de Anne-Marie Slaughter, “A New World Order”, Princeton, 2004, sobrevaloriza as instituições administrativas e mesmo políticas. Pelo contrário, a perspectiva das redes e do “*soft power*” só oferece verdadeiro interesse numa óptica que, no plano interno, abandone as clássicas construções de Gerber e Jellinek e, no plano internacional, considere as pessoas singulares e os grupos como actores normais, e não como excepções aos Estados, as únicas que seriam possuidoras de uma legitimidade natural por serem sujeitos de relações internacionais.

e a cultura da língua portuguesa, a cooperação científica e tecnológica, a economia e ainda o progresso e elevação do estatuto das comunidades portuguesas e dos luso-americanos nos EUA. Teremos de abordar as diferentes questões, *brevitatis causa*, por forma sucinta, pese muito embora a grande importância de todas elas.

A língua constitui não apenas o meio por excelência de comunicação entre os homens, mas o próprio meio como se estrutura e desenvolve a personalidade. A ela se articula uma cultura que a tem como veículo central da sua estruturação orgânica e do seu crescimento e afirmação.

Recentes investigações sobre a história das línguas e as considerações da sua dinâmica revelam quão variados são os factos que ditam o prestígio e o êxito das línguas ou o seu declínio e perecimento. Exploram as interconexões entre a língua, a demografia, o comércio, o desenvolvimento económico e o progresso científico. A sociolinguística procura explicar também as relações entre a língua, a cultura e o poder, *soft and hard*. No livro admirável que escreveu sobre a história mundial das línguas, “Empires of the Word”, Nicholas Ostler procura compreender as razões do sucesso das vinte línguas mais faladas no mundo⁶. Entre as dez primeiras, inclui-se o Português, na quarta posição entre as europeias, a seguir ao Inglês, o Espanhol e o Russo. Ostler faz também juízos de prognose para os próximos cinquenta anos e o Português – apesar da relativa desatenção dos falantes e dos respectivos Estados – não está mal situado.

Os Estados Unidos, goste-se ou não, são hoje o palco do mundo para muitas batalhas, incluindo as travadas no campo cultural em sentido lato. Existem dois milhões de portugueses, brasileiros e cabo-verdianos residentes no nosso vizinho do outro lado do Atlântico.

Impõe-se uma política consequente que não abandone aqueles que falam o Português por o terem aprendido com os pais, mas tenha também em atenção os que procuram o Português como segunda língua, por razões profissionais, científicas ou culturais. É uma tarefa complexa que requer estudo e também acção rápida e que tem de visar o ensino americano ao nível primário e secundário, mas também o universitário. Requer-se a conjugação de esforços dos países da CPLP e a exploração das possibili-

6 “Empires of the Word – A Language History of the World”, Nova Iorque, 2005, pág. 380 e segs. e pág. 523 e segs. Sobre a política da língua, merecem particular atenção as considerações de Vasco Graça Moura “Sobre a língua portuguesa e algumas políticas para ela”, in “Lusitana Praia”, Porto, 2004, pág. 97 e segs; veja-se, também, o trabalho de Victor Marques dos Santos, “Portugal, a CPLP e a Lusofonia – Reflexões sobre a Dimensão Cultural da Política Externa”, in “Negócios Estrangeiros”, nº 8, Julho de 2005, com longa bibliografia.

dades financeiras e institucionais oferecidas pela legislação dos Estados federados americanos que protegem as minorias culturais e o ensino das línguas estrangeiras e também a preocupação estratégica de Washington. O Português foi considerado uma língua de importância estratégica para a bagagem das Forças Armadas americanas. Exige a preparação de livros escolares e de professores a todos os níveis, primário, secundário e universitário. A política de promoção do conhecimento, e a tradução para Inglês de livros basilares da nossa cultura não pode ser descurada.

O Instituto Camões deu os primeiros passos, ao abandonar a prioridade das culturas latinas na prossecução da defesa da nossa língua e cultura. Mas, temos de convir que, se se coteja a actividade do Instituto Camões com as acções desencadeadas pelos institutos similares de Espanha, França, Itália ou Estados Unidos, nos encontramos ainda numa fase incipiente e modestíssima.

As dificuldades experimentadas com o College Board para introduzir o Português entre os exames de admissão universitária dos *Scholastic Assessment Tests* (SAT), é uma boa prova de subalternidade da nossa língua na América, em confronto não apenas com o Espanhol, o Francês ou o Alemão, mas com o Japonês, o Coreano ou o Hebraico.

Porventura, a convicção de que a promoção da nossa economia nos Estados Unidos, ou a atracção do investimento americano por Portugal não vingarão sem que a nossa cultura seja mais conhecida na grande Nação americana, ajudará a corrigir a miopia. Não é fazendo discursos grandiloquentes sobre a grandeza da língua de Camões e Pessoa que se muda o *status quo*. Este só se altera com uma decisão estratégica assente no conhecimento da realidade sobre a concorrência das línguas e na exequibilidade das políticas de divulgação e ensino do Português. Sem essa política, a difusão da nossa cultura será sempre subalternizada a outras culturas com línguas animadas por políticas de difusão mais dinâmicas. A colaboração estreita entre portugueses, brasileiros e restantes povos da CPLP e também com entidades americanas é igualmente um imperativo necessário.

Quanto à América, há que reconhecer que o conhecimento da sua cultura pelos portugueses é escasso, resumindo-se, para largas camadas da população portuguesa ao conteúdo das produções fílmicas e televisivas de Hollywood e a certos aspectos mais populares ou que se afiguram extravagantes da “american way of life”. É muito pouco para compreender a complexa realidade dos Estados Unidos e da sua sociedade e cultura. Muito nesse campo, há assim a fazer.

No campo da cooperação científica e técnica, o conhecimento do rico e diversificado complexo universitário e de institutos de investigação americanos, oferece múltiplas possibilidades de cooperação entre aquelas entidades e as suas congéneres portu-

guesas, até para benefício mútuo. Do lado português, abre perspectivas de avanço científico e tecnológico apreciáveis, acrescentando significativamente à panóplia de oportunidades oferecida pelas instituições europeias. Mas, também do lado americano, não é despreciando o contacto com alguns centros de excelência portugueses, que estão situados na Europa e não criam os obstáculos à cooperação transatlântica que, por vezes, surgem noutros membros da União. A triangulação por via portuguesa constitui assim um caminho interessante. Igualmente aqui, há que multiplicar esforços e alargar a acção do Acordo de Cooperação e Defesa. Parte importante do nosso actual esforço de inovação e de desenvolvimento tecnológico passa pela intensificação da cooperação com os Estados Unidos nos capítulos da ciência pura e da aplicada.

No domínio económico, é reconhecida a imbricação entre os sistemas europeu e americano, bem sublinhado por Joseph Quinlan em artigo recente⁷.

As nossas trocas comerciais com os Estados Unidos são, porém, muito modestas e o investimento americano e o turismo reduzidos. Dada a desproporção entre os dois países, um aumento de 1% do comércio externo americano com Portugal poderia contribuir decisivamente para mudar a presente conjuntura económica do nosso país. Compreende-se por isso a importância de que se revestem ou deveriam revestir-se as relações económicas entre Portugal e os Estados Unidos. Tem-se, porém, dedicado pouca atenção à matéria por parte dos poderes públicos. Do mesmo modo, os investimentos nas acções, que permitiriam a mudança, são escassos.

A visibilidade de Portugal e dos produtos portugueses nos Estados Unidos é pequena, o que dificulta em muito o crescimento dos intercâmbios de pessoas e de mercadorias e também não predispõe a que as firmas americanas pensem em Portugal, quando realizam os seus investimentos na Europa. O exemplo da promoção da Espanha deveria inspirar-nos em muitos sectores. Mas importaria sobretudo não esquecer que cultura e economia se encontram profundamente entrelaçadas.

Para além da difusão da imagem de modo a aumentar a visibilidade do país, conviria não esquecer o importante papel que podem desempenhar as câmaras de comércio luso-americanas implantadas, não apenas em Nova Iorque, mas na Nova Inglaterra e na Califórnia, cuja rede conviria ser reforçada. Também do lado americano seria útil que se melhorasse o conhecimento das condições em que as firmas

7 "Drifting Apart or Growing Together? The Primacy of the Transatlantic Economy", Center for Transatlantic Relations, Washington, 2003.

portuguesas podem actuar nos Estados Unidos e das vantagens em poder investir em Portugal, em particular como via de acesso à Europa continental e até à África ao sul do Saara.

Quanto às comunidades portuguesas nos Estados Unidos, dois vectores principais devem merecer a nossa atenção: a necessidade de que os portugueses se tornem bi-nacionais, se inscrevam no recenseamento e votem nas eleições americanas, e a necessidade imperiosa que os emigrantes invistam na educação dos seus filhos. Uma e outra são condições imprescindíveis para firmar o prestígio e a influência das comunidades portuguesas na América⁸.

6. Em Conclusão

Passámos em revista de modo apenas enunciativo ou sintético alguns dos aspectos que reputamos mais relevantes do estado actual e das perspectivas no futuro próximo, das relações luso-americanas. Podemos, a terminar, concluir que elas representam, para os dois países, oportunidades importantes de contribuir para uma ordem internacional mais segura e justa, com incidência particular em algumas áreas do globo que têm sido permanentemente muito esquecidas. Há, todavia, para isso que fazer um esforço de reflexão e estudo e, particularmente, de ter a vontade política de um e outro lado do Atlântico para levar de vencida os inevitáveis obstáculos que sempre surgem.

8 A Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento tem vindo a desenvolver a esse respeito dois projectos, de que se esperam resultados importantes, quanto às comunidades portuguesas: o *Portuguese American Citizenship Project*, que visa conseguir que os portugueses há muito radicados nos EUA adquiram nacionalidade americana sem perder a portuguesa, se inscrevam no recenseamento e exerçam o direito de voto nas eleições americanas, a nível federal, estadual e municipal; e a *Portuguese Language Initiative (PLI)*, que pretende aumentar o número de estudantes da língua portuguesa nos níveis primário, secundário e universitário. Existe ainda um programa importante no sentido de aumentar nas universidades o número de departamentos que incluem o português e a cultura portuguesa no elenco dos seus estudos.

As Três Principais Potências Europeias e a Crise Transatlântica

Carlos Gaspar

Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais

Resumo

Com o fim da Segunda Guerra Mundial as três principais potências europeias, Alemanha, Grã-Bretanha e França viram-se obrigadas a substituir a lógica de competição, que até então tinha predominado na Europa, por uma lógica de cooperação. O modelo europeu de ordenamento caracterizou-se pela consolidação da democracia pluralista e multilateral na República Federal Alemã, pela vinculação dos EUA à defesa da Europa ocidental através da Aliança Atlântica e pela reconciliação entre a França e a Alemanha, através da CECA. Este modelo que se consolidou durante a Guerra Fria sobreviveu e o triângulo institucional e estratégico entre as três potências permaneceu intacto.

A actual crise transatlântica foi prolongada pela crise europeia. Qualquer alternativa forte à crise europeia e transatlântica requer o empenho efectivo das três grandes potências. A próxima etapa de construção europeia passa pelo fortalecimento das políticas de defesa e segurança europeias sobre as quais já existe um consenso.

Abstract

With the end of the Second World War the three main European powers, Germany, Great-Britain and France replaced a logic of competition, which had predominated until then in Europe, for a cooperation logic. The European model of democratic order pluralist and multilateral lay in three pillars: in the consolidation of a pluralist and multilateral democracy in the German Federal Republic, in the commitment of USA to the defense of the Western Europe, through the Atlantic Alliance, and in the reconciliation between France and Germany through the CECA. This model consolidated during the Cold War survived, the institutional and strategic triangle between the three powers remained unbroken.

The current transatlantic crisis was widened by the European crisis. Any strong alternative to the European and transatlantic crisis requires the effective determination of the three great powers. The next stage to European construction involves the strengthening of the politics of European defense and security, about which there is already an existent consensus.

As relações entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, as três principais potências da Europa Ocidental, transformaram-se radicalmente no fim da II Guerra Mundial.

No passado, todas as grandes potências europeias tentaram impor a sua hegemonia no sistema internacional¹. No século XVII, a França de Luís XIV tornou-se a mais forte das potências continentais e terminou o período breve em que a Espanha de Carlos V e de Felipe II formou um império onde o Sol nunca se punha. A Grã-Bretanha consolidou a sua preeminência estratégica no contexto europeu e internacional depois das Guerras Revolucionárias e do Império, que assinalaram a derradeira tentativa da França para impor a sua hegemonia e unificar a Europa. A unificação da Alemanha e, sobretudo, as políticas imperialistas alemãs no final do século XIX, destruíram o Concerto Europeu - o modelo de equilíbrios que sustentou a preponderância britânica e impediu a repetição de uma grande guerra europeia durante noventa e nove anos. As tentativas alemãs para dominar a Europa e os delírios totalitários do nazismo provocaram duas grandes guerras sucessivas no século XX, uma segunda Guerra dos Trinta Anos, entre 1914 e 1945.

No fim desse ciclo, nenhum império, clássico ou universal, conseguiu unificar a Europa, mas a “guerra civil europeia” acabou por abrir as suas portas às grandes potências externas - os Estados Unidos, uma potência ocidental mas não europeia, e a União Soviética, uma potência europeia mas não ocidental - que decidiram o resultado da II Guerra mundial. Em 1945, a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França perderam o estatuto de grande potência internacional, a Europa deixou de ser o centro da política internacional e ficou dividida em “dois campos”: a fronteira estratégica entre os Estados Unidos e a União Soviética passou a dividir Berlim, a Alemanha e a Europa, que perdeu a sua autonomia.

A Guerra Fria e o modelo europeu

Nesse contexto, sem precedente histórico, a mudança profunda das relações entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França era a única maneira de assegurarem a sua sobrevivência para mais tarde poderem recuperar, gradualmente, uma parte da sua autonomia. A persistência das velhas rivalidades e a permanência das antigas clivagens

1 Ludwig Dehio (1962). *The precarious balance*. Nova York: Alfred Knopf.

entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, tal como a continuação da lógica de competição estratégica entre as três principais potências europeias, significariam o suicídio da Europa Ocidental perante a ameaça da União Soviética e a força da vaga comunista no fim da II Guerra Mundial.

Essa transformação dos equilíbrios europeus ocorre num período bem definido, dominado pela primeira crise de Berlim, provavelmente a mais perigosa da Guerra Fria na Europa. Entre a Primavera de 1948 e a Primavera de 1950 tiveram início, e puderam completar-se, com um sucesso inesperado, os processos políticos que determinaram, sucessiva e solidariamente, a assinatura do tratado de Washington e a fundação da Aliança Atlântica, em Abril de 1949, a feitura da lei fundamental e a constituição da República Federal da Alemanha, em Outubro de 1949, e a Declaração Schuman, em Maio de 1950, que vai dar origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, formalmente estabelecida, um ano mais tarde, pelo tratado de Paris.

A divisão da Alemanha e a consolidação de uma democracia pluralista na República Federal, a vinculação dos Estados Unidos à defesa da Europa Ocidental, no quadro da Aliança Atlântica, e a reconciliação entre a França e a Alemanha, institucionalizada na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, são os três pilares do modelo de ordenamento democrático, pluralista e multilateral da Europa, parte integrante da comunidade ocidental². Nesse quadro, a Alemanha aceita a sua própria divisão para se integrar, como uma democracia, nas instituições europeias e ocidentais – as Comunidades Europeias e a Organização do Tratado do Atlântico Norte – que reconhecem o seu estatuto de soberania e asseguram a sua integridade política e territorial; a Grã-Bretanha, que inventou a Aliança Atlântica, obtém uma garantia estratégica de defesa da Europa e dos equilíbrios europeus, que já não pode assegurar sem os Estados Unidos, bem como uma fórmula de estabilidade continental, cujo sucesso imprevisto leva à sua posterior e tardia adesão às Comunidades Europeias; e a França, que tem a iniciativa das Comunidades Europeias, recupera a sua posição dirigente na Europa continental, com a benção norte-americana, num quadro de aliança com a República Federal da Alemanha e de integração gradual do conjunto das democracias da Europa Ocidental.

O modelo de ordenamento democrático, pluralista e multilateral da Europa é inovador e original. A velha lógica estratégica levaria a uma nova aliança entre a França e a Rússia para dividir e ocupar permanentemente a Alemanha, obrigando a Grã-Bretanha

2 Wolfgang Hanrieder. *Germany and Europe*. New Haven: Yale University Press.

a escolher entre essa aliança ou um relativo isolamento na Europa, que a remeteria para uma excessiva dependência perante os Estados Unidos. No mesmo registo, os Estados Unidos não deviam ter nenhum interesse em criar as condições necessárias para restaurar a Europa Ocidental como uma entidade estratégica autónoma que se podia constituir, a prazo, como um rival estratégico.

A realidade e a imaginação estratégica foram mais fortes do que os determinismos geopolíticos arcaicos e do que os reflexos hobbesianos mais primitivos. As circunstâncias históricas obrigaram os velhos rivais europeus a preferir as alianças aos ódios nacionalistas: a França e a Alemanha iniciaram em conjunto a reconstrução da Europa Ocidental, e a Grã-Bretanha, entre a União Ocidental e a Aliança Atlântica, definiu o quadro institucional em que podia superar os dilemas da sua posição europeia e atlântica, enquanto os Estados Unidos demonstraram temer mais as divisões e os nacionalismos europeus – responsáveis por duas guerras mundiais onde os Estados Unidos foram forçados a intervir – do que a integração europeia no quadro de uma comunidade transatlântica.

O modelo de ordenamento europeu que se consolidou durante a Guerra Fria foi posto à prova, subitamente, pela revolução europeia de 1989 e, logo a seguir, pelo suicídio do regime comunista russo e pelo fim da União Soviética.

Com efeito, a deposição rápida e sucessiva dos regimes comunistas da Europa de Leste, entre as eleições polacas de Junho de 1989 e o golpe de Estado de Bucareste, em Dezembro de 1989, alterou os equilíbrios e as fronteiras da Europa e, mesmo antes da retirada militar soviética, acabou com a divisão da Europa imposta em 1945.

No caso da República Democrática Alemã – o efémero Estado alemão “filho da União Soviética”³ – a decomposição do regime comunista tornou supérflua a própria sobrevivência dessa unidade política, e inevitável a unificação da Alemanha. Porém, a divisão da Alemanha era a chave dos equilíbrios da Guerra Fria na Europa e um pilar do modelo de ordenamento europeu ocidental. É certo que os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França sempre tinham reconhecido o direito de autodeterminação dos alemães – a divisão era imposta por circunstâncias para lá da sua vontade – mas também não é menos certo que o modelo europeu se tinha formado no pressuposto de uma Alemanha dividida em dois Estados.

³ Na expressão filial do penúltimo Secretário-Geral do Partido Comunista da RDA, Hans Modrow, num encontro com o último Secretário-Geral do Partido Comunista da URSS, Mikhail Gorbachev. Ver Stephen Szabo (1992). *The diplomacy of German reunification*. Londres: St. Martin's Press.

Ninguém estava preparado para a mudança. Ao contrário do que se passou em 1918, ou em 1945, as potências vencedoras não tinham feito planos para o pós Guerra Fria, pela boa razão de que não tinham antecipado a sua própria vitória no fim da disputa bipolar.

As respostas iniciais à queda do muro de Berlim, em 7 de Novembro de 1989, foram tensas. Essa tensão aumentou depois do Chanceler Helmut Kohl ter apresentado ao Bundestag o programa de unificação em dez pontos, sem consulta prévia aos parceiros europeus. O Presidente François Mitterrand repetia a quem o queria ouvir que a Europa podia “regressar a 1913” – ao ciclo das guerras mundiais, nem mais, nem menos⁴ – e a Primeira Ministra Margaret Thatcher queria restaurar a velha **Entente** com a França para impedir a unificação da Alemanha⁵. Na administração norte-americana prevaleceu um cálculo mais sóbrio: a alternativa era ou correr o risco de uma unificação da Alemanha sob tutela soviética – Moscovo tinha a chave da unificação, se quisesse trocar a retirada de Berlim por uma aliança entre as duas grandes potências continentais – ou procurar enquadrar a unificação da Alemanha num quadro de continuidade do modelo europeu⁶. A decisão do Presidente George Bush levou-o a apoiar, de modo decisivo, a estratégia de unificação do Chanceler democrata-cristão e, a partir desse momento, a Alemanha passou a ser o principal parceiro estratégico dos Estados Unidos na Europa.

A posição norte-americana foi anunciada logo nos primeiros dias de Dezembro de 1989, primeiro a Mikhail Gorbachev, na cimeira de Malta, depois no Conselho do Atlântico Norte, em Bruxelas, perante os aliados. Os Estados Unidos eram a favor de uma autodeterminação democrática e pacífica dos alemães e de uma reunificação da Alemanha sem mudança das fronteiras internacionais existentes e sem alteração do estatuto internacional da República Federal como membro da Aliança Atlântica e da Comunidade Europeia⁷.

Os seis meses seguintes, foram dominados por um processo de concertação diplomática com uma intensidade sem precedentes no século passado entre, por um lado, os Estados Unidos, a União Soviética e a Alemanha e, por outro lado, as (ainda) duas

4 Frédéric Bozo (2005). *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*. Paris: Odile Jacob.

5 Margaret Thatcher (1993). *Downing Street Years*. Londres: HarperCollins.

6 Robert Hutchings. Robert Hutchings (1997). *American diplomacy and the end of the cold war*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

7 Condoleezza Rice, Philip Zelikow (1995). *Germany unified and Europe transformed*. Cambridge: Harvard University Press.

Alemanhas e as quatro potências (ainda) ocupantes - os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a França. A concertação entre as principais potências tornou possível a realização integral desse programa de unificação. No dia 3 de Outubro de 1990 a Alemanha unificada recuperou o seu estatuto como Estado plenamente soberano e continuou a ser membro da Aliança Atlântica e da Comunidade Europeia.

A unificação da Alemanha e a continuidade do modelo europeu

A unificação da Alemanha mudou tudo e não mudou nada. Os equilíbrios mudaram, no sentido em que a Alemanha voltou a ser a maior potência europeia - nas dimensões demográfica, territorial e económica - no centro da Europa. Mudou também no sentido em que a unificação fechou o ciclo da II Guerra Mundial, da barbárie nazi e da divisão alemã. A nova Alemanha era, ou queria ser, uma grande potência europeia "normal", igual às outras, livre da "questão da culpa", para evocar a fórmula de Karl Jaspers, que condicionou as políticas alemãs desde 1945. Política, simbólica e juridicamente, a unificação marcou o fim da II Guerra Mundial.

Mas nada tinha mudado. Nos termos dos acordos de unificação, a Alemanha continuava a não ser uma potência nuclear e, nesse sentido preciso, era menos do que a Grã-Bretanha e a França, ambas potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (a União Soviética só tinha aceite a permanência da Alemanha unificada na Aliança Atlântica na condição expressa de continuar como membro não-nuclear no Tratado de Não-Proliferação e de reiterar em geral a sua renúncia às armas de destruição maciça). Por outro lado, a continuidade da sua posição na Comunidade Europeia significava aceitar um patamar adicional da integração com a formação da União Europeia, o processo da União Económica e Monetária e a Política Externa e de Segurança Comum, codificados no tratado de Maastricht, em 1991: de certo modo era a contrapartida exigida pela França⁸.

O triângulo institucional permaneceu intacto: a Alemanha Federal, a Aliança Atlântica e as Comunidades Europeias preservaram a sua relação genética como fundadores do modelo democrático, pluralista e multilateral europeu, confirmado no fim da Guerra

⁸ Philip Zelikow. *The United States, the cold war, and the post cold war* in Paul Kennedy, William Hitchcock, editores (2000). *From war to peace. Altered strategic landscapes in the twentieth century: 159-184*. New Haven: Yale University Press.

Fria. O triângulo estratégico entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França também estava intacto: a Alemanha unificada não só continuava a não ser uma potência nuclear, como aceitava partilhar a sua moeda com a França criando uma moeda comum europeia - “**All of Germany to Kohl, half of the Deutschemark to Mitterrand**”, na síntese de Timothy Garton-Ash - para consolidar a União Europeia, tal como queria permanecer na Aliança Atlântica, ao lado dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha.

A estabilidade do modelo servia para negar a mudança dos equilíbrios europeus que resultaram do fim da divisão alemã e europeia, à qual se somam o fim da União Soviética e da Guerra Fria, em Dezembro de 1991. E, todavia, a mudança existiu - uma mudança na continuidade, sem as rupturas violentas normalmente associadas ao fim de uma guerra hegemónica, mas que nem por isso deixa de ser uma mudança real ao nível regional e internacional.

Desde logo, o fim da competição bipolar marca uma alteração na estrutura internacional de distribuição do poder. Por outro lado, uma vez terminada a divisão bipolar, a Europa Ocidental perde importância estratégica para os Estados Unidos. Além disso, as dinâmicas de regionalização do sistema internacional⁹ tornam mais importante o processo de integração europeu para a Alemanha, para a Grã-Bretanha e para a França: a estabilidade europeia volta a depender mais dos equilíbrios tripolares regionais.

Os dez anos seguintes, entre 1991 e 2001, seguem essa via branda de negação das transformações, mas os factos foram revelando os sinais da mudança.

A continuidade e a mudança são quase impossíveis de dissociar em muitos dos passos mais relevantes da política europeia nessa década de transição. Em primeiro lugar, entre 1991 e 2001, contra todas as expectativas, a Alemanha e a França conseguiram impor, a si próprias e a uma maioria dos Estados membros da União Europeia, com a exclusão previsível da Grã-Bretanha, o cumprimento das etapas sucessivas da União Económica e Monetária até à criação da moeda única europeia. Esse programa, realizado dentro do calendário previsto, não obstante ter tido de atravessar duas eleições gerais alemãs - 1994 e 1998 - e custado o lugar a Helmut Kohl, foi crucial para manter o curso da integração europeia e negar a profecia fatalista de François Mitterrand: a unificação da Alemanha não significou o “regresso a 1913”, embora a Europa tenha ficado um pouco mais alemã, nomeadamente no sentido em que a União Económica e Monetária, com a criação de um banco central independente, resulta de um modelo

9 O primeiro a sublinhar a importância da dinâmica de regionalização foi John Lewis Gaddis (1991). **The United States and the end of the Cold War.**

imposto pela Alemanha, que reproduz na construção europeia a origem constitucional da República Federal alemã.

Em segundo lugar, também contra todas as expectativas, a Alemanha e a Grã-Bretanha puderam levar a cabo estratégias paralelas de alargamento da União Europeia e da Aliança Atlântica, não obstante a oposição previsível da França, que preferia acantonar a Europa Central e Oriental numa “Confederação Europeia” ou numa “Europa de círculos concêntricos”.¹⁰ No caso da Alemanha, a “estratégia de congruência” confirma a vinculação electiva entre a integração europeia e a comunidade transatlântica, que é uma réplica do modelo genético da República Federal da Alemanha. Entre 1997 e 2004, a grande maioria dos Estados pós comunistas da Europa Central e Oriental tornaram-se membros da Aliança Atlântica – com o indispensável consentimento dos Estados Unidos, que apoiam a estratégia de expansão oriental da comunidade de defesa transatlântica a partir de 1994 – e depois membros da União Europeia. A Alemanha deixou de estar cercada pelos seus inimigos e adversários continentais e passou a estar envolta por amigos e aliados – não só a França, do lado ocidental, mas também a Polónia, a República Checa e a Hungria, do lado oriental: todos os seus vizinhos, excepto a Confederação Helvética e, em parte, a Áustria, pertencem às mesmas alianças.

Em terceiro lugar, a Alemanha e a Grã-Bretanha refrearam, logo desde as negociações para o Tratado de Maastricht, as tentativas da França para reduzir a importância da Aliança Atlântica na feitura da Europa do pós Guerra Fria e substituir a comunidade transatlântica por uma política de defesa europeia, com a União da Europa Ocidental, ou com o embrião de um Exército europeu.¹¹ Porém, na sequência das guerras balcânicas, que revelaram os limites da aliança americana, a Grã-Bretanha e a França iniciaram, em 1999, um processo de construção da política de defesa europeia, a qual, embora inicialmente restrita às “missões de Petersberg”, atribuiu à União Europeia uma competência e uma capacidade militar próprias, sem prejudicar a coesão da Aliança Atlântica ou a aliança com os Estados Unidos.

O fim da Guerra Fria significou também o regresso da guerra à Europa. As guerras de secessão provocadas pela fragmentação da Jugoslávia tiveram respostas diferentes por parte das principais potências regionais. A França antecipava o cenário pessimista de uma “explosão da Europa” com o regresso dos nacionalismos, enquanto a Grã-

10 Nas versões sucessivas de François Mitterrand e Edouard Balladur.

11 Frédéric Bozo (2005). Philip Gordon. Philip Gordon, Jeremy Shapiro (2004). *Allies at war*. Nova York: McGraw-Hill.

-Bretanha procurava impedir que as guerras jugoslavas contaminassem as relações entre as potências europeias e a Alemanha se entusiasmava, prematuramente, com a autodeterminação da Croácia e da Eslovénia, cujo reconhecimento impôs à União Europeia. As guerras jugoslavas serviram ainda para demonstrar os limites da integração europeia e a incapacidade das três grandes potências regionais para conseguirem resolver por si mesmas conflitos locais como a guerra na Bósnia-Herzegovina e a crise do Kosovo. Em ambos os casos, em 1995 e em 1999, foram os Estados Unidos e a Aliança Atlântica que tiveram a intervenção diplomática e militar decisiva, embora contando com a participação da Alemanha, da Grã-Bretanha, da França, da União Europeia e da Rússia num Grupo de Contacto sobre a Jugoslávia.

O 11 de Setembro e a crise transatlântica

O equilíbrio entre as linhas de continuidade e de mudança nas políticas europeias voltou a ser posto à prova depois do 11 de Setembro de 2001.

Mais uma vez, trata-se de uma mudança imprevista. No dia seguinte aos ataques terroristas contra Nova York e Washington, a unanimidade nas condenações parecia indicar um fortalecimento dos vínculos entre os aliados. O chanceler social-democrata, Gerhard Schroeder, proclamou a sua “solidariedade sem limites” com o Presidente George W. Bush, enquanto o *Le Monde* proclamava na primeira página “Nous sommes tous américains” e o Primeiro Ministro Tony Blair partia para Washington. Pouco depois, os responsáveis norte-americanos explicavam, em Bruxelas, aos seus aliados que não queriam a Organização do Tratado do Atlântico Norte nas suas operações contra os santuários da Al Qaeda no Afeganistão: a nova teoria das alianças dizia que “the mission defines the coalition”, uma regra que deixava a Aliança Atlântica fora de jogo. Em Janeiro de 2002, as primeiras divergências tornam-se públicas, quando os responsáveis europeus respondem criticamente ao discurso do Presidente norte-americano sobre o “Eixo do Mal”, que alarga a luta contra o terrorismo internacional à contenção da proliferação das armas de destruição maciça e à neutralização – ou à mudança de regime – dos *rogue states*, a começar pelos casos do Iraque, do Irão e da Coreia do Norte.

A viragem torna-se mais pronunciada no Verão de 2002, com as eleições alemãs. Depois de uma intervenção pública do vice-presidente Dick Cheney sobre a “mudança de regime” no Iraque, Gerhard Schroeder e o Partido Social Democrata demarcam-se da estratégia norte-americana e declaram a sua oposição de princípio a uma intervenção

militar contra o Iraque, com ou sem autorização formal do Conselho de Segurança das Nações Unidas; é uma atitude sem precedentes da Alemanha, quer pela sua recusa unilateral de uma resolução das Nações Unidas, quer, sobretudo, pela tomada pública de posição contra os Estados Unidos numa questão de guerra e de paz que os aliados norte-americanos, bem ou mal, consideram decisiva¹².

Essa oposição persiste para lá das eleições de Outubro de 2002; a conjuntura eleitoral é apenas uma explicação parcial da atitude alemã, a qual não só reconhece uma forte oposição da sua opinião pública – Angela Merkel apoia a posição norte-americana contra a vontade do seu partido – como remete para uma cultura estratégica civilista europeia.

A “potência civil” (*Zivilmacht*) alemã e europeia deve opor-se a intervenções ofensivas unilaterais contra Estados soberanos (não obstante forças armadas europeias, incluindo a Bundeswehr, terem participado, com a Organização do Tratado do Atlântico Norte, em operações militares ofensivas contra a Jugoslávia sem mandato das Nações Unidas durante a guerra do Kosovo, invocando razões humanitárias) e, por maioria de razão, não pode aceitar a doutrina da guerra preventiva, que a nova diretiva norte-americana de segurança estratégica quer legitimar perante a ameaça do terrorismo catastrófico, embora reconhecendo o seu carácter de medida de excepção¹³.

Em Janeiro de 2003, nas cerimónias de comemoração dos quarenta anos do tratado do Eliseu, Jacques Chirac e Gerhard Schroeder alinham-se contra a decisão norte-americana de intervir no Iraque. Em resposta, o Secretário da Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld, denuncia a “velha Europa” e anuncia o advento de uma “nova Europa”, a qual aparece com o Documento dos Oito, promovido por Tony Blair, a defender a posição dos Estados Unidos. Desse modo, a administração norte-americana inverte, por sua vez, uma regra estrita da aliança e não hesita em recorrer à divisão dos europeus para isolar a Alemanha e a França¹⁴. Persistindo na lógica de escalada, o chanceler alemão mobiliza a Rússia do Presidente Vladimir Putin para o lado do “Eixo da Paz” e faz campanha contra a diplomacia norte-americana nas Nações Unidas para impedir que uma maioria dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança vote a favor de uma nova

12 Stephen Szabo (2004). **Parting ways**. Washington: Brookings Institution.

13 A teoria moderna da potência civil foi desenvolvida por Hans Maull para descrever as políticas externas da Alemanha e do Japão depois de 1945, e não considera a intervenção no Kosovo contranatura. Ultimamente, a teoria da potência civil tem sido usada para caracterizar a União Europeia e a sua cultura estratégica. Sebastian Harnisch, Hans Maull, editores (2001). **Germany as a civilian power**. Manchester: Manchester University Press. Mario Telo (2005). **Europe: a civilian power?** Basingstoke: Palgrave.

14 Pierre Hassner (2003). **Les Etats-Unis: l’empire de la force ou la force de l’empire?** Paris: Cahiers de Chaillot.

resolução sobre o Iraque. Posteriormente, num momento crítico, a Alemanha e a França rejeitam o pedido formal de assistência da Turquia à Aliança Atlântica, com o pretexto de que uma resposta positiva podia ser tomada como uma forma indirecta de apoio aos Estados Unidos no Iraque¹⁵.

Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha acabam por intervir no Iraque sob o signo da crise transatlântica, a pior desde a sua fundação, pior ainda do que a crise do Suez, em que os Estados Unidos, com a União Soviética, se opuseram à intervenção da Grã-Bretanha e da França no Egipto, para mudar o regime autocrático de Nasser.

A crise não provocou uma ruptura formal da Aliança Atlântica, nem da União Europeia, nem sequer uma interrupção dos seus programas, nomeadamente dos respectivos processos de alargamento. A expansão das fronteiras orientais da Aliança Atlântica, com a entrada das democracias pós comunistas da Europa Central e Oriental completou-se, como previsto, na cimeira de Praga, no Outono de 2003 - os sete novos membros incluíam as três repúblicas bálticas, a Eslovénia, a Eslováquia, a Roménia e a Bulgária - e o alargamento da União Europeia - os dez novos membros, quase todos já membros da Aliança Atlântica, incluíam a Polónia, a República Checa, a Hungria, a Eslovénia, a Eslováquia, as três repúblicas bálticas, Chipre e Malta - completou-se, como previsto, na Primavera de 2004.

Paralelamente, a Alemanha mobilizou as suas forças armadas para integrar a missão da Organização do Tratado do Atlântico Norte na *International Security Assistance Force* (ISAF) e render os militares norte-americanos no Afeganistão. Por outro lado, a Grã-Bretanha prosseguiu, com a França e a Alemanha, os esforços para consolidar as capacidades militares da União Europeia, incluindo a criação da Agência Europeia dos Armamentos. No mesmo sentido, a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha puderam encontrar as fórmulas de compromisso indispensáveis para o sucesso da Convenção Europeia e a aprovação do Tratado Constitucional da União Europeia, tal como chegaram a uma decisão comum sobre a data do início das conversações formais com a Turquia com vista à sua adesão à União Europeia.

No entanto, a crise transatlântica revelou uma mudança mais profunda, adiada desde o fim da Guerra Fria, quando a transformação dos equilíbrios europeus ficou ocultada pela continuidade do modelo democrático, pluralista e multilateral europeu. De resto, a crise transatlântica foi prolongada pela crise europeia, com os *referenda* negativos em França e na Holanda, que rejeitaram e puseram fim ao processo de ratificação do Tratado Constitucional da União Europeia, bem como pelas crises internas

15 Stephen Szabo (2004).

não só em França, onde o debate sobre o declínio nacional se conjuga com os levantamentos suburbanos, mas também na Alemanha, em que o impasse resultante das últimas eleições gerais forçou uma grande coligação intercalar, ou na Grã-Bretanha, com a instabilidade recorrente no Partido Trabalhista.

Para lá das variações estratégicas e das crises políticas, há uma mudança de gerações políticas na Alemanha e na Europa, cujas consequências são difíceis de prever. A memória das ruínas europeias da II Guerra Mundial foi substituída pela vitória ocidental na Guerra Fria, o sucesso da unificação alemã tomou o lugar da *Stunde Null* de Maio de 1945. A disciplina dos alinhamentos internos e externos impostos pela dupla ameaça do terror nuclear e ideológico da União Soviética foi dispensada pela dupla ilusão sobre o fim da história e da paz democrática. Depois de 1991, quando o pesadelo das guerras e das revoluções nihilistas foi ultrapassado pela vaga de democratização, uma parte importante dos europeus pôde acreditar, finalmente, na emergência de uma sociedade internacional civilizada, à imagem e semelhança de uma União Europeia sem pecado original, a negação perfeita da barbárie totalitária que destruiu a velha Europa. A rejeição europeia da guerra americana no pós 11 de Setembro é uma recusa de aceitar o fim súbito desse admirável mundo novo, que talvez nem tenha chegado a existir.

A resposta à crise europeia está nas mãos das três principais potências europeias e precisa de um consenso entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, talvez com uma pequena ajuda de uma parte dos outros Estados membros da União Europeia.

A especificidade europeia é a capacidade de resistir à unificação imperial e a especificidade da comunidade europeia é a ausência de uma potência hegemónica. A crise actual confirma o declínio de uma co-hegemonia da França e da Alemanha - o Eixo franco-alemão - que falhou quer na crise transatlântica, uma vez que não conseguiu evitar a intervenção norte-americana no Iraque, quer na ratificação do Tratado Constitucional, interrompida pelos eleitores franceses.

Nesse sentido, qualquer alternativa forte à crise europeia e transatlântica requer o empenho efectivo das três grandes potências regionais, não obstante os Estados mais pequenos temerem um directório trilateral. Uma alternativa sólida requer também um apoio claro das populações europeias, que passaram a ser parte integrante do processo político europeu, especialmente depois dos últimos *referenda*: uma Europa legítima não pode ser construída contra a vontade dos Europeus¹⁶. Para sair da crise, a

16 Pierre Hassner (2005). *The rebirth of vision: a dynamic compromise for Europe*. Washington: Brookings Institution *U.S.-Europe Analysis Series*.

União Europeia precisa ainda de uma motivação clara. Não é possível, nem prudente, ressuscitar o Tratado Constitucional, embora continue a ser necessário encontrar, se possível antes de Novembro de 2009 e dos próximos alargamentos balcânicos, uma forma de rever as regras de ponderação dos votos inscritos no Tratado de Nice. Mas não chega os principais países concentrarem-se na resolução dos seus problemas internos ou na re-invenção de um modelo social europeu, se bem que continue a ser urgente reformar o Estado social e aumentar a competitividade internacional da União Europeia, contra a força crescente das tendências proteccionistas.

As lições da crise europeia deviam ser um aviso contra os excessos do vanguardismo e a criação de falsas expectativas na construção europeia. Os *referenda* negativos mostram que os cidadãos europeus não querem nem uma “superpotência europeia”, como defendeu Tony Blair, nem um “superestado europeu” – e o primeiro não é possível sem o segundo¹⁷, embora o segundo não dê necessariamente origem ao primeiro, nem muito menos a uma entidade estratégica com condições para pôr em causa a preponderância internacional dos Estados Unidos, como pretende, entre outros, o antigo Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi.

A necessidade de impor limites às ambições europeias também se aplica às estratégias de alargamento. É mais importante consolidar a integração dos novos membros da Europa Central e Oriental – e preparar a entrada dos candidatos balcânicos, como a Roménia, a Bulgária e a Croácia – do que substituir a Pequena Europa formada pela União Europeia de Lisboa a Vilnius, por uma Grande Europa, com a Turquia e a Ucrânia, um projecto que só seria consistente com a emergência de uma superpotência europeia.

Dentro desses limites, os melhores candidatos para concentrar os esforços da próxima etapa da construção europeia são as políticas de defesa e de segurança europeias, que têm importantes vantagens sobre outros temas relevantes. Em primeiro lugar, o desenvolvimento das políticas de defesa e segurança é indispensável para responder às ameaças reais do terrorismo internacional e da proliferação de armas de destruição maciça, bem como aos riscos de instabilidade provocados pelos Estados falhados, nomeadamente no Médio Oriente e em Africa, duas regiões de importância estratégica para a União Europeia. Essas ameaças são reconhecidas pelo conjunto dos Estados membros da União Europeia, que aprovaram o Documento Solana sobre a estratégia de segurança comum. Além disso, as populações europeias, nomeadamente depois dos atentados de Madrid e de Londres, reconhecem a urgência da luta contra as redes terroristas internacionais e, até à data, têm demonstrado a sua disponibilidade

17 Glyn Morgan (2005). *The idea of a European superstate*. Princeton: Princeton University Press.

para apoiar as missões militares internacionais em teatros de risco e suportar um certo número de baixas, não só nos Balcãs e em África, como no Iraque e no Afeganistão.

Em segundo lugar, existe um consenso sobre a prioridade das questões de defesa e segurança entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, formado no processo iniciado com a cimeira bilateral de Saint-Malo, que antecede a crise do pós 11 de Setembro. Como é óbvio, essas políticas são o domínio electivo das grandes potências regionais, as únicas que lhes podem garantir um mínimo de credibilidade através de um consenso trilateral forte. Além disso, valorizam um maior equilíbrio entre a Grã-Bretanha e a França, ambas com mais autonomia na defesa e mais experiência em intervenções militares externas, e a Alemanha, que, apesar de ter menos autonomia e menos experiência, quer “normalizar” as suas políticas de defesa para se tornar um produtor de segurança internacional, como o demonstram, nos últimos dez anos, a sua participação nas guerras balcânicas e no Afeganistão.

Por outro lado, a luta contra as redes terroristas, a contenção dos Estados falhados e a proliferação de armas de destruição maciça, bem como os esforços comuns de democratização para inverter a tendência de decomposição de numerosos Estados falhados, são a melhor maneira de restaurar uma aliança efectiva com os Estados Unidos, para fortalecer a comunidade de defesa ocidental e consolidar uma aliança internacional entre as democracias¹⁸. As acções coordenadas contra a Al Qaeda, as missões militares multilaterais europeias no Afeganistão, na Bósnia Herzegovina ou no Congo, os esforços diplomáticos da *troika* da União Europeia na interdição do programa nuclear militar do Irão, o empenho na reconstrução dos Estados falhados, incluindo o Iraque, no Médio Oriente, ou a Serra Leoa e a Libéria, em África, são outros tantos exemplos da importância crescente das políticas de defesa e de segurança para a União Europeia, que tendem a valorizar a responsabilidade estratégica central das três grandes potências regionais.

Finalmente, o desenvolvimento das políticas de defesa e de segurança não reclama nenhuma negociação complexa adicional sobre transferências de soberania, no sentido em que, com excepção de um pequeno número de antigos Estados neutrais, a grande maioria dos Estados membros da União Europeia são também membros da Aliança Atlântica e, portanto, estão integrados em estruturas de defesa colectiva e habituados aos procedimentos multilaterais da Organização do Tratado do Atlântico

18 Philip Gordon (2003). **Iraq: the transatlantic debate**. Paris: Cahiers de Chaillot #39. Zbigniew Brzezinski (2004). **The choice**. Nova York: BasicBooks.

Norte (um dos piores erros da Comunidade de Defesa Europeia foi a tentativa de integrar todos os níveis do Exército europeu até aos escalões mais baixos).

Em terceiro lugar, os passos dados para aumentar as responsabilidades e as capacidades da União Europeia no domínio da segurança estratégica podem inserir-se num objectivo mais vasto de assegurar a autonomia de defesa da União Europeia. Esse objectivo está ao alcance do conjunto das potências regionais desde a dissolução da União Soviética e tornou-se cada vez mais necessário desde o fim da Guerra Fria. Essa evolução significa que a União Europeia pode vir a ser uma aliança, como tal responsável pela defesa colectiva do conjunto dos seus membros, incluindo a formação de forças armadas europeias, e se torne o pilar europeu ocidental da Organização do Tratado do Atlântico Norte. O problema principal é saber como garantir uma defesa europeia autónoma dentro do quadro da Aliança Atlântica sem prejudicar a aliança com os Estados Unidos. O consenso da Alemanha, da Grã-Bretanha e da França sobre a política de defesa europeia só é possível quando se resolver esse problema prévio.

Há muitas outras alternativas, talvez mais prováveis como cenários de referência para os tempos mais próximos. O prolongamento da crise significa correr o risco de substituir a dinâmica de integração europeia ou por uma dinâmica de fragmentação sub-regional, que pode dar origem a novas unidades políticas periféricas, ou por dinâmicas de re-nacionalização, que podem estimular o regresso da competição estratégica entre os Estados membros; insistir na defesa do Tratado Constitucional, ou no alargamento à Turquia, pode criar tensões de ruptura no centro da construção europeia e precipitar uma mudança de regime constitucional em França, o fundador da integração comunitária e uma das três grandes potências regionais; continuar a linha do europeísmo anti-atlantista, ou querer construir a identidade europeia contra o “inimigo americano”, é a melhor forma para provocar respostas simétricas na outra margem do Atlântico Norte e acelerar a destruição da aliança ocidental – o único pólo de estabilidade estratégica no sistema internacional do pós guerra fria – para a substituir pela rivalidade entre “dois Ocidentes”¹⁹ ou, mais provavelmente, provocar a paralisia da própria União Europeia, dividida entre os aliados e os adversários europeus dos Estados Unidos.

O mais difícil, como em 1949, ou em 1989, é saber resistir aos velhos demónios e persistir na construção gradual de uma comunidade democrática, pluralista e multilateral, em que a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, em conjunto com os Estados Unidos, garantem a coesão da Europa Ocidental e da Aliança Atlântica.

19 Timothy Garton-Ash (2004) *Free world*. Londres: Allen Lane.

Uma Justiça Penal Internacional sem os Estados Unidos da América

Filipe Lobo d'Avila

Auditor do Curso de Defesa Nacional 2003/2004

Resumo

As sociedades e as nações dos nossos dias estão violentamente confrontadas com questões de genocídio, limpeza étnica e crimes de guerra.

Uma das respostas da comunidade internacional traduziu-se na criação do primeiro Tribunal Penal Internacional com carácter permanente, cuja criação ficou marcada pela contradição entre um velho Soberanismo / Estatismo e um novo Comunitarismo / Universalismo. A não ratificação do Estatuto de Roma pelos Estados Unidos da América e a sua posição controversa suscitou um acesso debate internacional, centrado nas seguintes questões:

“Terá futuro uma Justiça Penal Internacional sem os Estados Unidos da América?”

“Vale ou não vale a pena uma Justiça Penal Internacional sem os Estados Unidos da América?”

Quais os argumentos principais da escolha americana, quais os seus efeitos, a sua estratégia anti-TPI e, sobretudo, as consequências desta decisão no actual contexto internacional de novas e diferentes ameaças?

Terão perdido os Estados Unidos da América o seu papel de Estado-central na Segurança e Defesa Mundial?

Conclui-se, assim, procurando-se desmistificar alguns dos argumentos anti-TPI, que a criação deste Tribunal representa uma lufada de ar fresco na História do Direito Internacional e um contributo decisivo para a implementação de uma jurisdição penal universal, seja no quadro de adesão ou não adesão dos Estados Unidos da América, assumindo-se, simultaneamente, que só o respeito dos Estados pelo Direito Internacional permitirá assegurar a Defesa da Humanidade e a Defesa do Património Cultural comum representativo do passado, do presente e do futuro.

Abstract

Today's nations and societies are violently confronted with questions of genocides, ethnic pursuits and war crimes.

One of the answers given by the international community was the creation of the first permanent International Criminal Court (ICC). Its creation revealed the contradiction between an old sovereignty / state control and a new Community / Universalism.

The refusal by the United States of America to sign the Rome Statute and its controversial position over that matter raised an inflamed international debate over the following questions: “Is there a future to the international penal justice if the USA are not involved?”

“Is the international penal justice worth it without the USA?”

What are the main arguments of the American choice, what are its effects, what is its strategy anti-ICC and, most of all, what are the consequences of such a decision in the modern international context driven by new and different threats?

Have the United States of America lost their role of central-state in security and world defence?

The creation of the International Penal Court appears as a positive initiative within the International Legal History as well as a decisive contribute for the implementation of an universal penal jurisdiction. Regardless of the presence or absence of the United States of America, it secures the respect of International Law, as well as the defence of Humanity and of Cultural Legacy, common representative of the past, of the present and of the future.

1. Introdução

São praticamente quinhentos os quilómetros que separam as cidades de Nuremberga e de Haia. Na primeira realizou-se o famoso julgamento de Nuremberga que levou ao banco dos réus alguns dos mais altos responsáveis do III Reich, na segunda, entre outras, instalou-se recentemente o Tribunal Penal Internacional.

São também cerca de cinquenta os anos que separam estes dois factos da História do Direito Internacional e da Humanidade.

Cinquenta anos em que mais de duzentos e cinquenta conflitos emergiram por todos os cantos do globo e em que mais de oitenta e seis milhões de cidadãos, sobretudo, mulheres e crianças, morreram em resultado desses conflitos. Mais de cento e setenta milhões de pessoas foram espoliadas dos seus direitos, propriedades e, principalmente, da sua dignidade e esperança. A maioria das vítimas foram, simplesmente, esquecidas e poucos dos responsáveis foram apresentados à Justiça.

Por isso mesmo, a constituição de um Tribunal Penal Internacional, com carácter permanente, acaba por constituir uma lufada de ar fresco digna de registo na história da Justiça Penal Internacional, em que vítimas podem confiar e, sobretudo, em que agressores podem ser punidos.

Foram muitos os países que aderiram a este projecto antigo, pese embora a relutância de alguns, e em particular, dos Estados Unidos da América.

O propósito do presente artigo é o de dar a conhecer alguns dos aspectos essenciais do Estatuto do Tribunal Penal Internacional e, simultaneamente, tentar compreender a posição controversa e, por vezes, contraditória dos Estados Unidos da América, enquanto Estado que sempre assumiu um papel central na Segurança e Defesa Mundial e enquanto Estado sujeito de Direito Internacional.

A este propósito, importa começar por chamar à colação, a título introdutório, a velha máxima de Radbruch, assente no princípio de que *“não é por ser soberano que um Estado se torna sujeito de direito internacional, é por ser sujeito de direito internacional que se torna soberano”*.

A soberania dos Estados leva-nos, porém, à conjugação de outros dois princípios – *“o princípio de que cumpre a cada Estado determinar a competência positiva do seu sistema jurídico-penal, entendido como manifestação da sua soberania – e o princípio da necessária coexistência entre os diferentes ordenamentos penais dos vários Estados”*¹.

1 Maria Leonor Assunção, “Âmbito de aplicação espacial da lei penal de Macau. Problemas afins”, in Revista Jurídica de Macau, Vol. 4, 1997, n.º 2, p. 85.

Ora, é nesta dialéctica constante entre estes dois princípios que surge o Tribunal Penal Internacional (TPI), no seio da contradição entre um velho Soberanismo/Estatismo e um novo Comunitarismo/Universalismo e com a consciência de que só com respeito pelo Direito Internacional é que se consegue assegurar a defesa da Humanidade e do património cultural comum representativo do passado, do presente e do futuro.

2. Antecedentes

O último século viu certamente alguns dos piores cenários de violência da história da humanidade. Em regra, primou o esquecimento das vítimas e a irresponsabilização dos autores materiais desses crimes.

Por estas razões, muitos têm sido aqueles que têm advogado, com maior ou menor veemência, a falência do Direito Internacional e posto em evidência a crise da Sociedade Internacional².

Contudo, esta tendência fatalista foi fortemente abalada com a aprovação do Estatuto de Roma e, conseqüentemente, com a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI). Este Tribunal Penal Internacional tem sido descrito como uma das instituições globais mais poderosas a ser criada desde o nascimento da Organização das Nações Unidas, e com uma relevância de tal ordem que, para alguns, ultrapassa mesmo a própria importância da Carta das Nações Unidas.

Pese embora o exagero natural daqueles que são os seus principais entusiastas, é certo que a aprovação do Estatuto de Roma (que criou o Tribunal Penal Internacional) é, sem dúvida, um dos marcos mais relevantes das últimas décadas no desenvolvimento do Direito Internacional.

Foram várias as circunstâncias que também contribuíram para que este resultado, cujos antecedentes remontam a mais de cinquenta anos, pudesse ser alcançado.

O fim da guerra fria permitiu uma maior flexibilidade nos alinhamentos ideológicos. A globalização e a interdependência acentuaram a necessidade de maior coordenação, cooperação e normatividade em diversas áreas do Direito Internacional, inclusivamente, como protecção contra a actuação ilícita de actores não estaduais.

Por outro lado, as tendências de fragmentação causadas pelo fim da guerra fria levaram à erupção de múltiplos conflitos étnicos, raciais, religiosos e políticos,

2 A este propósito ver "Oração de Sapiência" proferida na Sessão de Abertura solene do ano lectivo no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, em 22 de Janeiro de 1990.

na maioria dos casos não-internacionais e propiciadores de catástrofes humanitárias e massacres, ameaçando a ordem jurídica e pondo em causa a própria Paz e Segurança internacionais. Tudo isto contribuiu para um reforço das posições dos Estados, de outros actores internacionais e das opiniões públicas no sentido de um maior compromisso com a capacidade sancionatória do Direito Internacional.

Esta consciência surgiu de tal ordem que a comunidade internacional saltou diversas etapas e criou, num curto espaço de tempo, os Tribunais Criminais *ad hoc* para a antiga Jugoslávia (no ano de 1993) e para o Ruanda (ano de 1994). Pese embora a criação destes Tribunais não tenha sido determinada por qualquer Tratado Internacional, como aconteceu com o Tribunal Penal Internacional (TPI), mas por meras decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas), as suas normas e determinações não deixavam de se considerar obrigatórias para os respectivos Estados.

Não sendo objectivo do presente artigo uma análise dos antecedentes jurídicos do TPI, pelo menos aqueles mais distantes (Tratados de Versalhes e Sèvres, subsequentes à I Guerra Mundial), mencionarei, ainda que de forma muito sintética, os antecedentes mais recentes, decorrentes da II Guerra Mundial.

As atrocidades cometidas durante a II Guerra Mundial levaram ao estabelecimento de dois Tribunais Militares Internacionais (os Tribunais de Nuremberga e de Tóquio), destinados a processar e julgar os principais responsáveis, na Alemanha e no Japão, pelos crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Apesar de serem reconhecidas algumas imperfeições, estes Tribunais contribuíram significativamente para a conformação de alguns princípios básicos da responsabilidade penal internacional, nomeadamente, para a afirmação da responsabilidade por crimes definidos pelo Direito Internacional (independentemente da lei interna), para o não reconhecimento de imunidades de jurisdição para crimes definidos pelo Direito Internacional e, bem assim, para o não reconhecimento de ordens superiores como exclusão de responsabilidade.

A Assembleia Geral da ONU ao aprovar, assim, em 1946, a Resolução n.º 95, e ao declarar o Direito de Nuremberga parte do Direito Internacional Geral, afirmou o princípio geral que a humanidade, cujos interesses e valores essenciais são violados e ameaçados, é, em última instância, titular do direito de assegurar a repressão dos crimes de genocídio. Gerou-se³, pois, a expectativa de criação de um tribunal penal

3 Convenção sobre o Genocídio, aprovada em 1948.

internacional, capaz de promover a punição dos crimes internacionais na ausência ou incapacidade dos sistemas judiciários nacionais.

Várias razões, essencialmente de carácter político, fizeram com que estas expectativas não se concretizassem ao longo dos tempos.

3. Os Tribunais Penais Internacionais AD HOC

Só no início dos anos noventa é que o assunto - nascimento de um Tribunal Penal Internacional - voltou à ordem do dia nas Nações Unidas. E logo por iniciativa de um pequeno país.

Na verdade, por iniciativa de Trinidad e Tobago, a Assembleia Geral das Nações Unidas voltou a recomendar à Comissão de Direito Internacional, no ano de 1990, a elaboração de um projecto de Estatuto para o referido Tribunal.

O ritmo dos trabalhos seria, então, influenciado pela decisão do Conselho de Segurança de criar tribunais criminais internacionais *ad hoc* para julgar crimes de guerra e genocídio cometidos na antiga Jugoslávia (1993) e no Ruanda (1994). O Tribunal Internacional para o Julgamento dos Crimes contra a Humanidade cometidos no Território do Ruanda e cometidos por Cidadãos Ruandeses no Território dos Estados Vizinhos seria criado pela Resolução n.º 955 de 1994 e o Tribunal Internacional para o julgamento dos crimes contra a humanidade cometidos no território da antiga Jugoslávia seria criado pela Resolução n.º 808 de 1993.

Estas decisões do Conselho de Segurança, de grande relevância e dignas de apoio internacional, tornaram patente o vazio jurídico decorrente da inexistência de uma instância internacional independente, capaz de julgar os responsáveis pelos crimes mais graves de interesse internacional.

Os dois tribunais, constituídos por um órgão político da ONU, como é o Conselho de Segurança, tiveram, é certo, indiscutível legitimidade jurídica, mas a sua jurisdição e características essenciais basearam-se, sobretudo, na natureza e nas circunstâncias especiais de determinados conflitos regionais. Foram Tribunais criados “à la carte”, ou seja, para responder a uma determinada situação concreta, de impacto regional, e para levar perante a justiça responsáveis perfeitamente identificados.

Ora, se é certo que o papel do Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para a antiga Jugoslávia está bem presente no nosso quotidiano e nas consciências europeias, mais que não seja pelo julgamento do antigo Presidente Slobodan Milosevic e pela conde-

nação do General Radislav Krstic, já o papel do Tribunal Penal Internacional *ad hoc* do Ruanda é desconhecido e até ignorado.

Com efeito, foi neste Tribunal que se realizou o primeiro julgamento internacional de responsáveis acusados da prática do crime de genocídio.

O Conselho de Segurança, reconhecendo que violações sérias do Direito Humanitário estavam a ser cometidas no Ruanda, criou, através da Resolução n.º 955 de 8 de Novembro de 1994, o Tribunal Penal Internacional *ad hoc* do Ruanda. O objectivo era simples: pretendia-se contribuir para o processo nacional de reconciliação daquele país e, simultaneamente, fomentar a manutenção da paz na região. Localizado em *Arusha*, na Tanzânia, este Tribunal foi criado para julgar pessoas responsáveis por crimes de genocídio e outros tipos de crimes contra o Direito Humanitário, praticados no território do Ruanda (e países vizinhos) entre 1 de Janeiro e 1 de Dezembro de 1994⁴, tendo alcançado a sua primeira condenação na data de 28 de Novembro de 1995⁵.

Há, desde logo, um facto que não se pode deixar de referir e que assume uma enorme importância. Entre as pessoas condenadas por este Tribunal incluía-se Jean Kambanda, o Primeiro Ministro do Governo do Ruanda durante o período dos massacres e genocídios. Tratou-se do primeiro chefe de governo a ser acusado e, consequentemente, condenado pela prática do crime de genocídio. Esta condenação veio permitir e tornou evidente que a lei penal internacional se aplica às mais altas instâncias e às mais altas individualidades⁶, independentemente do seu cargo, categoria, posto ou patente. O Tribunal Internacional para a antiga Jugoslávia também veio confirmar esta tendência e evolução do direito internacional.

Estes Tribunais fomentaram o estabelecimento de regras para a criação de um Tribunal Penal Internacional, permanente, composto por juizes de diferentes sistemas legais, reconheceram o crime de violação como um crime contra a humanidade e como um instrumento de genocídio, determinaram que actores não estaduais também se têm que reger pela lei internacional e, finalmente, afirmaram que líderes civis também podem ser responsabilizados do ponto de vista penal.

4 Refira-se que, do ponto de vista material, o TPI do Ruanda pode julgar crimes cometidos por cidadãos do Ruanda no seu território e no território dos países vizinhos, bem como não cidadãos por crimes praticados no Ruanda.

5 Oito pessoas acusadas acabaram por ser condenadas.

6 Há mesmo quem refira que com esta condenação se começaram a criar as condições para se acusar outros Chefes de Estado (Augusto Pinochet e Slobodan Milosevic).

Por outro lado, a experiência da criação de Tribunais *ad hoc* revelou-se bastante dispendiosa e a morosidade nos seus processos de criação permitiu, em determinados momentos, que algumas provas fossem destruídas e que os responsáveis pela prática de crimes continuassem impunes.

4. O Tribunal Penal Internacional

Decorridos mais de cinquenta anos desde que as Nações Unidas reconheceram a necessidade de se estabelecer um Tribunal Penal Internacional⁷, só no dia 11 de Abril de 2002, com a ratificação de 76 países, é que nasceu o primeiro Tribunal Penal Internacional (TPI), com carácter permanente.

Após intensas negociações⁸ que decorreram em Roma, o Tratado foi aprovado em 17 de Julho de 1998 por 120 países, num momento considerado tão marcante como a própria aprovação da Carta das Nações Unidas. Apenas sete países votaram contra a aprovação do Tratado - China, Yemen, Qatar, Líbia, Israel, Iraque e os Estados Unidos da América.

Note-se que um dos maiores entraves à criação do TPI foi os Estados Unidos da América (que até ao momento presente não procedeu à ratificação do Tratado de Roma). Tanto o partido Republicano (que tinha vindo a apresentar sucessivas emendas ao "Foreign Relations Authorization Act" para proibir qualquer tipo de colaboração com esta ideia) como o Presidente Bush, sempre foram adversários da ideia de submeter a julgamento - por uma justiça internacional - nacionais americanos.

Independentemente do posicionamento americano, o momento de criação do TPI foi definido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, como um passo fundamental⁹. Acrescentava o Secretário-Geral das Nações Unidas *"esperamos que, ao punir os culpados, o TPI dê consolo às vítimas sobreviventes e às comunidades que foram visadas pelos seus actos. E, o que é mais importante, esperamos que dissuada futuros*

7 "Recognizing that at all periods of history genocide has inflicted great losses on humanity; and being convinced that, in order to liberate mankind from such an odious scourge, international co-operation is required", Resolução da Assembleia Geral n.º 260, de 9 de Dezembro de 1948.

8 As negociações foram bastante árduas. Pode-se referir, a título de exemplo, as negociações quanto à questão da definição dos crimes sobre os quais o Tribunal viria a ter competência ou mesmo a questão da complementaridade do TPI face aos sistemas nacionais.

9 "Giant step forward in the march towards universal human rights and the rule of law".

criminosos de guerra e contribua para que esteja mais perto do dia em que nenhum governo, nenhum Estado, nenhuma junta e nenhum exército poderão violar impunemente os direitos humanos”¹⁰.

O Tribunal Penal Internacional é, assim, um tribunal permanente com jurisdição para julgar indivíduos que cometam qualquer tipo de violação de direito internacional - crimes de guerra, crimes contra a humanidade, genocídio - quando, por qualquer razão, as nações não possam ou não desejem fazê-lo.

Ao contrário do que os estatutos dos dois tribunais *ad hoc* estabeleciam - uma competência concorrente entre os Tribunais nacionais e as duas instâncias internacionais¹¹, expressamente sujeita à primazia do direito internacional, o que significava que, a qualquer momento do procedimento, o Tribunal Internacional podia formalmente requerer aos tribunais nacionais para lhe deferir a competência do julgamento - o TPI apenas será chamado a intervir subsidiariamente, quando os Estados demonstrarem não querer actuar ou se revelarem genuinamente incapazes de organizar, eles próprios, a acção penal.

Assim, convém sublinhar que o TPI não tem primazia sobre os tribunais nacionais, apenas actuando na sua ausência deliberada ou em caso de incapacidade absoluta.

Por outro lado, este Tribunal, ao contrário do Tribunal Internacional de Justiça de Haia, em que só os Estados podem dar origem a processos - e entre Estados -, tem legitimidade para julgar pessoas.

O TPI é composto por 18 juízes, um gabinete independente do procurador, e uma secretaria. Os juízes e procuradores são eleitos pelos representantes dos Estados membros do TPI na Assembleia dos Estados-membros, os quais têm legitimidade para desqualificar ou remover do cargo os juízes que não cumpram os elevados níveis de rigor e qualidade exigidos pelo Estatuto.

Os casos podem ser submetidos ao TPI por uma de quatro vias possíveis:

- Um país que ratificou o Estatuto envia o processo ao Tribunal;
- Um país que aceitou a jurisdição do TPI envia o processo;

¹⁰ Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas.

¹¹ Muito embora o Conselho de Segurança tivesse encontrado, no terreno, diferentes situações: ao passo que os tribunais nacionais dos Estados sucessores da antiga Jugoslávia continuavam a funcionar (embora as investigações efectivas não se iniciassem, havendo mesmo a preocupação séria de que, a ocorrerem, servissem sobretudo para proteger os arguidos respectivos), no Ruanda, o sistema nacional de justiça encontrava-se, ele próprio, dizimado pelo genocídio.

- O Conselho de Segurança envia o processo (sujeito ao veto dos Estados Unidos);
ou
- O Procurador inicia o processo ele próprio, sendo que uma comissão composta por três juízes tem que decidir se existe base legal para que possa ser considerado à luz do Tratado de Roma.

O envio do processo para o TPI não garante, por si só, que o Tribunal venha a ter jurisdição. Depois do envio, uma comissão de juízes avaliará da competência do Tribunal.

O Tribunal só analisará processos sobre crimes ocorridos em território de um Estado que tenha ratificado o tratado, sobre crimes cometidos por cidadãos de Estados que tenham ratificado o tratado ou se forem enviados pelo próprio Conselho de Segurança.

Assim, a actuação do TPI é, reconhecidamente, muito limitada. Além disso, o TPI não pode dar seguimento a processos que já tenham sido julgados ou que estejam a ser investigados num outro país sob a sua jurisdição.

Em certos países assolados por colapsos sociais e políticos, os tribunais internos são manifestamente incapazes de tratar este tipo de crimes ou providenciar julgamentos justos. Além disso, a natureza dos movimentos internacionais tem feito com que seja indispensável a colaboração dos Estados para capturar e condenar os criminosos. Alguns Estados - considerados competentes para julgar crimes de guerra e perpetradores de crimes em massa - têm-se confrontado com diversos e complexos problemas políticos para o fazer. Nestes casos, o TPI apresenta-se como uma verdadeira alternativa.

A comunidade internacional está, assim, decidida a velar para que os autores de graves violações do Direito Internacional Humanitário, independentemente do lugar onde essas violações foram cometidas, sejam castigados. É um velho sonho das Nações Unidas que hoje, pouco a pouco, começa a concretizar-se. Abre-se, assim, o caminho para um sistema integral de repressão dos crimes graves de Direito Internacional mediante a progressiva consolidação de um sistema internacional de protecção ao ser humano.

O grande desafio do próximo milénio¹² será o de garantir a segurança a todos os seres humanos, ou seja, a segurança de não ser assassinado, de não desaparecer, de

12 Sadako Ogata, Antiga Alta Comissária da ONU para os Refugiados.

não ser torturado, de não ser objecto de práticas políticas autoritárias - como, por exemplo, a limpeza étnica -, a segurança alimentar, a segurança contra a doença, para não falar da segurança de poder exercer os direitos civis e políticos previstos nos instrumentos internacionais, especificamente, no Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos de 1967. Portanto, o desafio é o de garantir a segurança efectiva dos indivíduos. Não haverá segurança dos Estados se não houver segurança dos cidadãos.

Hoje em dia ouvimos com frequência que o mundo em que vivemos é tão perigoso quanto assustado. Os movimentos de refugiados e outras formas de mobilidade forçada são indicadores do estado de segurança em que vivemos. Num mundo onde existem cerca de catorze milhões e meio de refugiados não se deveria demorar muito tempo a justificar a enorme importância que reveste a criação de um Tribunal Penal Internacional. Um Tribunal Internacional com jurisdição universal que fomente e consolide uma verdadeira Justiça Penal Internacional é, em qualquer circunstância, independentemente dos aderentes, um marco com o seu peso na história.

Cumprе salientar, e ao contrário dos tribunais penais *ad hoc* até hoje criados, que o Estatuto de Roma de 1998 criou um Tribunal Penal Internacional permanente, com jurisdição para o futuro em relação a certos tipos de crimes particularmente graves, nomeadamente, crimes de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crimes de agressão.

Como primeiro tribunal internacional permanente e independente, com capacidade para julgar indivíduos, o TPI é, reconhecidamente, um enorme passo no sentido de assegurar que as mais grosseiras violações dos direitos humanos não permaneçam impunes.

Os seus principais aspectos são:

- O Tribunal Penal Internacional tem um mandato para julgar pessoas, e não Estados, e para as responsabilizar pela prática dos crimes mais graves de alcance internacional.
- É consagrado expressamente o princípio da complementaridade, cujo objectivo é o de assegurar que o TPI exerça o seu papel sem interferir indevidamente com os sistemas judiciais nacionais, a quem continua a incumbir a responsabilidade de investigar os crimes. Ao contrário dos tribunais *ad hoc*, que são concorrentes, o TPI tem carácter excepcional e complementar, e a sua jurisdição só se aplicará nos casos em que claramente se verifique a incapacidade ou falta de regulamentação

dos Estados para dar seguimento ao processo. Em última análise é o TPI quem tem competência da sua própria competência, ou seja, é a ele somente que cabe decidir quando é que os tribunais nacionais de certo país estão ou não em condições de exercer os seus poderes de forma credível.

- O Estatuto contém uma lista tipificada dos delitos sujeitos à jurisdição do Tribunal, constituindo, assim, um verdadeiro código criminal internacional.
- A definição dos mecanismos de estabelecimento e exercício da jurisdição do TPI foi, certamente, a questão de maior complexidade jurídica e política na negociação do Estatuto de Roma. Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 12.º do Estatuto, foi consagrado o princípio da competência automática, i.é., *“o Estado que se torne Parte no Estatuto aceitará a jurisdição do Tribunal relativamente aos crimes a que se refere o artigo 5.º”*, ficando, assim, afastadas as vias alternativas que previam a possibilidade de condicionar a aceitação da jurisdição a cláusulas facultativas.

Este Tribunal foi criado no dia 11 de Abril de 2002, com a ratificação de 76 países. Entre os signatários incluíam-se dezoito dos dezanove membros da NATO, bem como a Rússia.

O TPI contou, ainda, com o apoio dos aliados dos Estados Unidos da América, pese embora a posição ambígua assumida pelos Estados Unidos da América. Aliás, a este propósito, importa referir que, não obstante a Administração Clinton, em final de mandato, ter assinado o Tratado¹³ - a 31 de Dezembro de 2000 -, a Administração Bush veio anular esta adesão em Maio de 2002, poucos meses antes da entrada em vigor do Tratado (1 de Julho de 2002).

5. A Intervenção no Iraque e o TPI

A intervenção militar da coligação americano-britânica no Iraque despoletou acesos debates por toda a Europa, provocando, mesmo, embora temporariamente, uma fractura

13 O Presidente Clinton assinou o tratado algumas horas antes da data-limite. Contudo, indicou que nem o submetteria à aprovação por parte do Senado nem recomendaria ao seu sucessor que o fizesse enquanto o tratado se encontrasse na sua forma actual.

profunda entre países europeus. Houve mesmo quem chegasse a pôr em causa o futuro das relações transatlânticas e a coesão europeia.

Muito recentemente, o Presidente dos Estados Unidos da América, George W. Bush, voltou a insistir na ligação entre o terrorismo, armas de destruição maciça e o Regime Iraquiano de Saddam Hussein. Fê-lo durante uma deslocação ao Tennessee, no quadro da campanha eleitoral, ao visitar os laboratórios de Oak Ridge, onde estão armazenados os componentes de armas nucleares resultantes da decisão do Coronel Khaddafi de desmantelar o programa de armas de destruição maciça da Líbia.

Bush afirmava que *“Apesar de não termos encontrado armas de destruição maciça, tivemos razão em ir para o Iraque”*. E justificou *“Porque depusemos um inimigo declarado da América, que tinha capacidade para produzir armas de assassínio em massa e podia ter passado essa capacidade para os terroristas que a querem adquirir. No mundo depois do 11 de Setembro, esse era um risco que não podíamos correr”*. *“A América e o mundo estão mais seguros”*.

O discurso político oficial é conhecido e, atrevo-me a dizer, compreendido. Contudo, a pretensa ilegitimidade da intervenção militar americana e a conseqüente responsabilidade dos agentes políticos, diplomáticos e militares foi, e continua a ser, claramente apontada por alguns sectores americanos e europeus. Para alguns, sobretudo dos países que integram a coligação americano-britânica, esta agiu no interesse da humanidade e, em particular, no interesse dos iraquianos.

Para outros, a coligação americano-britânica tornou-se responsável, à luz do direito internacional, pela prática de crimes internacionais. Reforçam ainda que a qualificação de agressão como crimes contra a paz não deixa dúvidas e que a prática de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade também pode ser facilmente demonstrada.

É reconhecido que a intervenção americano-britânica dividiu aliados europeus, radicalizou discursos políticos, acentuou rivalidades e agitou as consciências de toda a humanidade.

No entanto, é também certo que as opiniões públicas europeias tendem hoje a preocupar-se mais com o pós-guerra e com o julgamento de Saddam do que propriamente em discutir a legalidade da intervenção militar. Aquilo que hoje releva é o pós-guerra do “Iraque libertado”. Um pós-guerra que não se deve limitar à ajuda humanitária e à reconstrução do Iraque, já que o momento também deve ser de Justiça; Justiça ao povo iraquiano e Justiça à comunidade internacional.

Por isso mesmo, na sequência da captura de Saddam Hussein, a pergunta que desde logo se colocou era a de se saber como é que os crimes praticados no passado em

solo iraquiano poderiam vir a ser responsabilizados e punidos? Que tipo de Tribunal poderia assegurar o julgamento de Saddam? Um tribunal iraquiano, com procuradores e juízes iraquianos? Um Tribunal internacional *ad hoc* formalmente criado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (à semelhança do que se passou para a antiga Jugoslávia e Ruanda), sendo certo que o Conselho de Segurança não sancionou a intervenção militar? Um Tribunal misto, com uma componente doméstica e outra internacional?

A opção é hoje conhecida. O ditador foi entregue à autoridade iraquiana para que fosse julgado no país. Em face das circunstâncias, esta foi, provavelmente, a melhor opção.

Contudo, não obstante a opção adoptada, é importante referir que o Tribunal Penal Internacional não era, e continua a não ser, uma opção credível para julgar Saddam e os seus colaboradores, o que se deve, em parte, ao facto da jurisdição do Tribunal Penal Internacional, tal como vem definida no Estatuto de Roma, não ter efeitos retroactivos, isto é, não se aplicar aos actos praticados em data anterior à sua entrada em vigor, ou seja, em Julho de 2002.

Ora, se é certo, ou praticamente certo, que esta impossibilidade jurídica faria, à primeira vista, com que os crimes praticados pelo regime iraquiano não pudessem ser julgados pelo Tribunal Penal Internacional, o mesmo já não acontece quanto aos "eventuais" crimes praticados, em solo iraquiano, pelas forças da coligação.

Trata-se de uma questão particularmente complexa, quer do ponto de vista diplomático, quer do ponto de vista jurídico-político, e que passa, necessariamente, por se saber se o Tribunal Penal Internacional pode julgar cidadãos americanos, independentemente dos Estados Unidos da América não terem aderido ao compromisso de Roma.

Os cidadãos americanos detidos no estrangeiro pela prática de um crime estão, obviamente, sujeitos à jurisdição desses mesmos Estados. Aliás, o julgamento de um cidadão americano por um Tribunal de outro país não é algo de absolutamente extraordinário.

No entanto, a posição dos Estados Unidos da América relativamente ao Tribunal Penal Internacional e à discussão havida sobre a definição do crime de agressão (e que o próprio Estatuto não conseguiu responder na sua plenitude) demonstra claramente o melindre do assunto.

A posição oficial dos Estados Unidos da América face ao TPI não deixa de ser paradigmática tendo em conta o seu passado de liderança na promoção da aplicação da lei, de liderança na criação dos tribunais de Nuremberga, do Extremo Oriente, e dos tri-

bunais criminais internacionais para a antiga Jugoslávia e para o Ruanda e, bem assim, do intenso trabalho desenvolvido pelo governo americano no sentido de garantir que os acusados pelo TPI recebessem um julgamento justo.

A lista exaustiva das protecções/direitos do Tratado de Roma está de acordo com as que constam da Constituição (*Bill of Rights*) Americana. O Tratado de Roma determina os direitos dos acusados de acordo com as garantias salvaguardadas na “Covenant on Civil and Political Rights” e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de que fazem parte os EUA. Incluem a presunção de inocência, o direito de ser representado, o princípio do contraditório e o direito a receber um julgamento célere.

Além disso, o TPI só interviria quando os EUA não conduzissem todos os esforços para investigar o caso concreto. A complementaridade do Tribunal é expressamente consagrada, já que se define claramente no Estatuto quais são as situações de incapacidade e falta de vontade dos Estados. Assim, em termos práticos, seria muito pouco provável que o sistema judicial americano não quisesse ou fosse considerado incapaz para julgar um determinado caso.

Acresce, ainda, que a discussão havida sobre a definição do crime de agressão não ajudou à pacificação e harmonização das diferentes posições.

O artigo 5.º do Estatuto do TPI define os crimes da competência do Tribunal, restringindo-os *“aos crimes mais graves que afectam a comunidade internacional no seu conjunto”*, ou seja, o crime de genocídio, os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e o crime de agressão. É curioso, no entanto, que nos termos do n.º 2 *“o Tribunal só poderá exercer a sua competência em relação ao crime de agressão desde que, nos termos dos artigos 121.º e 123.º, seja aprovada uma disposição em que se defina o crime e se enunciem as condições em que o Tribunal terá competência relativamente a este crime. Tal disposição deve ser compatível com as disposições pertinentes da Carta das Nações Unidas”*.

Esta norma significa, no essencial, que o Tribunal Penal Internacional não tem, ainda, competência para reprimir o crime de agressão, o que se compreende tendo em conta que alguns Estados ocidentais (e, em primeira linha, os Estados Unidos da América) estão mais frequentemente na posição de *“agressor do que de agredido”*. Esta foi também uma das razões principais para que alguns Estados do sul, nomeadamente, a maioria dos Estados Árabes, recusassem ratificar o Estatuto do Tribunal, alegando justamente esta lacuna quanto ao crime de agressão.

A posição americana ficou claramente clarificada, em Maio de 2002, com o discurso de Marc Grossman, Sub-Secretário dos Negócios Estrangeiros. Nesse discurso, Grossman, para além de enunciar os valores americanos (a justiça e promoção da aplicação da lei,

a punição daqueles que cometem crimes contra a comunidade internacional e a construção de sistemas judiciais internos fortes, bem como a promoção da liberdade humana), referia que os Estados Unidos da América concluíam que o TPI não reconhecia estes princípios essenciais.

E explicava as razões americanas acrescentando que:

- o TPI minimiza o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz internacional e segurança;
- a ausência de “checks and balances” já que o Estatuto de Roma cria um sistema de prossecução penal sem controlo;
- o TPI está fundado numa base defeituosa. Essas imperfeições potenciam perseguições de natureza política;

Grossman acrescentava, ainda, que *“em conformidade com a Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados, o presidente Bush concluiu que os Estados Unidos não podem mais fazer parte desse processo. Por forma a tornar as nossas objecções claras e para não criar falsas expectativas sobre o papel dos EUA no Tribunal, o Presidente acredita que não tem outra alternativa senão informar a ONU, enquanto depositário do tratado, da nossa intenção de não fazer parte do Estatuto de Roma. Esta manhã, de acordo com as instruções do Presidente, notificámos o Secretário-Geral das Nações Unidas na sua qualidade de depositário. (...) A decisão de tomar essa resolução, rara mas não inédita, não foi tomada com ligeireza. Após anos de trabalho para corrigir as imperfeições deste tratado, e tendo sido as nossas propostas desprezadas, não nos resta outra alternativa”,* concluiu.

Na óptica americana, os trabalhos desenvolvidos deram origem a um resultado imperfeito.

Em primeiro lugar porque o TPI é uma instituição de autoridade não controlada. Grossman aproveitou para lembrar que nos Estados Unidos da América, a governação é baseada no princípio de que, segundo palavras de John Adams, *“o poder nunca deve ser assumido sem uma verificação”*. O poder não controlado conduz ao abuso, mesmo com as boas intenções de quem o estabelece. Com a pressa de se criar um tribunal independente e poderoso em Roma, assistiu-se a uma recusa de restringir o poder do Tribunal de forma razoável e coerente. Lamentava, ainda, que as propostas apresentadas pelos Estados Unidos da América no sentido de instituir “checks and balances” no seio do tribunal tivessem sido rejeitadas.

Em segundo lugar, o Tratado aprovado em Roma dilui a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas e afasta-se do sistema que os fundadores da Carta das Nações Unidas visionaram.

Em terceiro lugar cria, um crime de “agressão” que ainda deverá ser definido e densificado (confere autoridade ao TPI para decidir nesta matéria e deixa o procurador investigar esse tipo de crime).

Em quarto lugar, o Tratado põe em risco a soberania dos EUA. O TPI reclama autoridade para deter e julgar cidadãos americanos, apesar dos representantes eleitos democraticamente pelo povo americano não se terem vinculado às disposições do Tratado. Os Estados Unidos da América nunca reconheceram esse direito a uma organização internacional, salvo com seu consentimento ou ao abrigo de um mandato do Conselho de Segurança da ONU.

Quinto, a estrutura actual do TPI desvaloriza os direitos democráticos dos cidadãos americanos e pode subverter os elementos fundamentais da Carta da ONU, particularmente o direito à autodefesa.

Sexto, cria o risco do Tribunal patrocinar perseguições politizadas: os EUA, na sua função de ajudar a preservar a paz internacional e segurança, têm que garantir que os soldados e funcionários do governo americano não fiquem sujeitos a perseguições e inquéritos políticos. Para Grossman, a América, *“tomou, perante o mundo, um compromisso de grande porte no sentido de defender a liberdade e aniquilar o terror”*, pelo que não pode permitir que o TPI possa vir usurpar essa missão vital. Apesar da sua oposição, os EUA mantiveram o seu envolvimento e compromisso. Durante dois anos canalizaram esforços para ajudar a formar o tribunal e para garantir as salvaguardas necessárias para prevenir a politização do processo. Os responsáveis americanos conduziram negociações com o intuito de garantir muitas das preocupações que, na sua perspectiva, poderiam “salvar” o Tratado. Grossman concluiu esse discurso afirmando que *“a melhor maneira de prevenir o genocídio, crimes contra a humanidade, e crimes de guerra é através da disseminação da democracia, transparência e princípio de direito. As nações com governos responsáveis e democráticos não maltratam o seu próprio povo nem fazem guerra contra o terror. Um mundo composto por democracias com autonomia de governo é a nossa melhor esperança.”*

É interessante verificar que este pensamento não constitui uma descontinuidade no pensamento americano; em 1996 já era acolhido pela administração americana. Strobe Talbott, então Secretário de Estado Adjunto, escrevia em Novembro de 1996 na Revista Foreign Affairs que *“num mundo cada vez mais interdependente, os Americanos*

têm participação crescente na forma como os restantes países se governam, ou deixam de governar. Quanto mais alargada e próxima for a comunidade de nações que optam por formas democráticas de governação, mais seguros e prósperos serão os americanos, por ser claramente mais provável que as democracias mantenham os seus compromissos internacionais, menos provável que sigam a via do terrorismo ou dos atentados ao meio ambiente e que façam guerra entre si". Acrescentava ainda que "esta proposição constituía a essência das razões de segurança nacional para apoiar vigorosamente, promover e, quando necessário, defender a democracia nesses países".

Se é conhecido o discurso oficial e os actos e decisões subsequentes – em particular, a intervenção militar no Iraque – é também certo que os Estados Unidos da América, apercebendo-se que a entrada em vigor do Estatuto do Tribunal Penal Internacional seria uma realidade, acabaram por delinear uma estratégia de acção assente na celebração de acordos bilaterais com outros Estados.

Esta estratégia, ainda em curso presentemente, é motivo de profundas preocupações, principalmente para os apoiantes ideológicos da doutrina da jurisdição universal e do TPI. A doutrina da jurisdição universal pretende submeter a política internacional a procedimentos judiciais, afirmando que há crimes de tal modo monstruosos que os seus perpetradores não podem escapar à justiça através da evocação de doutrinas de soberania ou da natureza sacrossanta das fronteiras nacionais. Os defensores desta tese, com o objectivo de criminalizar determinados tipos de acções militares e políticas¹⁴ e, bem assim, com o objectivo de humanizar as relações internacionais, acabaram por ter uma forte influência no substrato intelectual e jurídico do Tribunal Penal Internacional.

Os Estados Unidos, prosseguindo uma estratégia bem definida, lançaram uma proposta com vista à celebração de acordos bilaterais, segundo os quais os actuais ou antigos membros do governo, funcionários, pessoal militar ou mesmo cidadãos não deviam ser obrigados, salvo expresso consentimento desse Estado, a entregar-se ao TPI. Já foram assinados pelo menos dois acordos bilaterais deste género. O primeiro com Israel (não-membro do TPI) e o segundo com a Roménia (membro do TPI).

A este propósito, importa referir que nos termos do **Artigo 98.º (2) do Estatuto de Roma** *"o Tribunal não pode dar seguimento à execução de um pedido de entrega por força*

14 Alguns autores criticam os defensores desta doutrina afirmando que acabam por cair num erro grosseiro – desconfiar dos próprios Estados, já que pretendem colocar os governos sob a supervisão de magistrados e do sistema judicial.

do qual o Estado requerido seja obrigado a actuar de forma incompatível com as suas obrigações relativamente a acordos internacionais, à luz dos quais o consentimento do Estado de envio é necessário para que um indivíduo com a nacionalidade desse Estado seja entregue ao Tribunal, a menos que o Tribunal consiga obter previamente a cooperação do Estado de envio para consentir a entrega". Esta norma poderia significar que estes acordos bilaterais "patrocinados" pelos Estados Unidos constituíam verdadeiras situações de excepção à jurisdição do TPI. Tratou-se de questão amplamente discutida a nível internacional, tendo sido esgrimidos múltiplos argumentos jurídicos.

No essencial, a questão passa muito pelo entendimento que se retira da expressão "Estado de envio". Trata-se de facto de um "termo técnico" extraído directamente dos acordos designados de "Status of Forces Agreements" (SOFA), isto é, acordos internacionais ao abrigo dos quais membros do exército enviados para outro Estado (designado de Estado de acolhimento "host state") pelo "Estado de envio" se consideram, no âmbito da jurisdição criminal do Estado de acolhimento, isentos.

Esses acordos - SOFAs - são normalmente utilizados pelos Estados Unidos da América e por outros países que dispõem de forças estacionadas no estrangeiro ao abrigo de coligações ou operações de manutenção da paz.

Assim, face ao recurso a esta terminologia específica, poderia sustentar-se que o Artigo 98.º (2) teria sido criado apenas para ser aplicado a esses SOFAs e não a quaisquer outros acordos bilaterais, pelo que só os membros de uma força militar estacionada no estrangeiro, no quadro de uma missão militar, poderiam ser abrangidos pelos acordos previstos no Artigo 98.º (2).

De facto, qualquer interpretação mais ampla da noção de acordos internacionais do Artigo 98.º(2) não parece ser de acolher. Os acordos bilaterais propostos pelos EUA não constituem SOFAs, já que pretendem abranger todos os cidadãos americanos, e não apenas os membros das suas forças armadas que, aparentemente, não estão relacionadas com qualquer missão militar. Consequentemente, e numa perspectiva estritamente jurídica, é de concluir que esses acordos bilaterais não estarão abrangidos pelo disposto no Artigo 98.º (2) do Estatuto de Roma.

Seguindo esta linha de raciocínio, é de sublinhar que a própria Comissão Europeia veio defender que a celebração de um acordo bilateral com este conteúdo e objecto, entre um Estado-membro do Estatuto e os EUA, constituiria uma violação aos princípios e objecto do próprio Estatuto, em particular, do princípio de *pacta sunt servanda* (boa fé contratual).

6. O TPI e a Carta das Nações Unidas

O Sub-Secretário americano Grossman afirmou, a certa altura, que o TPI violava claramente a Carta da ONU, já que diluía e diminuía a responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas em questões de segurança e manutenção da paz.

Insurge-se pelo facto de não ter sido conferida autoridade absoluta para impedir o Procurador do TPI de instaurar uma investigação judicial e, simultaneamente, pelo facto do Estatuto incluir os crimes de agressão na sua jurisdição.

Sem pretender levar a questão para um plano distante da estrita análise jurídica, não se pode escamotear o facto do Conselho de Segurança e do TPI terem duas funções completamente distintas que em momento algum conflituam.

A responsabilidade do Conselho de Segurança para manter a paz e segurança é uma função política e não judicial. Já o TPI não tem autoridade para julgar a natureza política de um acto ou as motivações de um determinado Estado que conduza a determinadas situações. O TPI só poderá julgar indivíduos acusados de cometer um crime definido no Estatuto. No caso de crimes contra a Humanidade e genocídio, não é sequer condição prévia que os actos tenham ocorrido durante um conflito armado (e assim não necessitem de estar associados a uma ameaça à paz internacional e segurança).

No entanto, é preciso ter em conta que o Estatuto autoriza o Conselho de Segurança (actuando ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas), e em determinadas circunstâncias previstas no artigo 16.º, a suspender processos judiciais por um período anual e a renovar essa resolução por períodos indefinidos. Este é, na verdade, ao contrário do que foi referido pelo responsável americano (e unicamente numa perspectiva jurídica), o poder de controlo sobre a actividade do Procurador e que, em parte, os EUA alegam não estar consagrado no Estatuto de Roma.

Por outro lado, o facto de alguns opositores do TPI, incluindo Grossman, alegarem incessantemente que o Procurador tem autoridade para investigar e julgar pessoas que cometeram “crimes de agressão” (a crítica relativa à indefinição do crime de agressão merece acolhimento), não corresponde totalmente à verdade. Até ao crime de agressão vir a ser definido, por comum acordo, pela Assembleia dos Estados-membros (segundo o Estatuto não pode ocorrer durante pelo menos 7 anos), ninguém poderá vir a ser investigado ou julgado por esse crime (Artigo 5.º, sec.2).

Aliás, sobre a conformidade da definição do crime de agressão com a Carta das Nações Unidas, o Estatuto é perfeitamente claro, isto é, o estatuto do TPI diz explicitamente que qualquer definição deverá ser coerente com os requisitos estabelecidos na Carta

das Nações Unidas. Ora, também é certo que actualmente existem várias opiniões divergentes sobre como o crime deve ser definido e sobre quais serão as condições segundo as quais o Tribunal deve exercer a sua jurisdição, o que também tem contribuído para algumas divergências relativamente à questão da “responsabilidade primária” do Conselho de Segurança em matéria de manutenção da paz e segurança, designadamente, em saber se faz sentido que essa autoridade seja exclusiva. Trata-se de uma questão complexa e bastante controversa, que continuará a ser amplamente debatida nos próximos anos.

7. O TPI e a Soberania dos Estados Unidos da América

O TPI é levado a deferir inquéritos processuais para um nível nacional a não ser que considere que o Estado não manifesta capacidade ou vontade de proceder à investigação.

Não obstante, ao deixar-se esta decisão para o TPI, o Estatuto autoriza o Tribunal a rever e rejeitar as decisões de um Estado, não aplicando as decisões de um tribunal nacional soberano. Este é, aliás, um dos argumentos mais utilizados pelos Estados que se opõem ao TPI. No entanto, como qualquer outro tratado, o TPI não pode em nenhum caso obrigar Estados que não tenham ratificado o Estatuto.

Outro dos aspectos relevantes que, por vezes, propositadamente ou negligentemente, é esquecido ou ignorado, e que importa reforçar, é de que o TPI não tem jurisdição sobre Estados ou Governos, mas só sobre pessoas. E é também facto assente que os Estados não têm qualquer obrigação em colaborar com o Tribunal (a menos que tenham ratificado o tratado e aceite a sua jurisdição).

Assim, até os EUA ratificarem o Estatuto, não existe qualquer obrigação de detur cidadãos americanos que permaneçam nos EUA, nem qualquer obrigação de os entregar ao TPI para julgamento. Essa obrigação só existe – e esta é a única excepção – se o Conselho de Segurança remeter um caso concreto ao Tribunal, o que só aconteceria, como atrás referi, com o consentimento expresso dos EUA (direito de veto (art.º12)).

Por outro lado, é importante ter em conta que todos os Estados têm o direito de legislar e fazer respeitar a lei no seu próprio país, incluindo a capacidade de julgar estrangeiros que cometam crimes no seu território ou extraditar criminosos para Estados terceiros. Não se trata, em absoluto, de nada inovador, pelo contrário, é aceite universalmente, incluindo pelos Estados Unidos da América. É incontestável que um americano que

se desloque a França e que aí cometa um crime, possa vir a ser julgado em França ao abrigo da lei francesa. Ora, a partir do momento em que o TPI começou a funcionar, e no caso de sérias atrocidades, a França tem ainda a opção de autorizar o TPI a julgar essa pessoa (em vez de ser ela própria a fazê-lo). Como membro do Estatuto, a França partilha essa autoridade judicial com o TPI. Ainda recentemente, um cidadão francês chamado Zacarias Massaoui foi acusado de conspiração nos planos do 11 de Setembro por um Tribunal na Virgínia. O crime de que foi acusado ocorreu nos Estados Unidos da América, e mesmo sendo de nacionalidade francesa, a França não questionou a autoridade dos EUA para o julgar.

A jurisdição do TPI está baseada no princípio fundamental da complementaridade (não tendo maior ou menor autoridade para julgar cidadãos americanos do que o próprio Estado). Pode-se mesmo dizer que o TPI não substitui os Tribunais Nacionais. O TPI existe como solução de recurso, só actuando se os Tribunais nacionais não o fizerem, por sua própria incapacidade ou por manifesta falta de vontade.

É também de salientar que os EUA não só reconhecem o direito dos Estados de transferirem a sua jurisdição para tribunais internacionais, como também tem tido um papel instrumental na criação desses mesmos Tribunais (Tribunais Criminais Internacionais para a antiga Jugoslávia e Ruanda).

8. Preferência pela Jurisdição Nacional

A grande dificuldade na posição dos Estados Unidos da América relativamente ao Tribunal Penal Internacional e, mais concretamente, relativamente à jurisdição deste Tribunal Internacional, passa pela convicção americana de que existem alternativas mais viáveis. Estes mecanismos alternativos, do ponto de vista americano, são as instituições judiciais internas, bem como os tribunais *ad hoc* futuramente criados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ora, a filosofia subjacente ao TPI está em perfeita sintonia com a existência de alternativas judiciais. O TPI é mesmo um Tribunal de última instância.

No entanto, e como demonstra a história, os tribunais internos – e os próprios sistemas judiciais – de países divididos por guerras são frequentemente incapazes de resolver os tipos de crimes que o TPI prevê e pune. Aliás, as atrocidades previstas e punidas pelo Estatuto do TPI surgem frequentemente da desintegração dos próprios Estados e da fragmentação das suas instituições da lei e ordem.

Acresce que não podemos afastar a hipótese de alguns Estados, tecnicamente aptos e dotados de plenos recursos para efectuarem estes julgamentos, preferirem uma jurisdição internacional à sua jurisdição nacional.

Já a hipótese de criação de tribunais *ad hoc* não parece ser uma alternativa viável a médio prazo. Um dos factos que incentivou a criação do TPI foi, sem dúvida, a chamada “fadiga dos tribunais” sentida pelo Conselho de Segurança.

Não parece plausível que os membros permanentes do Conselho de Segurança, nem outros membros das Nações Unidas (que ratificaram o Estatuto do TPI), promovam ou queiram criar tribunais dispendiosos e que, no essencial, concorrem directamente com o TPI.

9. O TPI e o Direito dos Estados de usar a Força em Defesa dos Interesses Morais e de Segurança

A administração americana afirmou também que o facto do Procurador e Juízes do TPI poderem deferir decisões “políticas” sem consentimento dos próprios países, traria consequências indesejáveis. A consequência óbvia seria a existência de um efeito “de gelo” na intenção dos Estados de usar a força, quer nos casos de legítima defesa, quer nos casos de operações humanitárias. Ora, nesta perspectiva, estaríamos perante um sério entrave à soberania dos Estados.

Os defensores do TPI afirmam também que o Tribunal não tem autoridade para fazer juízos relativamente a decisões respeitantes a questões de segurança dos países. O tribunal só pode investigar políticas estatais no sentido de se certificar se essas mesmas políticas conduzem à prática de crimes previstos e punidos pelo Estatuto do TPI. Além disso, o Tribunal não poderá julgar a legalidade do uso da força por parte de um líder – seja em legítima defesa – ao abrigo da Carta das Nações Unidas – seja com o intuito de desenvolver uma acção humanitária – até que o crime de agressão seja definido.

Assim, perante a incapacidade do Tribunal em ajuizar a responsabilidade de um indivíduo que tenha cometido um acto de força qualificado como crime de agressão, é, na opinião dos defensores da doutrina da jurisdição universal e do próprio TPI, inconcebível que líderes políticos hesitem em actuar em auto-defesa ou legítima defesa por causa da existência do TPI. É claro e assente que um Estado que acredita estar em perigo, deve fazer tudo para se proteger.

Mais ainda, se um Estado se defender de outro Estado contra um ataque ou desenvolva uma intervenção humanitária com o objectivo de proteger uma população considerada vulnerável, esse mesmo Estado poderá sempre defender os seus líderes de eventuais acusações de agressão invocando para tal o consentimento do Estado em perigo, ou mesmo do Conselho de Segurança.

10. Pressões Políticas

Um dos receios americanos consistia, em parte, na eventual motivação política que o TPI podia corporizar contra os líderes americanos e as suas forças armadas.

Importa desde logo trazer à colação que uma das mais importantes salvaguardas contra perseguições de natureza política é o próprio princípio da complementaridade inerente ao funcionamento do Tribunal. Como referi anteriormente, este princípio significa que o TPI deverá deferir e remeter a instauração de processos para os tribunais internos, caso o Estado em causa tenha um sistema judicial que cumpre as disposições legais e actue de boa fé. Assim, de acordo com este princípio, os EUA mesmo não sendo membro do Estatuto, tem sempre o direito de instaurar inquéritos sobre cidadãos americanos e removê-los da jurisdição do Tribunal Internacional.

No entanto, é certo que não há ainda hoje forma de demonstrar *à priori* que o Tribunal não enverede pelo pior cenário traçado pelos Estados Unidos da América.

Não obstante tratar-se de um juízo subjectivo, sou da opinião que as tentativas de mau uso do Tribunal - por motivos políticos -, seriam experiências votadas ao fracasso. Em primeiro lugar, porque os membros do TPI são países que fazem cumprir a lei, incluindo os aliados dos EUA e da NATO; por outro lado, nenhum país considerado "inimigo" dos EUA ratificou o tratado, e é muito pouco provável que o venha a fazer, já que isso significaria assumir a jurisdição de um Tribunal sobre crimes cometidos no seu território ou pelos seus cidadãos. Por exemplo, se o anterior regime iraquiano ainda subsistisse (e aderisse ao TPI) e continuasse o genocídio contra os curdos, seria muito provável que o Tribunal pudesse julgar (ou pretendesse julgar) Saddam Hussein.

Em segundo lugar, é preciso notar que cada Estado tem um único voto na Assembleia dos Estados-membros, pelo que mesmo que a associação ao Tribunal tivesse unicamente finalidades políticas, o seu uso seria praticamente inatingível. As decisões tomadas

pela Assembleia, em função do assunto em causa, requerem pelo menos a aprovação por uma maioria simples.

Finalmente, os requisitos da representação regional do estatuto do TPI asseguram que os órgãos do Tribunal sejam afastados de quaisquer pressões políticas.

Na eventualidade de um “*abuso de poder*” poder ocorrer, não controlado, o TPI correria o sério risco, na minha opinião, de perder a sua melhor valência, ou seja, a sua reputação de imparcialidade. A única fonte de poder do TPI reside na autoridade moral que vai conquistando à medida que adquire maturidade enquanto instituição respeitada. Os Estados só poderão vir a reconhecer a validade das deliberações do TPI se acreditarem na sua legitimidade para actuar, sendo certo que o Tribunal não conseguirá sobreviver sem essa legitimidade.

11. A Constituição Americana e o TPI

O Estatuto de Roma (ER) é o espelho da Constituição americana. Garante aos indivíduos acusados de crimes, bem como às suas vítimas, praticamente todos os direitos e garantias que estão consagrados na Constituição Americana.

No essencial, apenas não é consagrado no Estatuto de Roma o julgamento por júri previsto na Constituição Americana. E essa ausência justifica-se pelo facto de ser praticamente impraticável que se consiga fazer uma lista de jurados para julgar casos como *Slobodan Milosevic* (genocídio do Kosovo, 1999) ou *Pol Pot* (Cambodja, 1979).

Assim:

- São escassas as protecções garantidas a cidadãos americanos que sejam acusados de crimes no estrangeiro. Esses cidadãos estão sujeitos a julgamentos em sistemas judiciais estrangeiros, sendo que, na sua larga maioria, também não permitem julgamentos por júri;
- Os EUA assinaram tratados de extradição que autorizam americanos a serem julgados fora do país sem julgamento por júri.
- Mesmo nos EUA, os seus funcionários não têm garantias de poderem ter julgamentos por júri ao abrigo do Conselho de Guerra.

A tudo isto, acresce que a população americana apoiou mais fortemente o TPI do que o seu próprio governo. Uma sondagem realizada em Março de 2000 indicava que

ESTATUTO ROMA	CONSTITUIÇÃO AMERICANA
Presunção de Inocência "Toda a pessoa se presume inocente até prova da sua culpabilidade perante o Tribunal" (art. 66)	"O princípio de que existe uma presunção de inocência em abono do acusado é lei irrevogável, axiomática e elementar, e o seu fundamento subjaz (...)
Julgamento rápido e público "O arguido tem direito a ser ouvido em audiência pública ... a ser julgado sem atrasos indevidos" (art. 67-1º)	Em todos os processos criminais, o acusado terá direito a um julgamento rápido e público,... (VIª Emenda)
Direito de ser representado O arguido tem direito a ...comunicar livre e confidencialmente com um defensor da sua escolha (art. 67 b)	Em todos os processos criminais, o acusado terá direito... fazer comparecer por meios legais testemunhas da defesa e de ser defendido por um Advogado
Direito de guardar silêncio "O arguido tem direito a não depor contra si próprio, nem a declarar-se culpado, e a guardar silêncio..." art. 67.g)	O arguido tem direito a ...nem a declarar-se culpado, e a guardar silêncio..." art. 67.g)
Privilégio contra auto-incriminação "Ninguém ...será obrigado em qualquer processo criminal a confessar nem testemunhar" (art.º 54-1), 67-1.g)	"Ninguém ... será obrigado em qualquer processo criminal a servir de testemunha contra si mesmo" (Vª. Emenda)
Direito à declaração escrita das acusações O arguido tem acesso a uma "cópia do documento especificando os factos constantes da acusação..." (art.º61-3)	Em todos os processos criminais, o arguido terá direito... a ser informado sobre a natureza e a causa da acusação..." (VIª Emenda)
Direito de inquirir as testemunhas de acusação O arguido tem o direito de inquirir ou fazer inquirir as testemunhas de acusação (art.67e)	Em todos os processos criminais, o arguido terá direito... ser confrontado com as testemunhas de acusação
Direito a obter a comparência das testemunhas de defesa e a inquirição destas	Em todos os processos criminais, o arguido terá direito ... obter meios para obter testemunhas em sua defesa" (VIª. Emenda)
Proibição contra crimes Ex-Post Facto "Nenhuma pessoa será considerada criminalmente responsável, ...a menos que a sua conduta constitua, no momento em que tiver lugar, um crime da competência do Tribunal". (art.º 22)	Cf. <i>Bill of Attainder</i> - art.º 1
Proteção contra Caso julgado "Ninguém que tenha sido julgado por outro tribunal...pode ser julgado pelo Tribunal." (art.º 20)	...ninguém tem o direito de ser pelo mesmo crime condenado duas vezes em sua vida ou saúde (Vª.Emenda)
Liberdade de mandado de detenção e notificação O Juízo de instrução pode ...emitir mandados de detenção... se existirem motivos suficientes para crer que essa pessoa cometeu um crime de competência do Tribunal...e a detenção dessa pessoa se mostre necessária" (art.º 58)	Nenhum mandado será expedido a não ser que exista fundamentos de culpabilidade confirmados por juramento ou declaração..." (IVª Emenda)
Direito de comparência em tribunal O arguido tem de estar presente durante o julgamento. (art. 20)	...o direito do arguido estar presente em cada fase do julgamento"
Exclusão da Prova obtida ilegalmente "Não serão admitidas as provas obtidas contra a integridade do processo ou resulte em grave prejuízo deste" (art.º 69-7)	"Se a prova for obtida por violação do disposto na Emenda IV, o seu uso judicial é automaticamente excluído do processo criminal contra a vítima..."
Proibição de julgamentos in absentia O arguido deverá estar presente durante o julgamento" (art.º 63)	No caso de o arguido se ausentar da audiência durante o julgamento, o tribunal poderá actuar do mesmo modo como se estivesse presente

73% dos americanos aprovavam fortemente a eventual detenção de líderes políticos e chefes de governo nos casos de lhes serem imputados certos crimes graves e, conseqüentemente, que fossem julgados pelo TPI (e se considerados culpados punidos). Estes crimes incluíam, por exemplo, a violação dos direitos humanos.

A sondagem indicava também que 66% da população americana acreditava que a constituição de uma nova instituição para julgar criminosos de guerra contribuía para a consolidação da defesa dos direitos humanos.

12. Conclusões

A posição americana é, como podemos constatar, controversa e aparentemente divergente do seu passado histórico. Na verdade, os EUA estiveram profundamente envolvidos nas negociações do Estatuto de Roma (sendo mesmo de referir que um advogado do Exército pertencendo ao Departamento de Defesa Americano conduziu algumas das negociações mais relevantes, nomeadamente, as relativas aos crimes que o Tribunal poderia vir a julgar), que instituiu o TPI, assim como nas reuniões sucessivas. Pode-se mesmo afirmar que o TPI terá sido “fabricado nos EUA”.

Depois do Presidente Clinton ter assinado o Estatuto de Roma a 31 de Dezembro de 2000 (apesar de nunca ter sido apoiado pela sua administração) e de em Maio de 2002, Bush ter anulado esse compromisso, através do famoso anúncio do sub-secretário Mark Grossman, a tensão aumentou significativamente nas relações dos Estados Unidos com os Países Aliados. Bastaria constatar que em toda a história das Nações Unidas, nunca a assinatura de um Tratado tinha sido anulada por qualquer país. O acto de Bush foi visto pelos europeus como um movimento isolacionista em prol dos interesses dos EUA, afastando-se das tradicionais preocupações americanas de defesa dos direitos humanos.

Esta decisão abriu um precedente bastante negativo, e que não será de menos-prezar - o efeito multiplicador da decisão, isto é, poderia (e pode ainda) levar alguns países a não assinar Tratados cujos compromissos estão perfeitamente assumidos.

No Congresso americano, a oposição ao TPI foi liderada pelo Senador Jesse Helms (R-NC) e pelo seu representante Tom DeLay. Helms e DeLay, entre outros, propuseram numerosas “emendas anti-TPI” a leis que suspenderam a dotação de fundos para o envolvimento americano no Tribunal, suspendendo, também, o apoio militar a países que ratificaram o Estatuto de Roma (incluindo a Suíça, a Argentina e a Nova Zelândia),

e autorizando o uso da força para libertar um americano do Tribunal ao abrigo do "American Servicemembers Protection Act".

Finalmente, os EUA lançaram também um ataque ao TPI no seio do Conselho de Segurança da Nações Unidas requerendo imunidade para os seus "peacemakers" em missões da ONU, primeiro em Timor-Leste e, posteriormente, na Bósnia. Os EUA vetaram ainda a extensão do mandato da Nações Unidas para a missão de manutenção de paz na Bósnia, na sequência da recusa de garantia de imunidade por parte do Conselho de Segurança.

Assim, a 12 Julho de 2002, os EUA conseguiram obter uma resolução, apesar da resistência de países pró-TPI através da qual se autorizava o Conselho de Segurança a deferir determinados casos da jurisdição do TPI por um período de 12 meses. A resolução foi conseguida após semanas de duras negociações entre países-membros do TPI, incluindo a União Europeia, o México e o Canadá. Na resolução final, o Conselho de Segurança exprime a intenção de renovar a resolução anual pelo prazo que for necessário. A resolução aplica-se a casos envolvendo "peacemakers" *"em operações estabelecidas ou autorizadas para missões no Afeganistão, e destina-se a casos contra cidadãos de países que não fazem parte do Estatuto de Roma"* (como os EUA).

Hoje, a Assembleia Geral das Nações Unidas continua a discutir, em Nova Iorque, a futura composição do Conselho de Segurança - discussão que se arrasta há mais de dez anos -, e as atenções mundiais concentram-se no próximo Debate Geral sobre as questões mais preocupantes para a comunidade internacional.

O relatório de Kofi Annan sobre a situação internacional é considerado pela imprensa estrangeira e portuguesa como bastante sombrio. O secretário-geral analisa um a um os conflitos que se alastram no mapa mundial e amiúde sublinha a impotência da organização mundial perante o agudizar dos problemas. Kofi Annan destaca em especial a luta contra o terrorismo mundial e a contínua e permanente ameaça de utilização de armas de destruição maciça, fenómenos *«que lançaram uma sombra sobre toda a Terra»*, diz o secretário-geral.

Por outro lado, a questão do acordo que regulará as relações entre a ONU e o novo Tribunal Penal Internacional também tem assumido papel de grande destaque, principalmente, na recente 59.º sessão do plenário mundial. Aliás, foi mesmo o manifesto pretexto para os Estados Unidos da América actualizarem a respectiva posição face ao Estatuto de Roma.

Os Estados Unidos da América, através do seu representante, o embaixador John Danforth, declararam que Washington respeitaria o direito dos Estados em tornarem-

-se partes do Estatuto de Roma, mas reclamou que também deveria ser respeitado o direito daqueles que pretendiam não aderir.

Segundo Danforth, os Estados Unidos da América «*recusam ver as suas tropas e os seus cidadãos submetidos ao estatuto de um tribunal que poderá ser usado com fins políticos e que carece de um mandato do Conselho de Segurança*».

Grande parte dos argumentos utilizados pela oposição ao TPI, sobretudo de alguns politólogos americanos, é resultado de alguns mitos e de algumas concepções que, mais que não seja do ponto de vista jurídico, não são correctas e não correspondem totalmente à verdade.

Por outro lado, também se reconhece que a auto-exclusão dos Estados Unidos da América deste processo não é benéfica para os próprios interesses americanos, nem, obviamente, para os interesses da comunidade internacional.

Conclui-se, pois, que uma Justiça Penal Internacional sem os Estados Unidos da América valerá sempre a pena, pese embora se reconheça, de igual forma, que não terá o impacto que merece, e que o mundo de hoje reivindica.

Reconhece-se, simultaneamente, que o TPI acaba por defender valores e princípios fundamentais – sobretudo, os princípios de justiça, responsabilidade e liberdade – que são partilhados por todos os americanos e que, após um século de violência, é este o Tribunal que está na linha da frente de um movimento global de protecção e preservação dos direitos humanos individuais.

É certo que a história também nos ensinou que foram as forças aliadas, sobretudo americanas, a libertar os presos dos campos de concentração nazi. Contribuíram para o fim das atrocidades cometidas ao longo da 2ª Guerra Mundial. Contudo, é também certo que os Tribunais de Tóquio e de Nuremberga não conduziram à criação de um Tribunal de Guerra permanente e que as consequências desse fracasso são por demais evidentes, entre outros casos, na história recente da Serra Leoa, do Ruanda, de Timor Leste, da antiga Jugoslávia e do próprio Iraque.

Vivemos num mundo em que nações e sociedades são violentamente confrontadas com questões de genocídio, limpeza étnica, violação em massa e crimes de guerra.

Vivemos, pois, num mundo em que a criação de um Tribunal Penal Internacional é um passo de gigante, sendo certo que a sua plena consolidação constituirá, certamente, uma lufada de ar fresco no desenvolvimento de uma justiça penal internacional, que é, nos nossos dias, absolutamente indispensável.

O Estatuto Final do Kosovo - um Quebra-Cabeças

Verónica Martins

Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho

Resumo

Este artigo versa sobre uma questão fundamental para o Kosovo e que ainda não foi resolvida, pois aparece como um verdadeiro quebra-cabeças: o estatuto final. Por que razões é tão difícil reunir as duas partes – Pristina e Belgrado – e chegar a um consenso? O artigo tenta responder a esta questão expondo as barreiras que persistem, dando uma certa ênfase ao ódio multi-secular que divide os povos sérvio e albanês e que estará na origem da maioria dos problemas que o Kosovo enfrenta: os surtos de violência, o boicote às eleições, a divisão da cidade de Mitrovica e o crime organizado. Estes problemas tornam a presença internacional indispensável para manter a calma no território, mas a lentidão em resolver a situação contribui para o atraso económico que levou, por sua vez, ao desenvolvimento do crime organizado. A comunidade internacional optou pela estratégia “standart before status” e o Conselho de Segurança deu o seu acordo para o início das negociações em Outubro de 2005 mas as soluções possíveis não apresentam consenso. Permanecer indefinidamente sob um regime de protectorado? A cantonização? A criação de uma federação ou de uma *commonwealth* onde Belgrado exerceria uma soberania nominal? A restituição de algumas municipalidades à Sérvia? Ou então a independência do Kosovo dentro das fronteiras actuais? Uma independência progressiva de acordo com as capacidades do governo parece mais plausível, mas há contudo uma certeza... o tempo urge.

Abstract

This article explores a fundamental question to Kosovo that has not been solved yet since it is a real puzzle: the final status. Why is it so difficult to congregate both parts – Pristina and Belgrade – and come to an agreement? The article tries to answer to this question by looking at the remaining barriers, particularly to the multiseular hatred that keeps the Serbian people apart from the Albanese one and that is at the origin of most of the problems facing Kosovo: outbreaks of violence, elections boycott, the division of Mitrovica and organized crime. The international presence is thus indispensable to keep the territory under control but the slowness in solving the situation is responsible for the economic backwardness and the increase of organized crime. The international community followed the strategy “standard before status” and the UN Security Council endorsed the beginning of talks to determine the final status of Kosovo in October 2005 but none of the possible solutions seems to be good enough. To remain indefinitely under the protectorate regime? The Cantonization? The creation of a federation or a commonwealth where Belgrade could practice a nominal sovereignty? The restitution of some municipalities to Serbia? Or an independence for Kosovo within its present borders? A progressive independence accordingly to the capacities of the government seems more reasonable however there is a certainty... we are running out of time.

Decorridos cinco anos após os bombardeamentos da NATO e a criação de um regime de protectorado internacional, a situação no Kosovo permanece uma excepção e é fonte de grandes preocupações para a comunidade internacional.

O sucesso das eleições parlamentares de Novembro de 2001 e o estabelecimento de um governo autónomo provisório em Março de 2002 poderiam indicar o início de uma fase de estabilidade no Kosovo. Aliás, de acordo com alguns especialistas, nomeadamente o General Marcel Valentin¹, o ano de 2002 era um ano de transição e de esperança pelo que se ponderava a redução da intervenção da comunidade internacional no território. Da mesma forma, deveria proceder-se a adaptação do papel e das estruturas da KFOR, assim como a uma transferência progressiva e prudente das responsabilidades da KFOR às autoridades civis internacionais e, seguidamente, aos responsáveis kosovares².

Contudo, parece que a comparação dos Balcãs a um “barril de pólvora” continua perfeitamente válida. O surto de violência que assolou várias cidades do Kosovo entre 17 e 20 de Março de 2004, matando 19 pessoas e ferindo cerca de 800, chocou o mundo ocidental cuja atenção se encontrava virada para o Iraque e o Afeganistão.

Apesar de, para uma grande parte dos entendidos na matéria, os Balcãs e mais particularmente o Kosovo, não constituírem actualmente um perigo iminente para a segurança europeia, consideramos que os incidentes de Março de 2004 serão suficientes para reconsiderar essa posição. Em circunstância alguma, poderá a comunidade internacional negligenciar a situação no Kosovo, especialmente enquanto o seu estatuto final não for decidido.

Este ensaio pretende demonstrar que persistem muitas dificuldades inerentes à resolução da questão do estatuto do Kosovo, nomeadamente o ódio que continua a caracterizar as relações serbo-albanesas, o crime organizado que domina a região e a divisão da cidade de Mitrovica. De acrescentar, ainda, a urgência em encontrar uma solução que possa satisfazer, embora não totalmente, as duas comunidades e, por isso, apresentaremos algumas opções possíveis. Na verdade, a estratégia seguida pela ONU, *standard before status*, não satisfaz a população albanesa da província e os cenários até agora apresentados não parecem adequados para resolver o problema, pelo que a comunidade internacional se encontra perante um verdadeiro quebra-cabeças.

1 O General Marcel Valentin comandou a KFOR no período 2001-2002.

2 Valentin, Marcel, “Kosovo 2002: année de transition et d’espoir”, in *Défense Nationale* n° 2, février 2003, Paris, p. 89.

Um Kosovo Sérvio ou Albanês?

A Jugoslávia de Tito era caracterizada pela ordem e pelo entendimento existente entre as várias etnias, nomeadamente através do matrimónio. No entanto, se bem que promovida pela força, as três décadas e meia de harmonia constituíram uma excepção, pois a discussão violenta entre Sérvios e Albaneses para a apropriação do Kosovo remonta a vários séculos e resulta de uma leitura dupla da história do território: uma sérvia e outra albanesa.

Os nacionalistas sérvios consideram o Kosovo “o berço da civilização Sérvia, da sua cultura e religião” já que foi nesse território que foi fundado, em 1219, o Arcebispado de Pec. Desde então, a Igreja Ortodoxa reivindicou repetidas vezes os seus “direitos históricos” sobre o Kosovo. A 28 de Junho de 1389, na Batalha de *Kosovo Polje*, o Império Otomano desmembrou o Reino da Sérvia. A região tornou-se o símbolo da tragédia nacional e da luta contra os Turcos. À querela histórica junta-se a demográfica. Com efeito, a razão pela qual os Albaneses estão, hoje, em maioria, estaria ligada ao seu êxodo perante as investidas turcas, nomeadamente em 1690, que os teria conduzido até à Voivodina. De salientar, ainda, uma lei promulgada por Tito, em Agosto de 1945, que proibia os 100.000 Sérvios expulsos do Kosovo pelos Albaneses, durante a Segunda Guerra Mundial, de regressarem aos seus lares. Do ponto de vista dos Sérvios, a questão da autonomia do Kosovo não se colocava, pois segundo a Constituição de 1974, o Kosovo era uma província autónoma³. Juridicamente, o Kosovo tem todos os direitos de uma república...menos o nome e permanece nominalmente ligado à República da Sérvia.

De acordo com os Kosovares Albaneses, o Kosovo fazia parte da Nação Albanesa ainda antes da chegada dos Eslavos na região nos séculos VI e VII⁴. Considerando-se pouco afectados por essas invasões, os Albaneses teriam conservado “a pureza” do povo albanês e estariam acima dos outros povos balcânicos. Os Kosovares Albaneses consideram o Encontro da Liga Albanesa de Prizren, em 1878, como sendo a primeira manifestação do seu movimento nacional. A presença maioritária na região resultaria dessa herança histórica e da sua taxa de natalidade mais elevada do que a dos Sérvios. O estatuto de república foi reivindicado após a Segunda Guerra Mundial, porém, foi apenas em 1974 que a região obteve um estatuto autónomo. Em 1989, a autonomia

3 «La Yougoslavie de Tito», <http://fr.wikipedia.org/wiki/Kosovo>.

4 Desde a Antiguidade que aí estavam os Ilírios.

da província foi retirada por Milosevic, dando origem a um regime de discriminação, contribuindo assim para um ressurgimento do sentimento nacional albanês.

Actualmente, o sudeste do Kosovo parece ser uma excepção, pois a ponte entre as duas comunidades parece ter resistido à violência da última década. Na região de Gnjilane/ /Gjilan, continuam a existir locais de trabalho e aldeias multi-étnicas, contrariando a imagem estereotipada de uma sociedade de segregação. Aquela região foi relativamente poupada pelos combates de 1999, mas a violência de Março não deixou de provocar efeitos nefastos na região de Anamorava.

Na verdade, os seis anos decorridos após o fim da invasão sérvia no Kosovo, pouco ou nada mudou nas relações entre as duas comunidades e nas suas reivindicações. O ministro federal dos Direitos do Homem e das Minorias, Rasim Ljaljic, baseando-se em factos históricos, afirmou que as comunidades sérvia e albanesa nunca viveram juntas. Com efeito, das 1445 aglomerações do Kosovo, 96 são etnicamente mistas e 1154 são quase 100% mono-étnicas, ou sérvias ou albanesas⁵. Estes números são considerados justificação mais do que suficiente para os partidários da criação de cantões sérvios no Kosovo.

O Fenómeno do Pan-Albanismo

O fenómeno do pan-albanismo é considerado, por muitos observadores, como uma ameaça séria para a estabilidade dos Balcãs. Repetidos avisos têm sido lançados, há já vários anos, quanto ao perigo de um movimento pan-albanês coordenado entre as três grandes áreas onde residem Albaneses - a República da Albânia, o Kosovo e a Macedónia.

O Exército de Libertação do Kosovo (KLA), o Exército Nacional de Libertação (LNA) na Macedónia e outros grupos recorreram frequentemente à violência para defender os direitos das comunidades albanesas. Com efeito, o apoio popular a esses movimentos é concomitante ao abandono dos seus objectivos nacionalistas e à promoção de mais direitos para o povo albanês.

Contudo, grande parte dos Albaneses presentes nos Balcãs apoia o desejo da grande maioria dos Kosovares Albaneses no sentido da independência, pois consideram

5 Marovic, Jovanka, "Kosovo: Cantonisation ou Partage?", in *Courrier des Balkans*, 27 de Março 2004, http://www.balkans.eu.org/print_article?id_article=4262.

que contribuiria para a estabilização da região. De realçar, ainda, a importância da diáspora albanesa do Kosovo instalada nos Estados-Unidos, na Alemanha ou na Suíça que desempenha um papel fundamental, tanto para o crescimento económico, social e político da província, como nos desenvolvimentos de actividades militares no terreno⁶.

Nesse contexto, os líderes políticos albaneses podem e devem desempenhar um papel-chave ao se pronunciarem contra os líderes extremistas e os grupos que recorrem à violência com o intuito de minar os vários Acordos de Paz celebrados nos últimos cinco anos. Aliás, os principais partidos políticos no Kosovo não apoiam a formação de uma “grande Albânia”. A Liga Democrática do Kosovo (LDK) já não advoga a criação da “grande Albânia” e é muito pouco provável que se manifeste a favor de qualquer movimento unificador. O mesmo acontece com o Partido Democrático do Kosovo (PDK) e a Aliança para o Futuro do Kosovo (AAK), apesar de manterem laços muito fortes com o Exército de Libertação de Presevo, Medvedja e Bujanovac (UCPMB) no sul da Sérvia e o Exército de Libertação Nacional na Macedónia. Ambos os partidos reconhecem que um apoio mais activo a favor de uma “grande Albânia” teria custos elevados em termos de censura por parte da comunidade internacional, da qual dependem em grande medida.

Na segunda metade de 2003, os políticos Kosovares começaram a usar o argumento da ameaça da “grande Albânia” para persuadir a comunidade internacional a conceder a independência ao Kosovo. Com efeito, Ibrahim Rugova avisou a comunidade internacional que o atraso no estabelecimento do estatuto final do Kosovo – que não deveria ser outro que a independência – levaria os extremistas, mais cedo ou mais tarde, a tentarem formar um Estado Albanês unificado⁷.

Entretanto, a integração económica e cultural entre a Albânia e o Kosovo continua a progredir, mas não deixa de ser marcada por uma certa desconfiança e um certo receio de ambas as partes. Tirana ofereceu-se recentemente como mediadora entre Pristina e Belgrado, mas a oferta não foi recebida com grande entusiasmo por nenhuma das partes envolvidas. Na verdade, os Kosovares de etnia albanesa confiaram sempre mais nos Estados Unidos do que na Albânia e parece que, tão cedo, não haverá mudanças de opinião.

6 International Crisis Group, “Pan-Albanianism: How Big Threat to Balkan Stability?”, Europe Report n°153, 25th February 2004.

7 Idem, p 16.

Assim, é importante que o processo de resolução da questão do estatuto final do Kosovo assuma um carácter pacífico, legal e democrático, prevendo, se necessário, uma cláusula proibindo uma fusão entre o Kosovo e a Albânia. Além disso, a KFOR e a Missão da ONU no Kosovo (MINUK) devem intensificar os seus esforços contra o crime organizado e os militantes políticos armados, nomeadamente através de um patrulhamento mais eficaz das fronteiras.

Kosovo: Terreno Propício para o Crime Organizado

Os bandos de etnia albanesa têm tirado partido das tensões e dos incidentes no sul da Sérvia e na Macedónia, assim como da instabilidade no Kosovo para levar a cabo as suas actividades. As suas acções não somente frustram os esforços da ONU e da NATO no sentido de reconstruir a sociedade do Kosovo, como também ameaçam a estabilidade da região dos Balcãs do sul. Segundo os responsáveis da MINUK, o crime organizado constitui o principal desafio no território. A tentativa da MINUK em lidar com o crime organizado, apoiando-se em reformas legais, está a provocar um aumento sério das tensões entre os Kosovares e as autoridades internacionais.

As actividades do crime organizado levadas a cabo por Albaneses, no Kosovo, são um pilar da economia da província. No tempo de Tito, o Kosovo era já considerado um território subdesenvolvido, no qual o investimento não surtiu efeito, pelo que as transferências de capitais por expatriados eram e são ainda muito importantes, assim como as ajudas ocidentais para a reconstrução.

Na verdade, a introdução do multipartidarismo, acompanhado de crises e conflitos, acentuou algumas ligações entre os meios criminosos e políticos, e contribuiu para o aparecimento de novas redes. A falta de cultura democrática endurece as lutas políticas e favorece a corrupção.

De realçar, igualmente, a fragilidade das fronteiras que são consideradas imposições estrangeiras e, por isso, não têm legitimidade. Enquanto os nacionalistas procuram unificar os territórios de maioria albanesa num “grande Kosovo”, os criminosos beneficiam da instabilidade das fronteiras para facilitar o tráfico de seres humanos, armas, cigarros e estupefacientes, sendo o tráfico de heroína turca, em direcção à Europa, o negócio ilícito mais importante na região.

A aplicação da lei no Kosovo encontra-se profundamente minada pelas actividades criminosas transnacionais. Mais uma vez, a indecisão quanto ao estatuto do território

levanta um obstáculo ao combate contra o crime organizado. De facto, a Resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU de 10 de Junho de 1999 reconhece o Kosovo como sendo uma província autónoma, submetida à lei jugoslava. Tendo em conta que já não existe uma administração jugoslava, nem um sistema judicial na província, regista-se uma lacuna legal, restringindo seriamente o sucesso das acções da MINUK. Além disso, o crime organizado albanês segue a estrutura de clãs da sociedade kosovar e albanesa do norte. O conceito de *besa*, que poderá ser traduzido como “honra”, constitui uma razão para não quebrar o silêncio. Com efeito, os que transgridem o código podem esperar a sua morte e a da sua família. Além disso, recorre-se bastante a intérpretes e assistentes albaneses, alguns dos quais passam informações acerca de actividades policiais a figuras do crime e a políticos. Nalguns casos, quando os indivíduos se recusam a passar informações, são persuadidos através de ameaças contra a sua família.

As reformas penais são, de facto, de implementação lenta, mas verificam-se alguns progressos, nomeadamente através da criação da *Criminal Intelligence Unit (CIU)*, que funciona sob a égide da MINUK, e do Kosovo Organised Crime Bureau (KOCB), dirigido e financiado pelos Estados- Unidos⁸. Contudo, não podemos esquecer que, durante os últimos três ou quatro anos, os vastos poderes da MINUK conferidos pela resolução 1244 estão a ser gradualmente transferidos para as autoridades locais. A dificuldade reside na falta de capacidades locais pelo que seria prudente que se constituísse um grupo de juízes internacionais na corte suprema para garantir que os casos ligados à falta de respeito pelos direitos das minorias e outras obrigações impostas a um Kosovo independente sejam julgados.

A Rota dos Balcãs

Uma das principais preocupações no que respeita ao tráfico de droga é a sua íntima ligação com o tráfico de armas, pois os “Senhores da Guerra” obtêm os fundos necessários para a compra de armamento através da venda de estupefacientes.

A heroína que se encontra na Europa é, na sua quase totalidade, refinada por grupos turcos que encaminham, pelo sul dos Balcãs, cerca de 80%⁹ para a Europa. Na maioria

8 Barnett, Neil, “The Criminal Threat to Stability in the Balkans”, in *Janes Intelligence Review*, April 2002, p. 31.

9 *Idem*, p. 32.

dos países, o tráfico é orientado por famílias turcas, mas os Albaneses da Macedónia, Albânia e Kosovo estão a assumir um papel cada vez mais preponderante, nomeadamente na redistribuição para a Europa Germânica.

Assim, existem duas rotas principais: a rota italiana, do Tetovo para o Kosovo e a rota da Europa central, do sul da Sérvia para o Kosovo. A primeira reveste-se de uma certa importância, pois as montanhas Sar a norte e oeste de Tetovo encontram-se nas mãos dos rebeldes, assegurando que esse sector da fronteira Macedónia-Kosovo permaneça poroso e instável. A rota continua através da fronteira do Kosovo controlada pela KFOR com algumas dificuldades, pois não tem efectivos suficientes para impedir os movimentos transfronteiriços num terreno montanhoso com caminhos dificilmente transitáveis e bem conhecidos dos contrabandistas. As cidades de Pec e Prizren no Kosovo ocidental são bases para os bandos de traficantes que, seguidamente, movimentam os carregamentos para oeste do outro lado da fronteira albanesa.

Os Incidentes de Março e as Acusações contra o Primeiro Ministro Haradinaj

Durante os quatro dias de violência (17 a 20 de Março), morreram 19 pessoas, 800 foram feridas, 500 casas e 42 igrejas e mosteiros ortodoxos foram destruídos¹⁰. Um balanço bastante pesado para um território que se considera em fase de estabilização. Tal como já foi defendido, o Kosovo é, por natureza, “um barril de pólvora” que pode explodir facilmente.

Pela primeira vez nos Balcãs contemporâneos, a violência foi também claramente dirigida contra os representantes da comunidade internacional, não só da KFOR como também da MINUK. As implicações desses surtos de violência para a região são imensas e os líderes políticos da província têm sérias dúvidas quanto às suas capacidades em impedir novos incidentes¹¹.

Temos realçado o papel dos extremistas na instabilidade da província e os acontecimentos de Março passado são disso um bom exemplo. Parece viável a interpretação segundo a qual os distúrbios ocorridos em Pristina e Mitrovica terem tido uma origem espontânea, no seguimento do afogamento de três crianças albanesas.

10 Barnett, Neil, “The Criminal Threat to Stability in the Balkans”, in *Janes Intelligence Review*, May 2004, p. 24.

11 Glenny, Misha, “The Kosovo Question and Regional Stability”, in *Chaillot Paper n°70*, edited by July Batt, Institute for Security Studies, Paris, Outubro 2004, p. 88.

Na verdade, podemos apontar algumas causas como a frustração quanto à falta de progressos a nível económico, a frustração quanto à situação de segurança e em parte a incerteza resultante da falta de um futuro claro. A MINUK acredita também que os distúrbios subsequentes, que assolaram todo o Kosovo, podem ter resultado de uma ampla orquestração levada a cabo por grupos de adolescentes (estudantes); organizações de veteranos da KLA e de um número reduzido de radicais filiados no Exército Nacional Albanês. De realçar, ainda, que bandos locais islâmicos foram responsáveis por actos de violência nalgumas áreas, nomeadamente em Drenica. Esses bandos estão organizados de uma forma bastante informal, contudo são radicais e são capazes de tirar partido de situações voláteis.

A maior parte dos partidos políticos kosovares contém elementos extremistas e o grau de controlo exercido pela liderança do partido difere consoante os seus membros. Este facto explica-se pela natureza amorfa e pela falta de maturidade dos partidos, dirigidos tanto por clãs filiados como por ideologias e, por isso, dificilmente controláveis. Note-se, a título de exemplo, as declarações de Fatmir Humolli, líder do Movimento Nacional para a Libertação do Kosovo (LKCK), que exortou a uma maior violência que deveria ser dirigida contra a comunidade internacional, culpada pelos constantes conflitos entre Sérvios e Albaneses, de forma a perpetuar a sua presença no Kosovo.

Os acontecimentos de Março contribuíram, sem dúvida, para uma maior polarização da opinião entre os Kosovares de etnia albanesa e a comunidade internacional; enquanto que na Sérvia, na Bósnia e na Macedónia, esses incidentes poderão, a curto prazo, estar na origem de ressurgimentos nacionalistas, a médio e longo prazo, poderão impedir a estabilização da região como um todo. Assim, parece claro que o surto de violência enfraqueceu a causa a favor da total independência do Kosovo, dentro das suas actuais fronteiras, e fortaleceu a influência da Sérvia no assunto.

Cerca de um ano após os motins, outro acontecimento destabilizador fez irrupção no caminho para a estabilidade da província, pois o então primeiro ministro em exercício, Ramush Haradinaj foi acusado pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) de mais de uma centena de crimes de guerra contra a população civil sérvia. Haradinaj era um dos ex-dirigentes dos grupos armados organizados pelo Exército de Libertação do Kosovo durante os conflitos de 1998-1999. A sua nomeação para o cargo de primeiro-ministro tinha provocado o descontentamento das autoridades sérvias que encaravam essa nomeação como uma provocação e recusavam qualquer contacto com ele.

A decisão do tribunal foi acolhida favoravelmente pelas autoridades sérvias que acusavam frequentemente o TPI de adoptar uma posição anti-sérvia.

Contrariamente ao que se poderia esperar, a população albanesa do Kosovo reagiu calmamente às acusações contra Haradinaj, apesar da municipalidade de Decan (cidade de origem de Haradinaj) ser um barril de pólvora, isolada do resto do Kosovo e contendo vários grupos armados. O problema reside antes na desconfiança mútua que reina entre os dois partidos maioritários, o LDK do presidente Rugova e o PDK de Thaci. Com efeito, o PDK pode preferir sabotar o governo em vez de agir de forma responsável e contribuir para uma posição conjunta sobre o estatuto final.

Mitrovica: a Cidade Dividida

A situação que caracteriza Mitrovica apresenta-se como mais um obstáculo para iniciar as negociações sobre o estatuto já que a comunidade internacional proibiu qualquer tipo de partição no território.

As forças de segurança sérvias expulsaram a maior parte da população albanesa de Mitrovica durante os bombardeamentos da NATO em 1999 e destruíram centenas de casas. Quando os Albaneses regressaram ao Kosovo em Junho 1999, alguns conseguiram voltar para suas casas no norte da cidade. No entanto, os Sérvios uniram-se numa força de defesa provisória para impedir que os Albaneses penetrassem no norte da cidade e a KFOR francesa bloqueou as pontes, impedindo que os residentes albaneses regressassem. As poucas casas sérvias no sul de Mitrovica tornaram-se alvos de violência e de vingança.

Actualmente, a zona norte de Mitrovica é a única ainda sob administração directa da MINUK e, nos últimos seis anos, a comunidade internacional tem prosseguido políticas ambíguas nessa cidade com o último objectivo de formar um Kosovo multi-étnico. Contudo, em Fevereiro 2000, a KFOR pouco fez para evitar que os sérvios acelerassem o movimento de populações. Apesar dos Albaneses formarem metade da população pré-guerra do norte de Mitrovica, apenas Sérvios foram convidados a candidatarem-se a funções administrativas e o conselho consultivo nomeado conta com seis Sérvios e um só Albanês.

Belgrado tem ainda exercido a sua influência através de estruturas governamentais paralelas, incluindo uma presença policial, no norte de Mitrovica e nalgumas aldeias limítrofes, área que contém cerca de um terço dos Sérvios que ainda vivem no Kosovo.

Esta política de partição infringe claramente a resolução 1244 do Conselho de Segurança. A população sérvia mal suporta a presença e as instituições da MINUK que encaram como um agente do projecto albanês para um Kosovo independente. A Sérvia conservou então o seu domínio no norte de Mitrovica como um travão contra a MINUK e o controlo albanês do Kosovo, assim como um trunfo para as negociações sobre o estatuto final¹².



Mapa adaptado pelo ICG

12 CIG. *Bridging Kosovo's Mitrovica divide*. Europe Report nº165. 13 de Setembro 2005. Pristina/Belgrade/Brussels. p. 2.

A fragilidade da autoridade da MINUK no Norte de Mitrovica pode ser ilustrada de várias formas. Os responsáveis pelos ataques aos seus agentes da polícia ou pelo assassinato de Albaneses durante os últimos cinco anos ainda não foram detidos. Muitos carros não têm matrícula em vez de usarem números de matrícula do Kosovo. A MINUK mostrou-se igualmente impotente quando, em Maio de 2004, o Ministério da Educação da Sérvia nomeou um apoiante de Milosevic, Radivoje Papovic, para o cargo de novo reitor da Universidade do norte de Mitrovica e quando este cortou os laços nascentes com a MINUK e o Ministério da Educação do Kosovo.

Apaziguar Mitrovica numa fase inicial do processo do estatuto final pressupõe ter um conhecimento antecipado do destino final do Kosovo. Contudo já é tempo para os estados-membros do Grupo Contacto de cessar de falar do estatuto final como se fosse um processo aberto com um leque de vários resultados possíveis. De facto, parece que o consenso está a formar-se no seio da comunidade internacional e seria necessário transmiti-lo e consolidá-lo na cidade de Mitrovica para gerar estabilidade. Deixar Mitrovica à deriva pode pôr em causa a realização desse consenso.

Estatuto Final do Kosovo - Requisitos

Convém, desde já, mencionar que, em Dezembro de 2003, a Missão da ONU no Kosovo estabeleceu um conjunto de oito requisitos que deverão ser preenchidos antes de iniciar as conversações sobre o estatuto final do protectorado - *Standard before Status*. A 31 de Março de 2004, a MINUK emitiu um documento de 120 páginas, estabelecendo um plano ambicioso no sentido de preencher os requisitos. Os critérios dizem respeito ao estabelecimento de instituições (*institution-building*), ao estado de direito, à liberdade de movimento, ao regresso dos refugiados, ao crescimento económico, ao direito de propriedade, ao diálogo entre Pristina e Belgrado e à garantia de profissionalismo do Corpo de Polícia do Kosovo.

Segundo a MINUK, apesar das exigências serem consideráveis, não serão em vão, pois traçarão um caminho paralelo em direcção à integração na União Europeia. No entanto, após os acontecimentos de 17 e 18 de Março, o documento da ONU exige muito mais do que apenas boa vontade. Na página 56, consta a obrigação, por parte das instituições centrais, de remover "as autoridades municipais e os líderes de partidos políticos que tiverem contribuído para a violência contra membros da comu-



© MAGELLAN Geographix™ Santa Barbara, CA (800) 929-4627

Fonte: www.fime.com

nidade através de declarações públicas ou ações¹³. A MINUK não aceitou o pedido do antigo Primeiro-Ministro Rexhepi no sentido de eliminar essa exigência, apesar de o acto de punir as pessoas pelas suas declarações verbais ser comparado às ações da polícia jugoslava nos anos oitenta e noventa. Além disso, vários observadores locais consideram que as expulsões públicas de oficiais acentuarão as tensões na sociedade albanesa, expondo mais claramente as fricções reveladas no motim de Março.

Para além das divergências entre Albaneses, a resistência manifestada pelos Sérvios em cooperar no preenchimento dos oito “requisitos” também dificulta a tarefa. Segundo Dragisa Krstovic, membro da Coligação Regresso, a MINUK terá de garantir que o cumprimento daquelas “normas” não resultará na independência do Kosovo, mas o pedido não foi (ainda) satisfeito.

Independentemente da resolução célere, ou não, do problema do estatuto final, será necessário abordar determinadas questões que poderão facilitar o processo. Desde

13 Artan, Mustafa and Jeta, Xharra, “Kosovo: UN lays Down Conditions”, Institute for War and Peace, BCR nº 491, 8th April 2004.

já, o diálogo entre Pristina e Belgrado deverá procurar fomentar a confiança necessária para levar as conversações a bom porto. Seguidamente, o diálogo deverá solucionar problemas imediatos ligados à falta de estatuto final como o procedimento de extradição, a assistência legal mútua, os vistos, as privatizações, assim como criar um mecanismo de gestão de conflitos. Por seu lado, a Missão da ONU deve procurar fomentar a privatização das empresas anteriormente nacionais e certificar-se que o Governo do Kosovo será capaz de gerar rendimentos, administrar impostos e controlar as suas fronteiras.

O contacto com os outros países da região é fundamental e passa pelo desenvolvimento de boas redes de comunicação. Neste sentido, é necessário frisar o papel da Agência Europeia para a Reconstrução que está presente no Kosovo desde a sua criação no ano 2000 e que gera uma grande parte das dotações da UE para o Kosovo (ver tabela). A sua acção é muito vasta, abrangendo o sector da energia, saúde, administração pública, desenvolvimento rural, ambiente, educação, sociedade civil, media; mas destaca-se o trabalho realizado na reabilitação das infra-estruturas, nomeadamente a construção e reconstrução de estradas por todo o território, a manutenção da via férrea, a construção de parques de estacionamento, a iluminação das estradas, a reestruturação de postos fronteiriços. Estes esforços devem contribuir para uma maior liberdade de circulação entre o Kosovo e os países vizinhos e um aumento do fluxo de informação, especialmente através dos media.

A abertura das fronteiras passa igualmente pelo desenvolvimento de trocas comerciais. O comércio entre a província e os seus vizinhos é já considerável, contudo grande parte permanece ligada a actividades criminosas. O maior desafio consiste em orientar o comércio e outras formas de contacto para a via legal e tributável, assim como fomentar a cooperação entre as autoridades da região de forma a combater os fluxos ilegais de bens, capitais e pessoas.

A abertura das fronteiras, necessária ao desenvolvimento de um clima de confiança, não deverá pôr em causa a segurança do Kosovo. Contudo, há determinadas realidades que devem ser tomadas em consideração quando se aborda a dimensão securitária. Nesse sentido, convém não esquecer que o Kosovo é demasiado pequeno para garantir a sua própria segurança, especialmente perante a precariedade da estabilidade interna dos países vizinhos. Todavia, os Kosovares de etnia albanesa não estão dispostos a aceitar que Belgrado desempenhe um papel activo nessa dimensão. Mais uma vez, torna-se claro que a segurança do Kosovo só pode ser garantida a nível regional e depende da aceitação do seu estatuto por parte de Belgrado.

DADOS CHAVE SOBRE O KOSOVO (12 de Dezembro 2005)¹⁴

Agência Europeia para a Reconstrução

Ano	Autorizações orçamentais Em 1000 €	Montantes contratados	M. Contrat./ Autorizações orçamentais	Pagamentos Em 1000 €	Pagamentos/ autorizações orçamentais
TOTAL	1,051, 056	968,160	92%	900,264	86%
2005	51,500	16,761	33%	2,493	4%
2004	73,000	47,648	65%	22,765	31%
2003	62,280	43,040	69%	32,582	52%
2002*	165,811	162,996	98%	154,171	93%
2001	144,667	144,413	100%	138,213	96%
2000**	431,784	431,286	100%	428,447	99%
1999	115,664	115,217	100%	114,794	99%
1998	6,799	6,799	100%	6,799	100%
* Este valor inclui €134,4 milhões de fundos comprometidos pela U.E e outros €27,131 milhões disponibilizados por outras fontes (UNMIK/KFOR e fundos de outros parceiros)					
** Este valor inclui €427,674 milhões de fundos comprometidos pela U.E e mais €5 milhões provenientes de outros parceiros					

Assim, para chegar a um resultado satisfatório nas negociações sobre o futuro estatuto do Kosovo e para garantir que a estabilidade regional não seja afectada, em particular em Estados como a Sérvia e a Macedónia, será fundamental decidir qual será o mandato, a duração e o patrocínio da presença militar estrangeira no território. Considerando que a presença internacional não será eterna, é necessário prever que tipo de forças poderão ser autorizadas no novo Kosovo, assim como as regras que definirão as relações entre essas forças e a comunidade kosovar de etnia sérvia. Finalmente, as negociações deverão estabelecer o tipo de relação que qualquer força militar de segurança kosovar deverá manter com os vários actores internacionais enquanto estiverem presentes no território.

14 Para mais informações, consultar <http://www.ear.eu.int/kosovo/kosovo.htm>.

As opções

Vários estudos foram já desenvolvidos no sentido de dar uma resposta satisfatória ao “quebra-cabeças” que constitui a decisão de um estatuto final para o Kosovo.

Uma das hipóteses avançadas seria a de permanecer indefinidamente sob o regime de protectorado. A MINUK e a União Europeia continuariam a supervisionar a crescente autonomização da província enquanto não se determinasse o estatuto.

Outra solução proposta passaria pela descentralização/cantonização da província. Os enclaves sérvios seriam auto-governados sob a soberania jugoslava *de facto*, independentemente do estatuto do resto do território.

Surge igualmente a hipótese de uma federação “solta” na qual Belgrado detém a soberania nominal, mas o Kosovo funcionaria como um estado independente dentro das suas fronteiras actuais, sem lugar autónomo na ONU (como o Montenegro).

Para outros, o estabelecimento de uma “commonwealth” seria uma solução. Com efeito, à semelhança da opção anterior, Belgrado detém a soberania nominal, o Kosovo funcionaria como um Estado independente, porém seria um membro autónomo da ONU (como o Canadá ou a Austrália).

As três próximas opções são consideradas bastante prováveis, mas nenhuma reúne o consenso. Com efeito, três municipalidades – Zvečan, Zubin Potok e Leposavic – assim como a parte Norte de Mitrovica seriam atribuídas à Sérvia. As outras municipalidades constituiriam o Estado independente do Kosovo. As áreas no Sul da Sérvia dominadas por Albaneses reverteriam a favor do Kosovo. Os Sérvios que desejariam partir, assim como outras minorias teriam a devida assistência. Os Sérvios que decidiram ficar beneficiariam da dupla nacionalidade. A MINUK teria apenas o estatuto de consultora.

Existe ainda a opção da independência dentro das fronteiras actuais, após um período pré-estabelecido de crescente auto-governação, sob supervisão internacional. Os Kosovares sérvios teriam os seus direitos internacionalmente garantidos, assim como uma ampla autonomia local. Antes da independência, o Kosovo teria de estabelecer relações transfronteiriças de cooperação política, económica e de segurança com os seus vizinhos. A supervisão internacional continuaria por um período de tempo limitado.

Finalmente, a opção que parece mais viável, seria a da independência condicionada. Com efeito, o Kosovo caminharia para a independência, sendo obrigado a demonstrar uma auto-governação democrática e respeito pelos direitos das minorias. A garantia

de que o Kosovo não voltaria a ser colocado sob o poder de Belgrado seria contrabalançada pelo compromisso de que não procurará expandir as suas fronteiras ou destabilizar os países vizinhos. A comunidade internacional terá de garantir as condições de segurança para o regresso das minorias e dos refugiados. A independência seria o ponto culminante do percurso, incluindo o controlo da política externa, do orçamento, da segurança pública e do sistema judicial por parte do governo do Kosovo. Contudo, o Representante Especial da ONU teria, durante o período de transição, o direito de veto sobre os assuntos respeitantes à protecção dos direitos das minorias e às fronteiras externas. Uma força internacional continuaria a ser necessária para a protecção da segurança externa¹⁵. A transferência progressiva de poderes da MINUK para as instituições do Governo provisório tem-se verificado (primeiramente em 2002 e depois em 2004) e valida esta última opção.

A variedade de opções possíveis não é sinónima de rapidez na resolução do problema. A maioria Kosovar albanesa quer a independência, enquanto Belgrado e a minoria sérvia pretendem que o Kosovo continue a ser parte da Sérvia. Podemos, contudo, excluir duas das opções que parecem pouco realistas: a independência imediata e um novo domínio da Sérvia sobre o Kosovo. Poderemos, igualmente, afastar outra hipótese que poderá pôr seriamente em risco a segurança de toda a região, que consistiria num novo arranjo das fronteiras na tentativa de acomodar as diferentes etnias.

De qualquer forma, de acordo com Kai Eide, enviado especial do Secretário Geral da ONU, “nunca haverá um bom momento” para tratar a questão e, mesmo se as posições permanecem diametralmente opostas, já é tempo de encetar as negociações. No dia 1 de Novembro de 2005, Kofi Annan informou o Conselho de Segurança da sua decisão em nomear o antigo presidente da Finlândia, Martti Ahtisaari, para o cargo de enviado especial para orientar as negociações sobre o estatuto final. Uma primeira visita foi realizada no Kosovo e na Sérvia ainda em Novembro pelo enviado especial, mas nenhum passo foi ainda dado.

Com as negociações iminentes, quais são as posições dos actores internacionais? O conflito parece bem delimitado já que os Balcãs estão situados num canto da Europa, mas são muitos os interesses em jogo e grandes as repercussões que poderia ter o fracasso das negociações.

15 United States Institute of Peace, “Kosovo Final Status - Options and Cross-Border Requirements”, Special Report nº 91, p. 10.

Por um lado, a Jugoslávia (Sérvia-Montenegro) pretende apresentar a sua candidatura à União Europeia que precisa de saber se a Jugoslávia tenciona entrar com ou sem o Kosovo. Não podemos deixar de fazer referência à eleição de Boris Tadic, em Junho de 2004, com o fim do mandato do socialista Milan Milutinovic, membro do regime de Milosevic. Com efeito, a derrota de Tomislav Nikolic, candidato do Partido Radical Sérvio, reduz os riscos de instabilidade no Kosovo. Apesar da violência dirigida contra os Sérvios, em Março, o Presidente Tadic incitou a minoria sérvia a votar nas eleições legislativas do passado dia 23 de Outubro. Contudo, menos de 1% dos sérvios residentes no Kosovo e refugiados na Sérvia e Montenegro manifestaram a sua vontade. Qual a explicação plausível para esse boicote? As mensagens contraditórias provenientes das elites sérvias: se por um lado, Boris Tadic tentou mobilizar os sérvios para irem votar, por outro, o primeiro-ministro sérvio, assim como a Igreja ortodoxa da Sérvia apelaram à abstenção¹⁶.

A UE demonstra uma certa relutância em expressar uma política clara quanto à independência do Kosovo. Esta posição dúbia deve-se a vários factores. Em primeiro lugar, a fragmentação da Jugoslávia representa um falhanço político e a União pretende impedir (a todo o custo) uma maior desintegração mantendo o Montenegro e o Kosovo ligados à Sérvia. Em segundo lugar, a UE receia que um Kosovo independente possa incitar movimentos separatistas na Bósnia e na Macedónia. Contudo, não há consenso entre os Estados-membros, limitando consideravelmente a eficácia da intervenção da União Europeia nessa zona dos Balcãs.

Por sua vez, os Estados Unidos têm emitido sinais contraditórios e inconsistentes aos governos da região. A visita aos Balcãs do sub-secretário de Estado Marc Grossman, em Novembro 2003, criou um certo momento político ao fixar o início das conversações sobre o estatuto final do Kosovo para meados de 2005. Contudo, subsistem dúvidas quanto à continuidade dessa preocupação demonstrada por Washington. Na verdade, os Estados-Unidos também receiam que uma resposta ao estatuto final do Kosovo possa provocar um efeito dominó na região, pelo que não têm discutido seriamente o assunto.

A posição de alguns países islâmicos como a Arábia Saudita, o Irão, o Sudão ou os Emirados Árabes poderá, ainda, ser crucial no desenvolvimento da questão. A in-

16 Destaca-se também o baixo nível de participação (cerca de 53%), bem inferior às eleições de Novembro de 2001. O LDK de Ibrahim Rugova obteve cerca de 47% dos votos, mas não foi suficiente para alcançar uma maioria pelo que teve de formar uma coligação com o partido de Ramush Haradinaj, a Aliança para o futuro do Kosovo.

tervenção da NATO foi vista como uma oportunidade pelos países árabes/muçulmanos de transformar o Kosovo num Estado muçulmano¹⁷, essencialmente através da ajuda humanitária. Para muitos, essa ajuda não tem propósitos puramente solidários. Os esforços desenvolvidos no sentido de fortalecer a cultura muçulmana no território têm como objectivo a criação de um segundo Estado muçulmano independente na região.

De realçar, ainda, o papel do Conselho de Segurança da ONU numa qualquer mudança legal de estatuto para a província. Neste contexto, a Rússia e a China desempenharão um papel muito importante, pois ambos têm razões para não desejar a independência do Kosovo, que poderia abrir um antecedente aplicável à Chechénia e ao Tibete. A concordância da Sérvia poderá convencer a Rússia e a China a passarem uma nova resolução. Será, portanto, necessário que um acordo seja alcançado entre Belgrado e Pristina. No entanto, esse acordo terá igualmente de levar em consideração os interesses de outros actores regionais, nomeadamente a Albânia, o Montenegro e a Macedónia, assim como a Bósnia-Herzegovina, pois só assim se poderá alcançar um resultado estável.

Conclusões

Podemos concluir que, apesar da tranquilidade que caracterizou estas últimas eleições, os resultados foram um fracasso para o carácter multi-étnico do Kosovo. Os representantes sérvios (dez lugares constitucionalmente atribuídos) não têm credibilidade e o envolvimento da comunidade sérvia no Kosovo é primordial para o bom desenrolar das conversações sobre o estatuto final. Na verdade, a estratégia “normas antes do estatuto” produziu alguns frutos, nomeadamente através do estabelecimento de órgãos executivos, legislativos e em menor medida, órgãos judiciais, no entanto, a continuação desse esforço está seriamente comprometido pelo comportamento dos responsáveis políticos que continuam a prestar contas ao seu partido em vez de o fazer junto da população que representam!

A mensagem parece bastante clara: as duas facções mantêm uma posição firme e diametralmente oposta quanto às suas pretensões – a independência incondicional para os albaneses e a permanência do Kosovo sob o poder de Belgrado para os Sérvios. Mas há uma certeza... quer Pristina, quer Belgrado, quer mesmo a região dos Balcãs têm uma mesma

17 SAVICH, Carl K, «The Systematic Destruction of Orthodox Christian Churches and Cemeteries in Kosovo-Metohija and Macedonia”, in Maknews.com, December 2002, <http://www.maknews.com/html/articles/savich/savich9.html>.

expectativa: o início das negociações. O Secretário geral e o Conselho de Segurança das Nações Unidas já deram a sua autorização para que o processo começasse nos finais de 2005...mas o caminho vai ser longo e atormentado! A comunidade internacional deverá mostrar a sua determinação em acompanhar as negociações e apoiar a solução final desde que ela seja viável e estável.

Bibliografia

Publicações e Artigos

- BARNETT, Neil, «The Criminal Threat to Stability in the Balkans », in Jane's Intelligence Review, Abril 2002, pp. 30-32.
- BARNETT, Neil, «Balkans facing Uncertain Future», in Jane's Intelligence Review, Maio 2003, pp. 46-49.
- BARNETT, Neil, «Orchestrated Attacks indicate Frustration over Kosovo Future», in Jane's Intelligence Review, Maio 2004, pp. 24-27.
- BARNETT, Neil, «EU Members step up Security on their new Balkan Border», in Jane's Intelligence Review, Junho 2004, pp. 34-36.
- BARNETT, Neil, «Tadic Victory raises Hopes for Balkan Stability», in Jane's Intelligence Review, Agosto 2004, pp. 44-46.
- CHASSAGNE, Philippe, «Opiacés et Routes des Balkans: Facteurs Géographiques, Historiques et Politiques du Phénomène», in Hérodote, n°112, La Découverte, 1º Trimestre 2004, pp. 139-155.
- Glenny, Misha, «The Kosovo Question and Regional Stability», in Chaillot Paper n° 70, edited by July Batt, Institute for Security Studies, Paris, Outubro 2004, pp. 88-97.
- International Crisis Group, «Pan-albanianism: How Big a Threat to Balkan Stability?», Europe Report n°153, 25 de Fevereiro 2004, <http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=2523&l=1>.
- International Crisis Group, «Bridging Kosovo's Mitrovica Divide», Europe Report n°165, 13 de Setembro 2005, Pristina/Belgrado/Bruxelas, <http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=3650&l=1>.

- Public International Law & Policy Group and The Century Foundation, «Reversing the Decline in the Balkans: Recommendations for Western Policy - a Roundtable Summary», Nova Iorque, Março 2004, www.tcf.org.
- RAGARU, Nadège, «L'Heure de l'Europe dans les Balkans? Le mirage des Promesses d'Européanisation», in La Revue Internationale et Stratégique, nº46, Verão 2002, pp. 31-42.
- RUPNIK, Jacques, «The Postwar Balkans and the Kosovo Question», in: D., Triantaphyllou (eds.), «Quel Statut pour le Kosovo», Cahier Chaillot nº 50, Institut d'Etudes de Sécurité - Union de l'Europe Occidentale, Paris, Outubro 2001.
- TAPIA, René, «As Rotas do Narcotráfico - Ásia Central, Cáucaso e Balcãs», http://www.dpp.pt/pdf/Infint99_II/VIII2.pdf.
- United States Institute of Peace, «Kosovo Final Status - Options and Cross-Border Requirements», Special Report 91, Washington DC, Julho 2002, <http://www.usip.org>.
- VALENTIN, Marcel, «Kosovo 2002: Année de Transition et d'Espoir», in Défense Nationale, nº2, Paris, Fevereiro 2003, pp. 89-97.

Artigos de Imprensa

- ABADIE, Laurent, «Le Statut du Kosovo est l'enjeu des élections du 23 octobre», in Le Monde, 23 de Outubro 2004, http://www.lemonde.fr/web/imprimer_article/0,1-0@2-3214,36-383968,0.html.
- ABADIE, Laurent, «Moins de 1% des Serbes du Kosovo sont allés votés», in Le Monde, 25 de Outubro 2004, http://www.lemonde.fr/web/imprimer_article/0,1-0@2-3214,36-384330,0.html.
- AFP, «Kosovo: Le parti de M.Rugova remporte des élections boycottées par les Serbes», in Le Monde, 25 de Outubro 2004, http://www.lemonde.fr/web/imprimer_article/0,1-0@2-3214,36-384272,0.html.
- BERISHA, Lumnije, «Kosovo: Quand la Vie Commune reste Possible», in Le Courrier des Balkans, 8 de Outubro 2004, http://www.balkans.eu.org/print_article?id_article=4659.
- DERENS, Jean-Arnault, «Le Précédent contesté de l'Intervention au Kosovo», in Le Monde Diplomatique, Fevereiro 2003, <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/02/DERENS/9940>.

- Envoyé Spécial, «Au Kosovo, les Occidentaux de la Minuk, décrédibilisé, sont pris à partie par les deux Camps», in *Le Monde*, 25 de Março 2004, http://www.lemonde.fr/web/imprimer_article/0,1@2-3214,36-358324,0.html.
- *Le Monde Diplomatique*, «Les Deux Lectures de l'Histoire du Kosovo», Dossier Kosovo: Histoire d'une Crise, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/kosovo/histoire>.
- Marovic, Jovanka, «Kosovo: Cantonisation ou Partage?», in *Le Courrier des Balkans*, 27 de Março 2004, http://www.balkans.eu.org/print_article?id_article=4262.
- MUSTAFA, Artan e JETA, XHAMA, Jeta, «Kosovo: UN Lays Down Conditions», IWPR, BCR n°491, Pristina, 8 de Abril 2004, http://www.ipwr.net/index.pl?archive/bcr3/bcr3_200404_491_1_eng.txt.
- SAVICH, Carl K, «The Systematic Destruction of Orthodox Christian Churches and Cemeteries in Kosovo-Metohija and Macedonia», in *Maknews.com*, Dezembro 2002, <http://www.maknews.com/html/articles/savich/savich9.html>.
- TASIC, J. «Kosovo: le Président Boris Tadic appelle les Serbes à participer aux élections», in *Le Courrier des Balkans*, 6 de Outubro 2004, http://www.balkans.eu.org/print_article?id_article=4646.
- XHAMA, Jeta e ANDERSON, Alex, «Kosovo: l'Étonnante Rapidité de l'Embracement», in *Courrier des Balkans*, 19 de Março 2004, http://www.balkans.eu.org/print_article?id_article=4209.
- ZANONI, Luka, «Kosovo: Questions sans réponses sur les émeutes du Mois de mars», in *Courrier des Balkans*, 29 de Abril 2004, http://www.balkans.eu.org/print_article?id_article=4394.

Documentos Oficiais

- BUSEK, Erhard, «SC Busek welcomes Serbian President's statement encouraging Serb participation in Kosovo elections», Comunicado de Imprensa PR2004/035, Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste, Bruxelas, 6 de Outubro 2004.
- Relatório da Conferência do CSIS e European Stability Initiative, «From Security to Development in The Western Balkans», Washington DC, 29 de Março 2004.

- Conselho de Segurança, «Le Conseil de sécurité estime qu'il est temps d'entamer le processus de définition du statut futur du Kosovo», CS/8533, sessões 5289 e 5290, 24 de Outubro 2005.

Sites Officiais

- Agência Europeia para a Reconstrução - <http://www.ear.eu.int>.
- Comissão Europeia, DG Relações Externas
- http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/index.htm.
- Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste - <http://www.stabilitypact.org/>.
- Nações Unidas, www.un.org.
- NATO, www.nato.int.

Guerra Justa em Tempo de Terrorismo

Reflexão em Louvor de Michael Walzer

Nuno Mira Vaz

Coronel de Cavalaria na reforma, Professor de Sociologia Militar na Academia Militar

Resumo

Apesar dos ajustamentos impostos por variações de conjuntura, o conceito de “guerra justa” manteve-se, até ao último quartel do século XX, fiel à essência do formato inicial, tanto no plano dos princípios – a justa causa, a proporcionalidade, a recta intenção, a declaração por autoridade competente e a constatação do último recurso – como no dos comportamentos – o *ius ad bellum* e o *ius in bello*, tendo-se acrescentado apenas, um pouco antes do virar do milénio e para garantir o sucesso nas intervenções humanitárias, o *ius post bellum*.

Estes critérios foram bruscamente sacudidos pela necessidade de enfrentar os desafios largamente inéditos que o terrorismo trouxe para os cenários de guerra do século XXI. Este combate coloca-nos perante uma questão essencial: até onde se pode ir na luta contra as ameaças que põem em causa a própria existência da nossa civilização?

Nesta guerra não há remédios definitivos. Uma única atitude é incontroversa: o primeiro passo na luta contra o terrorismo tem que ser uma recusa inegociável das suas razões. E depois, é preciso assegurar que as forças da lei e da ordem não cometam sevícias sobre inocentes, não apenas por razões de natureza moral, mas por motivos de eficácia política do contra-terrorismo.

Abstract

The author sustains that concept of ‘fair war’ remained constant until the second half of the XX century. The fair cause in the conduct of war, the issue of proportionality, the good intention, the declaration of war by an authoritative entity, on which the ius ad bellum and ius in bello rely were, in the turn of the century, complemented by the ius post bellum as a result of humanitarian interventions.

These criteria were shaken by the need to face the unprecedented challenges brought in by terrorism into the war scenario of the XXI century. These challenges pose an essential question: How far can one go in containing threats which strike the essence of our civilisation?

The author considers that despite the fact there are no definite solutions to this type of challenge, the war on terrorism must involve a refuse to negotiate, keeping responses within the boundaries of moral reasoning and political efficiency.

1. O Quadro Conceptual

A cultura ocidental atribui a S.^{to} Agostinho (354-430) a primeira tentativa de sistematização dos princípios da guerra justa. O resultado final, como seria de esperar, apresenta uma forte conotação religiosa, destinada a desvalorizar a natureza política da guerra, tornando-a compatível com os ditames da moral cristã. A partir dessa primeira teorização, o conceito atravessou séculos de discussões e querelas sem alterar o formato inicial dos requisitos básicos. Princípios como a justa causa, a proporcionalidade, a recta intenção, a declaração por autoridade competente e a constatação do último recurso, chegaram ao século XX como um catálogo de boas intenções a que os decisores políticos raramente prestaram a atenção devida. Recorde-se, a título de exemplo, a caução concedida às indiscutíveis agressões militares que foram as Cruzadas. Ainda hoje, interpretadas por mentes doentias, servem de justificação para outras “guerras santas”.

No quadro agostiniano já era visível uma divisão – que só muito mais tarde foi teorizada – dos princípios da *guerra justa* em dois grupos. O primeiro, o *ius ad bellum*, relativo ao acerto da decisão a tomar sobre a participação na guerra; o segundo, o *ius in bello*, relativo às regras morais que devem imperar na conduta da guerra. Durante muito tempo foi clara a prevalência concedida aos preceitos do *ius ad bellum*: num mundo onde ninguém imaginaria que um dia viessem a ser formalizados os Direitos do Homem, os constrangimentos ao uso da violência bruta eram muito ténues.

A institucionalização, em 1815, do Concerto das Nações, tem um forte simbolismo: assinala o momento em que os responsáveis políticos europeus decidiram dar nota pública de que se apercebiam das potencialidades devastadoras da guerra. E por isso já se detecta, nos Acordos finais, uma forte componente laica, imposta pelas sensibilidades realistas que viam a razão de Estado ou o interesse nacional como única justificação racional para a guerra. Mas no que respeita ao *ius in bello*, não se foi além de pequenas concessões doutrinárias, destinadas a sossegar as consciências mais intranquilas.

Foi preciso esperar pela I Grande Guerra e pela brutalidade excessiva de certos combates, para que a comunidade internacional se decidisse a dar passos significativos no sentido da humanização da guerra. O Pacto da Sociedade das Nações, por um lado, o Pacto de Briand-Kellog, por outro, dão nota inequívoca, ainda na década de 20 do século passado, da determinação de limitar drasticamente os critérios do *ius in bello*.

E na sequência da II Grande Guerra e de novas hecatombes, os julgamentos de Tóquio e de Nuremberga estabeleceram o princípio da responsabilidade do indivíduo, seja quanto à decisão de ir para a guerra, seja quanto à violação das leis da guerra, incluindo os “crimes contra a humanidade”. Infelizmente, a comunidade internacional não foi então capaz de criar os mecanismos sancionatórios que punissem o incumprimento destas deliberações. Mas foi ainda em pleno século XX que tal veio a acontecer, ainda que com limitações.

O mecanismo relativo ao *ius ad bellum* está expresso na Carta das Nações Unidas. Tem duas dimensões: por um lado, decretou-se a absoluta ilegalidade do uso unilateral da força e, por outro, criou-se um dispositivo coercivo, dotado de aparelho militar permanente, para punir as agressões injustificadas. Isto na teoria. Na prática, o artigo 2.4. da Carta tem sido persistentemente desacreditado, dada a incapacidade do Conselho de Segurança para tornar operacional o sistema de segurança colectiva, tanto em relação aos tipos convencionais de guerra como para enfrentar novas formas de uso da força militar que escapam à proibição formal contida no artigo.

No que diz respeito ao *ius in bello*, cabe referir dois importantes desenvolvimentos. No plano legal, as Convenções de Haia e de Genebra estabeleceram normas imperativas na distinção entre combatentes e não-combatentes, no tratamento dos prisioneiros de guerra e nas regras de utilização de determinados armamentos. No plano social, foram as sequelas abertas na consciência ocidental pelos conflitos anticolonialistas de forma geral e pela Guerra do Vietname de forma particular, que impuseram um novo olhar sobre a guerra e sobre as modalidades de emprego da força militar. Hoje, não são apenas os políticos ou os académicos que esgrimem argumentos teóricos a propósito da *guerra justa*. Os próprios militares profissionais, sentindo-se envergonhados pelo que aconteceu em My Lai e em Wiriamu, empenham-se em fazer ver que a sua profissão não é compatível com formas menos dignas de fazer a guerra. Se as guerras revolucionárias e subversivas se ganham nos corações e nas mentes das pessoas, então a justiça ocupa aí um lugar central. E se existem razões de Estado para se combater com justiça, então esta passa à categoria de requisito militar.

Um pouco antes do virar do milénio, a comunidade estratégica fez outra “descoberta”: a segurança colectiva, que ordenara a conflitualidade entre unidades políticas nos anos da Guerra Fria, deixara de servir como quadro de referência para os novos conflitos intra-nacionais de raiz étnica ou religiosa, sendo substituída pela segurança cooperativa. Em consequência desta nova perspectiva, o direito de “não-ingerência” transforma-se progressivamente no “direito/dever de ingerência”, um passo indispensável

para que a comunidade internacional se sinta autorizada a intervir, no interior das unidades políticas, para salvar populações do genocídio e de outros crimes contra a humanidade. Alguns autores, como Michael Walzer, admitem mesmo que a noção de causa justa pode incluir a intervenção em favor de Estados que se revelem incapazes de se proteger a si próprios contra as agressões de terceiros. As Nações Unidas – Organização onde estão centralizadas as competências para o uso da força na sociedade internacional – estão desta vez na primeira linha da mudança, ao privilegiarem as operações de apoio à paz e ao redimensionarem o direito de legítima defesa, por forma a incluir a chamada *legítima defesa preventiva*, contra formas não convencionais de ameaça à soberania dos Estados. Com esta decisão, as Nações Unidas dão um sinal claro de apoio ao processo de transposição da “assistência humanitária” para a “ingerência humanitária” e finalmente para a “intervenção humanitária”.

A história das intervenções humanitárias tem pouco mais de uma década. Mas já se percebeu que elas só produzem soluções duradouras quando a ocupação militar se prolonga para além do termo da luta armada. A reconstrução – de infraestruturas mas sobretudo de mentalidades –, implica o estabelecimento de uma forma mais ou menos discreta de administração estrangeira, que mantenha a paz social e que ajude a canalizar os recursos indispensáveis. E esta constatação veio revolucionar a doutrina da *guerra justa*, acrescentando-lhe um terceiro elemento: o *ius post bellum* – a violência só se considera vencida quando opressores e oprimidos, devidamente reconciliados, são reintegrados nas comunidades de origem.

Adquirida esta visão, a humanidade parecia estar muito próxima dum conceito de *guerra justa* capaz de proscrever toda a violência desnecessária. E foi então que a comunidade estratégica se apercebeu da emergência dum novo problema: no mundo da conflitualidade real, a legitimidade precede com frequência a licitude, como se viu aquando da intervenção internacional no Kosovo. E não só: quando cometeu à coligação liderada pelos EUA, através da resolução 678, o poder de utilizar contra o Iraque todos os meios necessários, o Conselho de Segurança aceitou a transferência de poderes próprios para fora do dito Conselho, legitimando, perante a comunidade internacional, a aplicação de medidas decididas fora da ONU. Quando, mais tarde, o Conselho de Segurança aprovou o mesmo tipo de resoluções para os conflitos da Somália e da Bósnia, deu o assentimento tácito a um novo entendimento de *guerra justa*: a guerra *autorizada* ou *ratificada*.

Em nome da eficácia, deve saudar-se a vontade de agilizar os processos que, do antecedente, travavam as dinâmicas intervencionistas. Mas também há razões para reco-

mendar prudência na avaliação de questões complexas, sob risco de a referida agiliação se virar contra os interesses da própria comunidade internacional.

2. Os Pretextos do Terrorismo

Há quem pense - e há para isso bons motivos - que os mais recentes desenvolvimentos do Direito Internacional tornaram imperativa uma forma mais humana de fazer a guerra. Mas não é menos verdade que ainda se não encontrou resposta coerente para duas importantes questões: será que, quando nos empenhamos em proteger certos valores com recurso à força, o fazemos de acordo com a norma moral? E, sabendo-se como é fácil transgredir certos valores quando se defendem outros valores, até onde se pode ir na luta contra as ameaças que põem em causa a própria existência da nossa civilização? A inquietação tem toda a razão de ser, sobretudo depois de se perceber que o combate contra formas de terrorismo coloca os responsáveis políticos e militares perante a eventualidade de se poder descer ao nível do próprio terrorismo. A “Batalha de Argel”, travada no final dos anos 50 entre os terroristas da FNLA e os pára-quedistas do General Massu, e que estes venceram, continua a constituir um excelente tópico de reflexão para quantos se preocupam com o *ius in bello*. Independentemente do resultado final da contenda, há ali matéria mais do que suficiente para emitir um juízo moral sobre os processos utilizados por ambas as partes, sobre a brutalidade praticada contra inocentes e sobre o cinismo dum poder político que clama publicamente pelo cumprimento das regras do direito e da justiça e que não tem vergonha de desviar pudicamente o olhar para que os seus mandatários as possam violar. É difícil imaginar-se situação mais patética do que a fornecida, cinquenta anos mais tarde, por um velho oficial reformado, major pára-quedista à época dos acontecimentos, que assume ter torturado e morto gente em nome da França.

O vocábulo “terrorismo” suscita muitos sentimentos contraditórios e um mundo de pré-concebidos. Para uns, o terrorista é um ser objecto; para outros, um combatente das causas mais desesperadas. Há quem lhe encontre motivos nobres e quem entenda, pelo contrário, que todo o acto de terror é iníquo. Há quem veja no terrorismo o “último recurso” e quem assevere que se trata, as mais das vezes, duma primeira opção.

O termo provocou um verdadeiro turbilhão de contendas teóricas, sem que daí tivesse resultado um fio condutor inequívoco para as modalidades de combate às dife-

rentes formas de terror. Em minha opinião, a discussão teórica ficaria limitada a meros aspectos de pormenor, se houvesse entendimento sobre o que deve considerar-se essencial. Primeiro, em regime democrático não há espaço para nenhuma forma de terrorismo. Segundo, quando há conflito armado entre duas partes, é legítima qualquer modalidade de acção violenta, incluindo o rebentamento de engenhos explosivos transportados por suicidas, desde que os alvos sejam instalações ou pessoal militar, responsáveis políticos ou agentes das Forças e Organismos de Segurança de uma das partes em luta. Terceiro, deve considerar-se ilegítima, covarde e – esta, sim! – terrorista, toda a violência indiscriminada praticada contra inocentes.

Com base neste entendimento, muitas das acções hoje classificadas como anti-terroristas, deixariam de o ser. Em compensação, o verdadeiro terrorismo passaria automaticamente à categoria de injustificável e o primeiro passo na luta contra ele teria de ser uma recusa inegociável das suas razões. Se até os casos mais abjectos de assassinio ou de violação têm uma vítima escolhida, como se poderá deixar de condenar uma acção cujas vítimas são quase sempre inocentes, pessoas que não são objecto de escolha, já que qualquer uma, sem distinção, servirá os mesmos propósitos? O acto terrorista visa a vulnerabilidade geral: ataca-se um grupo de pessoas para atemorizar toda a sociedade. Como faz notar Walzer, “um número relativamente pequeno de vítimas mortas equivale a um número muito grande de reféns vivos e assustados”¹.

E no entanto, por muito que isso custe a entender ao cidadão comum, o terrorismo tem apoiantes. Seja o tradicional terrorismo nacionalista da ETA ou do IRA, seja o terrorismo transnacional, nenhum projecto de afirmação pelo terror sobreviveria sem apoios. O que levanta a questão de saber como é que uma actividade tão evidentemente imoral convence pessoas a aproximar-se dela. Por que razão, mesmo entre aqueles que são ameaçados, é possível encontrar gente que antes de condenar o terrorismo nos convida a compreender os seus motivos? Quem não ouviu já ilustres personalidades da política, das artes ou das ciências, argumentar candidamente que “quem leva a guerra para o Golfo, invade o Iraque, apoia Israel e a dinastia saudita, tem que estar preparado para sofrer as consequências”? Para muita desta gente, os atentados de Nova Iorque, Madrid e Londres, são actos condenáveis, mas em certa medida previsíveis e merecidos.

A explicação mais frequentemente apresentada pelos terroristas é a de que, em defesa dos oprimidos, são compelidos a utilizar o “último recurso”. O que não é verdade. Se o fosse, o terrorismo adoptar-se-ia por exclusão de partes, depois de esgotadas todas as

1 In *A Guerra em Debate*, Lisboa, Livros Cotovia, 2004, p. 69.

outras formas de actuação política e militar, legal ou ilegal. Importa então perguntar: de certeza que se experimentou tudo? E quantas vezes? Como explica mais uma vez Michael Walzer, “o ‘último recurso’ só é último em termos de noção; o recurso ao terror é ideologicamente o último, mas não é o último de uma série real de acções, é apenas o último em termos de desculpa. Na realidade, a maioria das pessoas que recomendam uma política de terrorismo, recomendam-na como uma primeira instância”². O filósofo da *guerra justa* abre uma excepção para aquilo que designa por “emergência suprema”: contra uma ameaça iminente de extinção política e física, como seria um genocídio, pode-se recorrer às medidas mais extremas. Não deixa, porém, de referir que este tipo de ameaça não esteve presente em nenhum caso recente de actividade terrorista.

A segunda desculpa apela à instrumentalidade do terror. É mais directa e porventura mais aliciante: o terrorismo funciona, as outras acções não. Mas é também mais difícil de aceitar. Alguma nação deve a sua independência ao terrorismo? Ainda que existisse uma, era preciso provar que estávamos perante um último recurso, que o movimento político que alcançara a liberdade só tinha optado pelo terror depois de esgotadas todas as alternativas.

O terceiro argumento é o de que o terrorismo é apenas mais uma opção num duelo em que vale tudo. Os Estados – dizem os terroristas – também recorrem a ele. Aponta-se o dedo ao Iraque de Saddam, aos Khmers vermelhos, à dinastia Kim da Coreia do Norte, aos Ibn Saud da Arábia Saudita, entre muitos outros, e espera-se que a acusação espalhe um perfume desculpabilizante. Ora, é preciso compreender que a natureza destes Estados está muito longe do que seria desejável. Os Estados democráticos não precisam de aterrorizar os seus cidadãos, da mesma forma que os agrupamentos políticos que possuem forte base de apoio na população não precisam de aterrorizar os seus opositores.

A quarta razão deriva da terceira: toda a opressão é terrorismo. “O terrorista repete o mal que lhe estão a fazer, mas são os opressores quem define os termos da luta”³. É por isso, insistem, que se tem de distinguir o terrorismo dos oprimidos do terrorismo dos opressores. Mas será possível optar eticamente entre dois agentes que, a despeito das diferenças ideológicas, manifestam o mesmo grau de desprezo pela vida de pessoas inocentes? Pode haver compreensão para com gente que, agindo em nome dum regime ou duma ideologia, pretende apenas substituir a violência bruta por outra violência bruta? O

2 In *A Guerra em Debate*, Lisboa, Livros Cotovia, 2004, pp. 71-72.

3 In *A Guerra em Debate*, Lisboa, Livros Cotovia, 2004, p. 76.

relacionamento entre opressão e terrorismo é, aliás, mais complexo do que parece à primeira vista. Como nos lembra mais uma vez Michael Walzer, “a opressão não é tanto a causa do terrorismo, quanto o terrorismo é um dos meios principais da opressão”⁴. Os tiranos governam aterrorizando os seus súbditos, e é o aparente sucesso desse terror que incita os adversários políticos a recorrer a idênticos processos.

No caso do terrorismo transnacional há um quinto motivo, provavelmente o de mais fácil aceitação pelo cidadão comum: o terrorismo alimenta-se da fome, do desemprego e da miséria que afectam os bairros de lata e os campos de refugiados. Sem ocupação e despojados de qualquer esperança, os jovens revoltam-se contra as iniquidades do mundo, atacando o Grande Responsável: o globalismo, o mercado livre, a dissolução dos costumes, os saqueadores de matérias-primas. Numa palavra, o Ocidente. Mais uma vez, não é assim que as coisas se passam. Se o fosse, sendo a África o mais miserável dos continentes, aquele onde se revelam as piores consequências da desigualdade global, seria de esperar que daí viesse o maior número dos terroristas, ou que a diáspora africana na Europa e nos EUA apoiasse os terroristas. Não é isso que acontece. Pelo contrário, os terroristas não têm implantação significativa no continente negro nem gozam de apoios na “diáspora negra”. A desculpa da miséria e da desigualdade só colhe, pois, dentro de certos limites. Ninguém ignora que há gente dessa entre os que transportam e colocam as bombas. Mas, na sua esmagadora maioria, os assassinos de Nova Iorque, de Madrid e de Londres, não só não passavam privações como estavam socialmente integrados nas respectivas comunidades. Alguns tinham cursos superiores, empregos, família constituída. E, no entanto, não hesitaram em matar milhares de inocentes cujo único crime era viverem de forma diferente daquela que o fundamentalismo islâmico quer impor a todo o mundo.

3. As Intervenções Humanitárias e o Cumprimento das Regras da “Guerra Justa”

A esmagadora maioria dos conflitos armados que actualmente ocorrem no mundo deixou de ser internacional para ser intra-nacional, e foi com base nessa evidência que o princípio da “não-ingerência” começou a ser substituído pelo “direito/dever de ingerência”.

4 In *A Guerra em Debate*, Lisboa, Livros Cotovia, 2004, p. 81.

O princípio da não-ingerência, que colheu muitos dos seus melhores argumentos nas desastrosas políticas de canhoneira praticadas no passado, tem beneficiado da “cumplicidade” do mundo ocidental, muito relutante em aceitar as baixas humanas e os custos financeiros associados às intervenções em território estrangeiro, ainda que se trate de operações humanitárias⁵. De facto, se bem que se tenha generalizado a convicção nas virtudes da intervenção, a verdade é que não tem aumentado, na mesma proporção, a vontade de intervir. Nos países com capacidade para tal, a avaliação de custos não reporta aos sofrimentos a que podem ser poupadas as populações ameaçadas, mas sim aos perigos em que podem incorrer os soldados a destacar.

É preciso afirmar sem tibiezas que o egoísmo dos países pode conter uma boa dose de estupidez. Certos conflitos, se não forem circunscritos a tempo, podem extravasar dos limites originais, transportando para outros espaços as sementes da violência. Muitas vezes, uma intervenção atempada dos vizinhos bastaria, sendo a base regional um princípio aconselhável para qualquer intervenção. Uma maior celeridade na acção, a redução dos custos financeiros, as afinidades culturais, a concorrência dos interesses, são razões que favorecem a opção pela intervenção de âmbito regional. Infelizmente, a experiência tem mostrado que nas regiões onde esse tipo de conflitualidade é mais frequente, a vizinhança não só não está apetrechada para intervir, como por vezes é parte do problema. E assim, a responsabilidade por resolver o conflito reverte para os países que dispõem em simultâneo dos recursos financeiros e dos aparelhos militares fiáveis que as situações impõem e onde, como se tornou claro nos últimos anos, não existe vontade para intervir.

Compreende-se que os Governos ponderem cuidadosamente os empreendimentos onde esteja em jogo a vida dos seus soldados. Mas no caso das intervenções humanitárias, as reservas podem funcionar como um contra-senso, já que os benefícios para a segurança colectiva sobrelevam quase sempre os custos materiais das intervenções. Até no plano das baixas em combate, pelo que se tem visto, os números não são incomportáveis. É certo que se trata duma contabilidade arriscada, porque os valores em jogo não são comparáveis e nem sempre são passíveis de medição, com excepção de um, que o é sempre: o número dos que sofrem horrores e precisam da solidariedade internacional. Além disso, não temos hipótese de comparar os custos de combater com os de não combater, restando sempre uma margem de dúvida sobre a bondade das decisões tomadas.

⁵ Esta preocupação, curiosamente, estende-se às forças militares e aos cidadãos da parte contrária, como foi visível na última campanha aérea contra o Iraque, durante a qual os chamados “danos colaterais” foram reduzidos ao mínimo.

A história dos conflitos com intervenção estrangeira, no último quarto de século, tem mostrado que nem sempre é fácil identificar qual das partes está do lado certo, não sendo sequer seguro que haja um lado certo. Mas esta é uma escolha que não pode deixar de ser feita pela comunidade internacional, sob pena de a intervenção se desencadear às cegas ou não se desencadear de todo.

Ninguém duvida de que a autoridade competente para decretar a acção é a ONU, podendo também ser as Organizações de Segurança regionais quando se tratar dum conflito claramente circunscrito ao plano regional. Mas não é uma função que as ditas Organizações possam exercer com facilidade, pela simples razão de que têm de pedir emprestado todo o equipamento indispensável: o dinheiro, a força militar competente e um consenso substancial entre as potências dispostas a intervir quanto ao modelo e à oportunidade da intervenção. E mesmo que estas condições estejam reunidas, é preciso ainda delinear estratégias, conceber as operações militares, montar logísticas complicadas, fixar regras de empenhamento, atribuir responsabilidades, supervisionar e coordenar as actividades de todos os intervenientes. Entretanto, a oportunidade pode ter-se desvanecido.

Haverá outra Organização, ou outro critério de apreciação, que possam substituir-se às Nações Unidas, de tal modo que a salvaguarda de vidas e bens esteja garantida em tempo útil? Chegará um dia em que os morticínios dos Grandes Lagos ou de Srebrenica sejam impossíveis?

Infelizmente, não há substituto à vista. E enquanto a ONU for a instância decisora, as negociações vão continuar a exigir difíceis e morosos ajustamentos de bastidores, sobre tópicos tão diversos como a definição do inimigo, a organização das forças, as modalidades de acção, a estrutura de comando ou o financiamento. Os inconvenientes poderiam ser ultrapassados através da criação de forças militares próprias das Nações Unidas. Mas essa é uma solução que não se antevê possível nos tempos mais próximos. Em certas ocasiões, a única saída possível será uma iniciativa unilateral. E manda o bom-senso que a saudemos, desde que exista fundada esperança de vê-la mais tarde *autorizada* ou *ratificada* pela comunidade internacional.

Ressalta daqui o problema da iniciativa – ou da falta dela. Sempre que o sofrimento humano se torna intolerável, as pessoas sentem um impulso genuíno para “fazer qualquer coisa”. Os países, porém, não se movem por pulsões morais, e a bondade das populações esbarra muitas vezes no calculismo dos Governos, incapazes de descortinar interesse nacional em acções sem rentabilidade eleitoral, como são as intervenções humanitárias. Há sempre razões para protelar a decisão, e algumas até fazem sentido. Uma nota

diplomática mais, uma nova condenação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, um bloqueio económico, um reforço da ameaça de intervenção, por esta ou por outra ordem, são pretextos pertinentes, que apelam a uma solução não-violenta do conflito; mas o protelamento raramente se tem revelado uma boa escolha. A decisão de avançar, pelo contrário, tem apresentado quase sempre consistência estratégica. É por isso, por razões de operacionalidade em tempo útil, que Walzer considera aceitável, na prática, “uma convergência da autorização multilateral (pelas Nações Unidas) e da iniciativa unilateral – a primeira em nome da legitimidade moral, a segunda em nome da eficácia política”⁶.

O unilateralismo tornou-se uma prática rotineira por se ter constatado que, sem a participação das Forças Armadas de certas potências, a intervenção é impossível. Como se provou, há situações em que só os EUA estão em condições de o fazer com eficácia. Mas nem sempre o patamar da violência militar a empenhar é tão exigente e, assim como variam os cenários, assim variam os países ou as coligações com obrigação de intervir. É óbvio, por exemplo, que a União Europeia, ou alguns dos países nela integrados, deviam ter intervindo na Bósnia mais cedo do que o fizeram.

O facto de haver uma única super-potência capaz de lançar, de forma sustentada, qualquer tipo de acção militar ofensiva contra os transgressores da ordem internacional, não é muito saudável, pois pode propiciar seguidismos em situações que pouco ou nada têm a ver com o interesse nacional dos países aliados. Além disso, as más acções eventualmente praticadas pela super-potência acabam por ser lançadas igualmente a descrédito dos aliados, ainda que sem a mesma relevância. A situação não tem uma saída fácil. Das duas uma: ou os restantes países com interesse em intervir – pense-se na Europa a 25 – tratam de se equipar com as capacidades necessárias, e com isso conquistam o direito de decidir de forma autónoma; ou prescindem de o fazer, e continuam dependentes dos humores da super-potência. Se a história da construção europeia permite uma interpretação incontroversa, essa é a de que os europeus estão conformados com a decadência do velho continente e não sentem qualquer constrangimento em conceder aos americanos o exclusivo do trabalho estratégico. Até se sentem aliviados. Por quanto tempo pode durar esta situação, ninguém sabe, mas é evidente que as relações euro-atlânticas já viram melhores dias e que os reajustamentos no sistema internacional estão a deslocar o enfoque estratégico dos EUA muito para oriente dos limites actuais.

6 In *A Guerra em Debate*, Lisboa, Livros Cotovia, 2004, pp. 95-96.

Por outro lado, o diferencial de poder militar entre os EUA e todos os outros países, tem induzido a Administração norte-americana a tomar atitudes a que não se atreveria em situação de paridade. Veja-se, por exemplo, a tentação, a que não resistiu, de segmentar as práticas de coacção sobre prisioneiros, decretando que algumas destas práticas são, em certas circunstâncias, aceitáveis, constituindo uma categoria especial de tortura branda, que não deixa marcas irreversíveis nos seviciados⁷. Ora, qualquer pessoa com um mínimo de experiência dessas situações sabe bem a que extremos de brutalidade se pode chegar quando afrouxa a vigilância sobre o cumprimento das normas morais a que devem obedecer os interrogatórios. Quando se envereda por certos caminhos, nunca se sabe quando se vai encontrar o fim deles.

Há também empecilhos de ordem legal. Alguns dos países com mais rico historial de empenhamento nas acções de apoio à paz e humanitárias, não reconhecem a autoridade do Tribunal Penal Internacional para julgar os seus cidadãos. Ora, não havendo garantia de que os agentes no terreno serão submetidos a julgamento caso violem o Direito Humanitário e dos Conflitos Armados, a legitimidade da acção pode ser questionada, e outras unidades políticas podem aproveitar o pretexto para se recusarem a participar em condições desiguais. No mesmo domínio, mas no plano individual, revelou-se recentemente outro problema: um soldado americano recusou-se a participar numa operação das Nações Unidas, argumentando que se tinha oferecido para integrar as Forças Armadas do seu país, e que essa disponibilidade não incluía a possibilidade de usar um capacete (no caso, o azul das Nações Unidas) que não o identificasse como militar dos EUA. É um argumento novo, ainda não alcançou expressão numérica significativa, mas não se duvide de que, em determinadas circunstâncias, pode vir a constituir um embaraço sério. Pense-se sobretudo nas implicações morais, e não nas legais, da questão.

Há igualmente problemas de execução que radicam na tipologia da “novíssima” conflitualidade. Para começar, nem sempre é possível saber com segurança quem são os bons e quem são os maus. Nem onde estão, ou a que disfarce vão recorrer, ou que tipo de armamento ou armadilha vão utilizar contra as tropas. Nunca tinha havido um campo de batalha com configuração tão volátil, sob todos os pontos de vista. Há circunstâncias em que se pode tornar muito difícil não ultrapassar os apertados limites da *guerra justa*. Pense-se em situações de guerrilha urbana, no facto de os protagonistas

⁷ Nos últimos dias de Dezembro de 2005, o Senado produziu legislação (a Emenda McCain) contra estas normas equívocas.

no terreno serem muitas vezes senhores da guerra, contrabandistas ou guerrilheiros de inspiração religiosa fundamentalista, alguns prontos a suicidarem-se, ou terroristas que utilizam técnicas e táticas duma extrema crueldade, todos agindo num registo destituído de estruturas claras de autoridade.

Sempre que a intervenção humanitária se concretizar num contexto em que pelo menos uma das partes escolher o terrorismo como modalidade de acção prioritária, tudo fica mais difícil. Num combate que exige quase sempre o emprego simultâneo da força militar e de incentivos destinados a convencer a população amorfa, hesitante ou mesmo apoiante do terrorismo, de que há um futuro credível fora da espiral de violência, é preciso assegurar que as forças da lei e da ordem não cometam sevícias sobre inocentes. E não apenas por razões de natureza moral, mas antes, e sobretudo, por motivos de eficácia política das nossas propostas e dos nossos comportamentos. Em momento algum pode haver motivos para se suspeitar de que as medidas tomadas para combater o terrorismo e os seus agentes e colaboradores activos podem incluir qualquer tipo de pressão sobre a sociedade que se pretende defender. Sempre que tal acontecer, dá-se aos terroristas o pretexto de que necessitam para legitimar a sua ideologia e actividades. É pois imperioso que tudo se faça – inclusive que as nossas tropas corram riscos acrescidos – para não fornecer aos terroristas o mínimo pretexto para as suas acções.

Uma das armas mais temíveis do terrorismo é a chantagem, porque o sofrimento individual de cada refém, quando exposto à consideração da opinião pública, se transforma numa arma de expiação colectiva arremessada contra as nossas convicções. Sempre que se chegue a essa situação, a resposta tem que assentar numa política intransigente de recusa de qualquer concessão. Ceder às exigências dos terroristas é abrir caminhos a novas cedências, é convidá-los a prosseguir num caminho que começará por minar a confiança das populações e que conduzirá inevitavelmente à descredibilização geral da estratégia anti-terrorista. A consistência desta estratégia exige mesmo que só se estabeleça diálogo ou conversações com grupos terroristas depois de eles terem expressa e provadamente abdicado da luta armada.

É claro que a questão não fica resolvida com declarações de princípios. Quando se captura o executante ou o mandante dum acto terrorista que matou inocentes, a tentação de lhe extorquir informações vitais é tão forte que depressa se transforma numa desculpa para utilizar todos os meios necessários. Numa circunstância dessas, o interrogador tem sempre duas urgências: a de evitar mais atentados e a de não desperdiçar a oportunidade de fazer justiça expedita sobre um criminoso provado. E pelo menos o primeiro destes objectivos representará para muita gente uma atracção

fatal. Quando se apreciam do exterior estas questões, o juízo moral não oferece dúvidas, mas a verdade é que num tal cenário os actores envolvidos merecem a complacência de quem pode atirar a primeira pedra. Quando se lida com terroristas e seus mandantes, é lícito recordar que os ditames da *guerra justa* se aplicam prioritariamente a prisioneiros de guerra e a não-combatentes, coisas que evidentemente aqueles não são. Numa altura em que as redes terroristas estão activas, em que fazem reféns para os matar sem contemplações ou para sacar dinheiro, que direitos devem outorgar-se a pessoas que desprezam tão definitivamente os direitos dos outros? No mundo real, as fotografias dos agentes da brutalidade e do horror raramente são a preto e branco, e é bom que os responsáveis pela escolha dos comportamentos a ter com essa gente saibam distinguir todas as cores do arco-íris.

É preciso por fim assegurar a eficácia do *ius post bellum*. Este elemento da *guerra justa* ainda não foi teorizado, mas há já ideias firmes acerca da melhor maneira de compatibilizar a justiça pós-guerra com a justa causa da guerra e com a condução adequada das operações militares. No essencial, trata-se de garantir que o resultado final das operações militares desencadeadas por causa justa e eticamente executadas, não seja estragado no período de rescaldo. Mesmo uma intervenção mal compreendida de início pode vir a revelar-se, pela excelência dos seus resultados, um empreendimento justificado. O que nunca fará sentido é invadir-se um território estrangeiro para derrubar um regime corrupto ou impedir um genocídio, para depois retirar as forças militares sem ajudar as populações a reconstruir as suas vidas, ou deixando no poder um novo regime despótico.

As dificuldades descritas têm de ser superadas, pela simples razão de que essa superação pode influenciar de forma positiva os destinos do mundo. E não podem ser superadas de qualquer maneira. Têm de sê-lo no respeito por um conceito de *guerra justa* que prolonga a obrigatoriedade dos comportamentos morais muito para além dos limites físicos da conflitualidade violenta. É absolutamente imperioso que se evite, a todo o custo, a violência contra os não-combatentes. E é preciso que essa vontade prevaleça sempre, independentemente de se concretizar em cada conflito, porque mesmo quando se desrespeitam as regras da conduta moral, o impacto negativo desse desrespeito levará a opinião pública a reclamar, no futuro, comportamentos mais dignos aos soldados empenhados.

E nem tudo são contrariedades. A presença dos *media* em unidades de primeira linha pode constituir uma ajuda preciosa para o cumprimento dos requisitos da *guerra justa*. Os jornalistas incrustados, e muito em especial os da televisão, poderão

funcionar, em muitas circunstâncias, como garantes do cumprimento das leis da guerra. Não se imagina um militar consciente de que está a ser filmado, ou no mínimo apreciado por observadores independentes, a infringir as regras em directo. E os que se atreverem a tal, os que não conseguirem evitar um impulso de violência ilegítima, terão à sua espera a merecida punição. É preciso, no entanto, ter consciência de que a incrustação de jornalistas em unidades de primeira linha também cria um constrangimento novo à acção do soldado no campo de batalha. No momento em que se apercebe de que está a ser alvo do escrutínio directo dos concidadãos, na precisa altura em que está com as armas na mão frente ao inimigo, o combatente pode ver-se confrontado com escolhas muito difíceis. O facto de, amanhã, ter de explicar aos seus familiares e amigos por que razão, em situação limite, optou por fazer determinada coisa e não outra qualquer, pode revelar-se uma tarefa muito difícil.

Há, por fim, uma questão básica de política: certos responsáveis pela cultura política ocidental têm mostrado tendência para julgar que o que é bom para o mundo euro-atlântico é bom para o resto do mundo, e têm-se empenhado em disseminar a democracia por locais onde até hoje, por uma variedade de razões, ela não conseguiu radicar-se. Resistir a essa tentação é o teste definitivo. Querer e saber apoiar as populações libertadas a escolher os seus caminhos, sem coacções, com a humildade de reconhecer que há mais mundos no Mundo, é a única forma de cumprir os requisitos da *guerra justa*.

Bibliografia

ALMOG, Doron, «Cumulative Deterrence and the War on Terrorism», Carlisle, Pa., Army War College, *Parameters*, Vol. XXXIV, n.º 4, Winter 2004/5, pp. 4-19.

NEUMANN, Peter, «Strategic Terrorism: the Framework and its Fallacies», London, *The Journal of Strategic Studies*, vol. 28, August 2005, n.º 4, pp. 571-595.

WALZER, Michael, *A Guerra em Debate*, (trad. Luísa Feijó), Lisboa, Livros Cotovia, 2004.

WESTER, Franklin Eric, «Preemption and Just War: considering the case of Iraq», Carlisle, Pa., Army War College, *Parameters*, Vol. XXXIV, n.º 4, Winter 2004/5, pp. 20-39.

WILKINSON, Paul, *International Terrorism: the Changing Threat and the EU's Response*, Paris, Chaillot Papers n.º 84, Octobre 2005.

Uma Fórmula de Soft Power*

Mendo Castro Henriques

Director de Serviços no IDN

António Paradelo

Major de Artilharia. Assessor no IDN

Resumo

A existência e proliferação de *rankings* internacionais de medição de *performances* governamentais não é um acaso. São modelos supostamente objectivos para decidir da alocação de recursos e também da avaliação do poder. Quando Joseph Nye sistematizou a distinção entre *soft* e *hard power*, chamou-nos a atenção que qualquer dos tipos de poder pode ser trabalhado mediante fórmulas, construídas por indicadores extraídos de *rankings* internacionais. Na perspectiva do *hard power* existem numerosos e bem conhecidos indicadores económicos, como sejam o PNB, a capitação, a balança comercial. De igual modo a inventariação de recursos de força militar (*military capabilities*) tem clássicos exemplos. Propomo-nos aqui construir e explorar uma fórmula do *soft power*, assente em indicadores credíveis, e contendo variáveis suficientemente fundamentadas e flexíveis. Atendendo à importância crescente dos *rankings* – que são utilizados como as novas ideologias – este é um componente essencial para transmitir uma imagem do poder nacional, mediante uma avaliação objectiva.

Abstract

International rankings for governmental performance are not generated randomly. They are models that help to decide about allocation of resources and contribute to the evaluation of power. When Joseph Nye established a distinction between soft and hard power, he underlined that any type of power can be analysed through formulae composed by indicators, extracted from international rankings. From a perspective of hard power there are economic indicators such as NGP, taxes and balance of trade. Similarly, the inventory of military capabilities is also known. We propose to build and to explore a formula of soft power that relies on credible indicators, comprising variables which are flexible and validated. Due to the growing importance of rankings – used as new ideologies – they are an essential tool to convey an image of national power through an objective evaluation.

* O presente trabalho tem seus antecedentes na apresentação PROSPECTIVA ESTRATÉGICA, Poder Nacional em Cenários Internacionais realizada no IDN, 26 Junho de 2003, ao Instituto de Defesa da Polónia. Um agradecimento aos estagiários no DID, Drs. Filipe Romão e Elias Bene, que trabalharam dados estatísticos e debateram os aspectos teóricos e às Dras. Lúcia Simões e Arlete Cruz que fizeram a revisão de aspectos conceptuais. Para a evolução da fórmula agradecemos os contributos dos auditores do CDN 2006, Drs. Artur Pais, Alice Feiteira, Ana Vaz e Isoleta Almeida Costa. Agradecemos também os elementos enviados sobre indicadores de governação ao Prof. Robert Rotberg Director do Programa *Intrastate Conflict* da Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard. EUA.

A Questão

A existência e proliferação de *rankings* internacionais de medição de *performances* governamentais não é um acaso. Esgotadas progressivamente as ideologias como forma de orientar as políticas públicas, foram sendo substituídas por modelos supostamente mais objectivos para decidir da alocação de recursos e também da avaliação do poder. Com efeito, o conjunto de bens que cada governo providencia aos seus cidadãos permite definir estados fortes e fracos, estados eficazes e falhados, estados com critérios justos ou injustos.

Conquanto não possam existir *rankings* de valor absoluto, dada a complexidade da matéria, existem inúmeras abordagens úteis, elaboradas por organizações internacionais ou não-governamentais. Tais tabelas podem combinar indicadores directos sobre bens económicos, políticos, sociais, culturais, com indicadores indirectos diversos, como por exemplo corrupção, liberdade de imprensa, competitividade, cidadania, risco político, cumprimento de contratos. Entre os mais conhecidos salientamos o Índice do Desenvolvimento Humano (PNUD), uma excelente fonte de dados comparativos de saúde e educação; os Indicadores de Governança do Banco Mundial (*Governance Matters*); as tabelas da *Transparency International* que hierarquizam os países segundo a percepção de corrupção instalada; os sistemas de *rating* de crédito elaborado pela *Moody Investments*; os indicadores de liberdade de imprensa da *World Freedom House*.

A experiência confirma que este tipo de sistemas de *ranking* e os respectivos relatórios chamam a atenção da opinião pública, dos governantes, das organizações internacionais, de investidores e doadores em países desenvolvidos ou em desenvolvimento; ser avaliado é ser posto em xeque; e os governos postos em xeque vêem-se obrigados a medir os bens políticos que oferecem às respectivas populações, o tipo de governação que praticam, as suas boas e más práticas, ou seja, o modo como usam o poder.

Converter recursos em poder para obter os resultados desejados, requer boas estratégias e liderança hábil por parte dos governantes, mas implica previamente saber o que está em jogo. Os bens ou recursos de uma sociedade evoluem com a conjuntura histórica e com o acréscimo ou declínio de conhecimento. Por exemplo, o petróleo não era um recurso antes da sociedade industrial e, um dia, deixará de ser tão decisivo como na actualidade; como afirmou o Xequé Yamany “*a Idade da Pedra não*

acabou por falta de pedra”¹. Quanto ao “potencial militar”, a evolução tecnológica fez com que além da população e da produção industrial, as capacidades de comando, controlo, comunicações e informações (C3I) sejam decisivas². Em resumo, os recursos materiais de poder só podem ser avaliados em função de recursos imateriais³.

Foi Joseph Nye⁴ quem sistematizou a distinção entre *soft* e *hard power* como modo de chamar a atenção para o facto de que há sempre duas formas de uma entidade – Estado, organização, pessoa – induzir procedimentos noutra entidade: atractivos e ameaças, “o pau e a cenoura”. Uma parte da agenda política mundial funciona mediante o *hard power*, as ameaças e aplicação de força militar, a condicionalidade das vantagens e das sanções económicas. O *soft power* é exercido mediante cooperação e não por constrangimento. Este “segundo rosto do poder” permite alcançar objectivos através da autoridade, da persuasão, da atracção e do exemplo. Um país pode obter resultados desejados em política internacional porque outros países admiram os seus valores, emulam o seu exemplo, e aspiram pelo seu nível de prosperidade e abertura.

Qualquer dos tipos de poder pode ser trabalhado, de modo mais detalhado, mediante fórmulas, constituídas por indicadores. Na perspectiva do *hard power* existem numerosos e bem conhecidos indicadores económicos, como sejam o PNB, a capitação, a balança comercial. De igual modo a inventariação de recursos de força militar (*military capabilities*) tem clássicos exemplos. Deixando para o corpo deste artigo alguma crítica à abordagem de Joseph Nye, propomo-nos aqui construir e explorar uma fórmula do *soft power*, assente em indicadores credíveis, e contendo variáveis suficientemente fundamentadas e flexíveis. Atendendo à importância crescente dos

1 Obras de teoria do Poder Nacional sobre Indicadores Económicos: Klaus Knorr, *The War Potential of Nations*, 1956; sobre Resultados Nacionais: Kingsley Davis, *The Demographic Foundations of National Power*, 1954; A. F. K. Organski, *World Politics*, 1958; sobre Produto Interno Bruto: Charles Hitch e Roland Mckean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, 1960; sobre Consumos Energéticos: Bruce Russett, *Is there a Long-Run Trend Towards Concentration in the International System?*, 1968; Oskar Morgenstern, *Long Term Projections of Political and Military Power*, 1973.

2 As fórmulas têm-se complexificado sendo agora C4ISR/TA/C2W. C4 – Comando, Controlo, Comunicações e Computadores; I – Informações; S – Surveillance; R – Reconnaissance; TA – Target Acquisition; C2W Command and Control Warfare.

3 Obras de teoria do Poder Nacional sobre *Capacidades Militares em Bruto* são Inis L. Claude, *Power and International Relations*, 1962 e Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, 1968; sobre Despesas Militares, Norman Alcock e Alan Newcombe, *The Perception of National Power*, *Journal of Conflict Resolution*, 1970. Com particular interesse para Portugal é George Modelski e William Thompson, *Seapower in Global Politics: 1494-1983* que indica Forças Militares Específicas: Proporção de Forças Navais e Indicadores de Poder Nacional projectados nos estudos históricos dos “ciclos longos” da política internacional.

4 Joseph Nye, *Soft Power, The means to success in world politics*, Public Affairs, New York, 2004.

rankings - que são utilizados como as novas ideologias - cremos que este é um componente essencial para transmitir uma imagem do poder nacional, mediante uma avaliação objectiva.

As Definições de Poder Nacional

Qualquer razoável dicionário diz-nos que poder é a capacidade de realizar, ou obter resultados. O dicionário diz-nos também que o poder influencia o comportamento de outra entidade, por forma a que ela actue como pretendemos. Mas há muitas maneiras de o fazer desde a violência, a força, a coerção, o controle, a interferência, até à autoridade, ao exemplo, à atracção e à persuasão...⁵ Podemos modificar os procedimentos mediante a força ou sanções; podemos pagar a modificação; podemos controlá-los considerando-os válidos ou irrealistas; podemos apelar à autoridade ou deixar funcionar a persuasão. De facto, quando existe forte convicção de objectivos legítimos, uma entidade (Estado, organização, pessoa) consegue persuadir os seus membros a segui-la sem recorrer a qualquer tipo de ameaça ou sanção, ou seja, sem necessidade de recorrer a um poder tangível. É nesta experiência que radica o *soft power*, o poder intangível ou imaterial.

Uma abordagem aparentemente mais pragmática e tradicional poderá considerar demasiado complicadas estas questões da natureza do poder - tangível e intangível - e cingir-se a uma definição restrita do poder como posse de recursos que determinam os resultados. Nesse caso, considera-se poderoso o país que tem grande população e território, amplos recursos naturais, robustez económica, força militar, como apresentado no quadro seguinte.

5 Hannah Arendt, *Human Condition* Chicago, University of Chicago Press, 1958.

Avaliação Tradicional do Poder Nacional

- Território
Extensão
- População
Densidade Populacional
- Recursos Naturais
Consumo Energético
Acesso e Rentabilização
- Capacidade Militar
Doutrina, Liderança
Logística, Armamento
Nº Forças Armadas
- Capacidade Económica
PNB, Produção Anual
de materiais estratégicos

Uma abordagem mais sofisticada introduz variáveis múltiplas do poder nacional, distinguindo entre recursos⁶.

Nova Avaliação do Poder Nacional

Recursos

Tecnologias Cruciais, *Capacidade Empresarial*, Recursos Humanos, Capital Financeiro, Recursos Materiais

• Factores

Indicadores de Racionalidade, Capacidade Estrutural de Mobilização de Apoios, Controle Estatal, Controle Social, Constringimentos Externos, Factor de Segurança e Defesa.

• Capacidades

Recursos Estratégicos, Capacidade de Conversão, Tabela de Capacidades Militares, Capacidades de Combate Terrestre, Naval e Aérea

6 Capacidade Económica, Competência Administrativa, Motivação para a Guerra: Klaus Knorr, *The War Potential of Nations*, 1956; Produto Nacional Bruto, População, Densidade Populacional: Norman Alcock e Alan Newcombe, 1970; População, Capacidade Industrial, Capacidade Militar: J. David Singer, *The Correlates of War II: Testing Some Realpolitik Models*, 1980; Área do Território, População, Governação, Despesas Militares, Comércio Internacional, Número das Forças Armadas: Wayne Ferris, *The Power Capabilities of Nation-States*, 1973.

A vantagem deste tipo de abordagens é que tornam o poder concreto, mensurável e previsível. A desvantagem é que, quando o poder é assim definido como sinónimo dos recursos que o produzem, surge o paradoxo que nem sempre os melhor dotados alcançam os resultados pretendidos. Os recursos de poder não são fungíveis, como o dinheiro, nem garantem resultados; essa é a história de David e Golias, a história da resistência das nações armadas aos impérios conquistadores, a história das grandes causas desarmadas perante a pressão do poder tangível do dinheiro e das armas. “Quantas divisões tem o papa?”

Foi com este entendimento que Ray Cline criou a célebre “Equação do Poder”, $P=(C+E+M)\times(S+W)$, em que P - Poder; C - Massa Crítica; E - Capacidade Económica; M - Capacidade Militar; S - Saber; W - Vontade. O que avulta na fórmula de Cline é que a par dos indicadores de *hard power* como as Capacidades Económica e Militar, apresenta indicadores de *soft power*, como o Saber e a Vontade. Independentemente da exactidão da fórmula de Cline, o que importa sublinhar é que o *poder* resulta de um produto entre *hard power* e *soft power*. Isto significa que existe uma interacção entre estas duas variáveis e que países e organizações só terão *poder* se as souberem conjugar; sendo o *poder* o resultado de um produto, se uma delas se encontra perto do zero, o resultado final será também perto de zero.

A actual distribuição internacional dos recursos de poder também permite extrair algumas conclusões sobre o *soft power*. É corrente a afirmação que os EUA são a única super potência num mundo “unipolar”. Mas a realidade é mais complexa e, por assim, dizer, tridimensional. No plano superior das questões militares inter-estatais clássicas, os EUA são o único superpoder com alcance global das forças armadas, e aqui têm hegemonia em termos tradicionais. No plano intermédio das questões económicas, a distribuição de poder é multipolar. Sem, pelo menos, o acordo da União Europeia, do Japão e da China, os EUA não podem obter resultados no comércio internacional ou nas questões de regulamentação financeira. No plano básico das ameaças transnacionais do terrorismo, crime organizado, tráfico de armas, mudança climática e a propagação de doenças infecciosas, o poder de actuação distribui-se de modo caótico entre Estados e actores não estatais. Só ideólogos como os neo-conservadores e os internacionalistas de esquerda continuam, nestas circunstâncias, a falar de um mundo unipolar ou de um “império” americano; continuam a confundir o necessário com o suficiente; omitem o facto - por meio da propaganda, da mentira ou da camuflagem - que para criar e distribuir bens políticos é necessário o uso de recursos intangíveis do poder.

O *soft power* não é o mesmo que influência; esta também pode assentar no poder tangível das ameaças e dos pagamentos. É mais do que persuasão ou a capacidade de modificar mediante argumentos. É uma capacidade de atrair e o que atrai é a capacidade de obter bens. A atracção pode até ser medida por sondagens e avaliações de grupos de referência. Se o poder de atracção produz os resultados desejados, isso é outra questão, a ser julgada em casos particulares. A atracção não determina os procedimentos dos outros, e existe uma diferença profunda entre os recursos ou bens materiais que caracterizam o *hard power* e os recursos ou bens intangíveis típicos do *soft power*.

O poder de comando assenta na coerção ou na indução. O poder de cooperação assenta na atracção da cultura e valores e na capacidade para manipular escolhas. Poder tangível e intangível relacionam-se porque são aspectos gémeos da capacidade de alcançar uma finalidade. A distinção entre eles é de grau, tanto na natureza dos procedimentos, como na tangibilidade dos recursos, como no tipo de políticas públicas. O quadro seguinte sistematiza estes aspectos.

Matriz de Poderes			
	Procedimentos	Recursos	Políticas
Poder Intangível	Persuasão Atracção Autoridade	Valores Cultura Políticas Instituições	Diplomacia Pública Cooperação Imagem
Poder Económico	Interferência Controle Troca Apoio	Produção Crédito Competitividade Pagamento	Comércio Financiamento Subsídio Sanções
Poder Militar	Coerção Força Violência	Presença Protecção Dissuasão	Alianças Operações de Paz Diplomacia não Institucional Guerra

Teoria dos Bens

Sobre os dois tipos de poder existe toda uma nova teorização dos bens que é importante aqui referir. O conceito de bens foi importado da filosofia pela ciência económica, onde substituiu conceitos como “riquezas”, “produtos” e “mercadorias” para

referir todos os meios capazes de satisfazer os desejos humanos⁷. “Bem”, segundo Carl Menger é “uma coisa reconhecida como apta para a satisfação de uma necessidade humana e disponível para essa função.” A partir desta definição, abundam as classificações de tipos de bens, mas sempre dentro do entendimento que são objectos, quer sejam produtos, quer serviços. A expressão popularizou-se na caracterização do mercado comum europeu como permitindo “a livre circulação de pessoas, bens e serviços”⁸.

Algo se ganhou e algo se perdeu com esta utilização do conceito. Ganhou-se uma visão objectiva e abrangente das necessidades humanas e da espantosa incorporação de conhecimento e tecnologia na produção dos mais variados tipos de bens. Perdeu-se a noção de que os bens não são apenas produtos que satisfazem desejos particulares; são bens também as instituições que permitem a cooperação e os valores que permitem escolher entre produtos e sistemas institucionais.

Temos que introduzir algumas premissas para hierarquizar os bens numa nova teoria. Os indivíduos dispõem de capacidades para se proverem de bens particulares que satisfaçam as respectivas carências. As comunidades permitem a cooperação entre indivíduos em quadros de ordem institucional. A história revela que os bens de valor permitem escolher entre formas de cooperação, geradoras de progresso ou decadência, de inovação ou conformismo, de liberdade ou opressão, etc.⁹.

Num nível elementar, o bem particular é objecto de desejo que provoca prazer e satisfação ao ser alcançado, mas também aversão e dor quando as capacidades individuais são frustradas. Os bens de ordem são as instituições que coordenam a satisfação dos desejos. Os bens situados no nível da reflexão e juízo, deliberação e escolha são os valores que nos permitem escolher entre sistemas e instituições.

7 O termo foi introduzido por fisiocratas como Jean Baptiste Say e economistas clássicos como Richard Malthus e generalizado pela Escola Austríaca. Os termos *goods*, (inglês) *güter* (alemão) *biens* (francês) equivalem-se para designar os meios capazes de satisfazer os desejos.

8 Vg. as distinções entre bens livres ilimitados e bens económicos escassos; bens reais e imaginários; bens materiais e bens de serviço ou imateriais (Ferrara); bens de 1º, 2º e 3º grau, conforme a distância ao produto final, bem de 1º grau (Menger); bens directos (produtos) e indirectos (capital); bens naturais e bens produzidos (Nogaro); bens consumíveis e não consumíveis; bens de procura elástica e rígida (Badouin); bens móveis e imóveis; bens corpóreos e incorpóreos; bens inacabados e bens com incorporação de técnica (Perroux); bens complementares (exigem utilização conjunta), sucedâneos (alternativas de consumo) e concorrenciais (bens de custos associados); bens activos (implicam variação de outros preços) e passivos (Mayer); bens únicos (raros) e reproduzíveis (diversidade); bens de custo e bens de monopólio (Von Wieser). *Dictionnaire des Sciences Économiques*, Paris, PUF, 2001.

9 Bernard Lonergan, *Insight*, ed. 1957, pp. 596-98 Levels of Good.

Estes bens são comuns pois, teoricamente, todos têm acesso a eles, e todos beneficiam da actuação individual e institucional. Alimentos e habitação são exemplos de bens comuns particulares. São exemplo de bens comuns de ordem os sistemas de educação, de saúde e de segurança, um sistema judicial e político justo, um sistema económico de crescimento, um ambiente não poluído. É evidente que se tudo funcionar em ciclo virtuoso, teremos coesão social, paz, segurança e liberdade, exemplos de bens comuns de valor. A realidade política oferece, infelizmente, bem mais exemplos de ciclos viciosos em que a fome, pobreza, analfabetismo, epidemias, conflito social, crise política e guerras estão na ordem do dia. Em todo o caso, apresentamos em quadro o ciclo virtuoso.

Quadro 2

CICLO VIRTUOSO	Bens Particulares	Bens de Ordem	Bens de Valor
Realização Pessoal	Verdade Capacidade de acção	Estados Igrejas, Universidades Empresas	Ciências Artes Religiões
Estima	Reconhecimento Causas comuns	Família Escola Associações	Ética Deontologia
Pertença	Materiais e imateriais	Trabalho Ordem social	Direito Etiqueta Estética
Segurança Alargada	Segurança, bem-estar	Sistema Judicial Forças Armadas e de Segurança	Direitos Códigos
Sobrevivência	Alimentos, Habitação. Bens móveis e imóveis	Sistemas de Produção, Conservação e Distribuição	Gastronomia Urbanismo

Seleção dos Indicadores

Antes de nos debruçarmos sobre a fórmula do *soft power* e as suas variáveis, consideramos importante referir que tentar colocar indicadores de poder segundo uma

fórmula matemática não constitui um exclusivo de Ray Cline. A par dele conhecem-se outras combinatórias de:

Nicholas Spykman, com Potencial (V), Potencial Mássico (Q), Factor Dinâmico (\rightarrow), Distancia ao Ponto de Aplicação (D), Atrito ou Dinâmica do Meio (E)...;

André Beaufre , com Potencial (V), Variável - Circunstâncias de Momento (K), Forças Morais (Y) e Forças Materiais (F)...;

Wilhelm F. - *Formeln zur Macht: Prognosen über Volkern, Wirtschaft Potentiale*, 1965 Índice Global de Poder (M), Produção de Energia (Ms), Produção de Aço (Me)...;

e

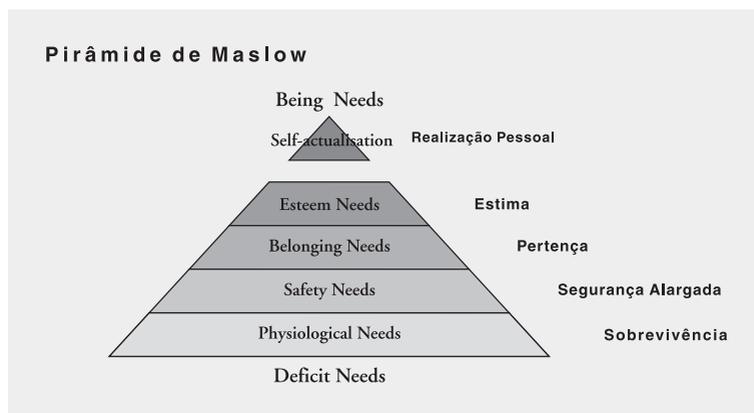
Clifford German, *A Tentative Evaluation of World Power*, 1960 - Capacidade Nuclear (CN), Território (T), População (P), Indústria (I), Capacidade Militar (CM)...¹⁰

$V = \vec{Q} \times \frac{1}{E \times D}$	Nicholas Spykman
$V = K \times Y \times F$	André Beaufre
$M = \sqrt{M_s + M_e}$	Wilhelm F.
$P = CN (T+P+I+CM)$	Clifford German
$P = (C+E+M) \times (S+W)$	Ray Cline

10 CABRAL COUTO, *Elementos de Estratégia*, 245, 1988; e TELLIS, BIALLY, LAYNE e MCPHERSON, *Measuring National Power in the Postindustrial Age*, Rand Corporation, 2000.

Na perspectiva do *soft power*, a fórmula deve apresentar os bens políticos que satisfazem as necessidades intangíveis dos estados. São difíceis de quantificar mas são vitais para o funcionamento das sociedades. Tais necessidades apresentam-se como expectativas e direitos dos cidadãos e como capacidades e obrigações dos estados. São permeadas pelas culturas políticas nacionais e conferem substância ao contrato social entre governantes e governados. Cada governo existe para providenciar a uma população nacional (que é simultaneamente habitante, pagante, votante e utente de sistemas de educação, de saúde, etc.) determinados tipos de bens de ordem que o sector privado e a sociedade civil não alcançam: a segurança física perante as ameaças de crime e perante o risco de ameaça externa; o primado do estado de direito, e seus direitos, liberdades e garantias de estabilidade económica de serviços de educação e saúde, de ambiente, etc.

Sendo preciso um critério para ordenar estes bens, podemos ir buscá-lo à hierarquia de carências do ser humano, tal como é apresentada na “Pirâmide de Maslow” e que lista sobrevivência, segurança alargada, estima e realização pessoal¹¹.



11 A. H. Maslow. *A Theory of Human Motivation*. *Psychological Review*, 50, 370-396. (1943). “The present paper is an attempt to formulate a positive theory of motivation which will satisfy these theoretical demands and at the same time conform to the known facts, clinical and observational as well as experimental. It derives most directly, however, from clinical experience. This theory is, I think, in the functionalist tradition of James and Dewey, and is fused with the holism of Wertheimer, Goldstein, and Gestalt Psychology, and with the dynamicism of Freud and Adler.” This fusion or synthesis may arbitrarily be called a ‘general-dynamic’ theory. Para uma crítica de Maslow cf. M. A. Wahba & L. G. Bridwell. *Maslow reconsidered: A review of research on the need hierarchy theory*. *Organizational Behavior and Human Performance*, 15, 212-240. (1976).

O primeiro destes bens é a sobrevivência, ou seja, a manutenção da existência humana em sociedade, através de sistemas de produção, conservação e distribuição que fornecem bens móveis e imóveis. As sociedades produzem e gerem estes bens em diferentes graus de desenvolvimento. O bem subsequente é a segurança humana que consiste na contenção do crime e na remoção de ameaças. Sem esta condição prévia de segurança pública, providenciada pelas autoridades, não são atribuíveis outros bens que caracterizam o estado de Direito. Um sistema judicial permite resolver querelas segundo normas de boa governação. A participação no processo político é outro bem político intangível. Estão em jogo as liberdades essenciais, os direitos de participação, o respeito pelas instituições nacionais, as liberdades e garantias e a tolerância da diferença. Depois vêm os sistemas de saúde, educação, ambiente, vias de comunicação, sistema bancário e financeiro, um sistema fiscal, a sociedade civil, etc.

Muitos destes componentes são já medidos por indicadores directos e indirectos nos *rankings* referidos no início deste artigo. Faltava um método holístico com capacidade de produzir resultados mais objectivos e quantificáveis. Quantificar *performances* significa avaliar o modo como um país é governado.

Elaboração da Fórmula

O passo final na elaboração da Fórmula do *soft power* é a selecção das variáveis que a constituem. Devem caracterizar de um modo tão detalhado e preciso quanto possível os países e, ao mesmo tempo, serem indicadores de *soft power*.

Existem vários problemas a ultrapassar e alguns que são incontornáveis, independentemente dos refinamentos filosóficos e algébricos a introduzir na fórmula. É preciso medir resultados e não *inputs*. Não interessam as alocações orçamentais, mas sim os indicadores de resultados; não interessam, por exemplo, dotações orçamentais para a educação, mas sim os resultados do que os governos realizam com fundos atribuídos.

Por outro lado, os dados dos *rankings* são desiguais. Nem todos os países estão representados, sobretudo os mais pobres e problemáticos. Os dados disponíveis podem ser suspeitos por manipulações na fonte. Normalmente, procura-se que os indicadores substitutos resultem de dados comparados entre países vizinhos, sendo preciso um consenso entre peritos para apurar indicadores substitutos. Nos *rankings* de seriação

bruta, seria interessante ponderar os intervalos entre os seriados, mediante um cálculo de derivadas¹². Todas estas cautelas exigem que a fórmula se mantenha em aberto.

Após vários tipos de pesquisas, e muitos becos sem saída o nosso estudo acabou por nos levar a 17 variáveis distintas.

Língua (FN)

A língua utilizada pela maioria da população de um país é um instrumento de comunicação e um meio de racionalização que se exprime através de realizações culturais. A multiplicidade de línguas é um bem, pelo que representa de interculturalidade e cada língua também é um bem pelo que representa de criatividade. Como cada língua é associada à imagem do país de origem, a utilização de uma língua fora do país de origem (as geofonias) é sinónimo de *soft power*.

Utilizámos o *ranking* das 50 línguas mais faladas no mundo, conforme a 13ª edição do *Ethnologue* do *Summer Institute of Linguistics*¹³.

Educação (FN)

O sistema educativo é um bem de ordem, susceptível de ser observado e avaliado segundo muitas perspectivas. Optámos por escolher um indicador que caracterizasse a educação de modo transversal, como seja a Taxa de Escolarização Bruta Combinada do Ensino Primário, Secundário e Superior, do *Relatório de Desenvolvimento Humano*.

I&D (FN)

Variável incontornável que exprime a capacidade tecnológica de transformação das condições sociais, não sendo fácil determinar um indicador ponderado. Como índice de inovação, investigação e desenvolvimento de um país, usámos o número de investigadores em I&D por milhão de pessoas. Utilizámos como fonte o *Relatório de Desenvolvimento Humano*.

Cidadania (FN)

A cidadania é algo de incontornável quando o objecto de análise são os Estados, a participação dos cidadãos no processo político, o respeito pelos direitos humanos e os

12 Agradecemos ao Dr. Ramon Fernandes (CDN 2006) as observações neste sentido.

13 Também pode ser considerado o ranking de línguas do Atlas da Globalização do *Le Monde Diplomatique*, 12 e 13, 2003.

direitos de cidadania de primeira geração, tais como a liberdade de reunião, de expressão, de circulação são muitas vezes a diferença entre as democracias e as ditaduras. Para caracterizar este indicador integrámos na fórmula do *Soft Power* o Índice *Voice and Accountability* do Relatório de Governança do Banco Mundial, por abranger todas estas vertentes da cidadania.

Justiça (FN)

Apesar das dificuldades em seleccionar indicadores, o Estado de Direito (que os anglo-saxónicos definem com a expressão mais vaga e mais abrangente de *rule of law*) pode ser avaliado quantitativamente. Um bom sistema judicial é o que permite resolver querelas e implementar organizações segundo normas de boa governação nesta área. Essas normas tomam a forma de códigos e procedimentos jurídicos, normas de segurança da propriedade e dos contratos, e assentam na independência do sistema judicial. Os indicadores relacionados com o sistema penal são úteis para aferir os valores genéricos do sistema jurídico. Decidimos utilizar o ranking *Rule of Law* do Relatório de Governança do Banco Mundial, por ser um indicador transversal onde estão expressos vários aspectos da justiça como sejam a incidência de crimes, capacidade judiciária e o cumprimento de contratos.

Ambiente (FF)

Na actualidade, a qualidade do ambiente de qualquer país ou região é inseparável da sua caracterização. Também está em debate o modo como os diferentes países se comportam face ao ambiente do planeta, nomeadamente o impacto das emissões poluentes na transformação do clima. Para caracterizar o ambiente dos diferentes países considerámos o *ranking* de Performance Ambiental realizado anualmente pelas Universidades de Columbia e Yale dos Estados Unidos. Este *ranking* além de ser extremamente credível, sintetiza indicadores ambientais como: saúde ambiental, qualidade do ar e da água, preservação da biodiversidade e dos recursos naturais, exploração de energias renováveis e emissões poluentes.

Saúde (FF)

A saúde é uma das bases do desenvolvimento de um país e da qualidade de vida, sendo uma das condições obrigatórias para mobilizar recursos humanos. Optámos pelo *Ranking* de Performance de Saúde da Organização Mundial de Saúde, pois é obtido com base em múltiplos indicadores no sector da saúde, que englobam os

meios humanos e materiais colocados à disposição da população e também a saúde aparente dessa mesma população.

Património (FF)

Um bem ou mais-valia de cada país que representa a capacidade de afirmação própria e junto da comunidade internacional. Considerámos o número de monumentos - arquitectónicos, históricos ou naturais considerados como património da humanidade. Assim, tornava-se obrigatória a sua inserção na fórmula, tendo por base o *Ranking of World Heritage* da UNESCO.

Turismo (FF)

Uma das variáveis que melhor traduz a imagem internacional de um país é o turismo. Ser um destino turístico mais procurado, é habitualmente sinónimo de ser um país estável, seguro e com qualidade nas infra-estruturas e no ambiente natural e urbano. Mas há excepções. O carácter atractivo de um país para o turismo - de massa, de qualidade, sazonal - é indicador de características positivas da população e de excelência do património. Aplicámos na fórmula, o *ranking* da Organização Mundial de Turismo de chegadas de turistas por país de destino.

Competitividade (FF)

Apesar de estar muito perto da linha de demarcação entre *soft* e *hard power*, por ter uma forte incidência económica não quisemos deixar de considerar a variável competitividade, pois é um indicador fundamental à caracterização do desenvolvimento, conhecimento e prosperidade das nações. Assim considerámos o *ranking* de competitividade do Fórum Económico Mundial, que integra variáveis relacionadas com o ambiente macroeconómico, desenvolvimento tecnológico, qualidade dos recursos humanos, infra-estruturas, instituições públicas e sector empresarial.

População (P)

Apesar de “beneficiar” de algum modo os países mais populosos, considerámos importante inserir na fórmula um indicador do número de pessoas originárias de um determinado país em função da população mundial, englobando não só a população no interior das fronteiras, mas também as comunidades espalhadas pelo mundo. Na fórmula, é introduzido o valor obtido pela divisão da população do país em análise, pela população mundial (em milhões), a fim de tornar esta variável de dimensão semelhante às restantes, sendo o valor afectado de um coeficiente 10.

Participação em Organizações Internacionais (POI)

Cada país pertence a diversas Organizações Internacionais. Este dado indica uma identidade nacional aberta, caracterizada pela gestão de múltiplas pertenças e pelo acréscimo de poder negocial, poder de acesso e poder de *agenda-setting*. Também aqui há excepções. Para indicar a participação dos países na comunidade internacional, inserimos na fórmula o número de Organizações Internacionais em que cada país tem assento. Para situar esta variável com o mesmo valor relativo das restantes, o valor é afectado de um coeficiente 100.

Diuturnidade (D)

Por diuturnidade, entendemos o prestígio histórico de um país, a marca que deixa na história, expressa em séculos. Sendo a diuturnidade a capacidade de sustentação de uma entidade, a soma crescente de anos é um bem de ordem. Por forma a encontrar uma base histórica desta variável, considerámos na fórmula 5 níveis relacionados com as datas de independência nacional. Partindo de 2005, num primeiro nível encontram-se os países com menos de 50 anos, pós Descolonização; no segundo de 50 a 200 anos, pós Revoluções Liberais; no terceiro de 200 a 600 anos, pós Renascimento; no quarto de 600 a 1000 anos formados na Idade Média e finalmente no nível cinco os países com mais de 1000 anos de existência, desde a Antiguidade. Na fórmula são inseridos os diferentes níveis, de 1 a 5.

Saldo Migratório (C)

O facto de um país acolher migrantes (em vez de perder população por razões sistémicas diversas mas sempre negativas) facilita o desenvolvimento. A imagem positiva de um país como lugar de futuro para outros povos – acompanhada ou não da característica de multiculturalidade – encontra-se representada na fórmula através do saldo migratório que é obtido pela diferença entre as populações que saem de um país (emigrantes) e as que entram (imigrantes). O ranking considerado para caracterizar este indicador, é o apresentado pela CIA no seu *Factbook*.

Minorias, Etnias, Religiões e Línguas (C)

Consideramos a multiculturalidade como mais-valia para qualquer país, pela inovação e cruzamento que proporciona de experiências culturais diversas. No entanto, a diversidade de etnias, religiões e línguas acima de um determinado patamar poderá ser um factor de desagregação social. Por se tratar de um factor ambíguo, origina debates cujas razões opostas podem ser sempre validadas. Correndo o risco

da simplificação, introduzimos na fórmula o número de etnias, religiões ou línguas com mais de 5% da população. Este valor é afectado de 0,1 para tornar esta variável de dimensão semelhante às restantes.

Apresentação da Fórmula

Uma vez estabilizadas as variáveis, a fórmula final é obtida do seguinte modo:

- As variáveis Língua, Educação, I&D, Cidadania e Justiça, são somadas constituindo o valor FN representativo do Factor Normativo (FN) do *soft power*.
- Saúde, Ambiente, Património, Turismo e Competitividade, também são somadas constituindo o valor FF representativo do Factor Físico do *soft power*. A dualidade Normativo/Físico é qualitativamente importante mas não tem impacto quantitativo na fórmula.
- As variáveis População (P) e Participação em Organizações Internacionais (POI), são somadas e o resultado é multiplicado à soma de FN e FF e à Diuturnidade (D).
- Todas estas variáveis são agrupadas no numerador.
- As variáveis Minorias, Etnias, Religiões, Línguas e Saldo Migratório são somadas e constituem o divisor da fórmula representando a Coesão (C).

$$\frac{(FN + FF) \times (P + POI) \times D}{C}$$

Como podemos observar, foram seleccionados indicadores que não valorizam os países em função da sua dimensão geográfica ou populacional; os valores são expressos em função de uma média e não de um valor global.

Para todas as variáveis que é possível seriar, na fórmula é inserido o número de ordem do respectivo *ranking*, existindo um cálculo prévio que determina o número de pontos atribuídos a cada país em função do lugar que ocupa no *ranking* e do número total de países que nele figuram.

Finalmente, a fórmula gera valores absolutos que permitem comparar em termos de *soft power* a posição relativa dos países entre si. Neste sentido, é um *ranking* de *rankings*, ou seja um meta-indicador.

A fórmula do *soft power* que aqui apresentamos resulta da evolução e análise de várias outras fórmulas que testámos. Além dos 17 indicadores finais seleccionados, tivemos de abandonar outros indicadores. A título de exemplo passaremos a apresentar alguns deles pois consideramos relevantes as razões para o seu abandono:

- Grandes Eventos - a obtenção da organização de eventos internacionais importantes (como por exemplo no caso de Portugal, a Expo 98, o Masters de Ténis, o Rock in Rio, o Euro 2004 ou o Rally Dakar) é uma consequência e não uma fonte de *soft power*;
- Celebidades e Individualidades - do mesmo modo considerámos que a colocação de individualidades em cargos internacionais de referência, é também uma consequência e não origem de *soft power*;
- Grandes Marcas Internacionais - esta variável acabou por ser rejeitada, pois em nosso entender está demasiado dependente da componente económica, ou melhor, da combinação dos factores intangíveis com o *hard power*.

Aplicação da Fórmula

Na posse de uma fórmula de *soft power* e de um conjunto de dados estatísticos que caracterizam as suas diferentes variáveis, recorremos a um conjunto de 12 países, com tratamento estatístico de base semelhante em todas os indicadores. Depois de aplicada a fórmula, esses países ficaram ordenados do seguinte modo:

França;
Itália;
Japão;
Reino Unido;
Portugal;
Estados Unidos
Espanha;
Rússia;
Noruega;
Canadá;
Finlândia;
e Coreia do Sul.

Conclusões

De um modo surpreendente, Portugal ficou colocado em quinto lugar nesta amostra, à frente de países como os EUA, Espanha, Canadá e Finlândia. Como se aludiu atrás, o *soft power* só produz os resultados desejados, se multiplicado por outros recursos de governação. No caso de Portugal, existe uma potencialidade muito clara no que ao *soft power* diz respeito; a questão é saber se ela está a ser explorada.

O certo é que a capacidade governamental de providenciar bens é distinta do nível de rendimento. Por isso mesmo, países menos dotados em recursos económicos poderão potenciar pela I&D, inovação e competitividade o que a natureza não lhe deu; ou estados autoritários (Singapura) têm *performances* por vezes superiores às das nações democráticas na oferta de bens políticos como segurança, prosperidade, infra-estruturas, serviços médicos e educativos; pelo contrário são deficitários em liberdade política, o estado de direito e a realização cultural.

Em jeito de conclusão, referimos que o *soft power* é cada vez mais importante quer no contexto do Sistema Político Internacional quer como modo de analisar o Potencial Estratégico Nacional pelo que deve ser analisado, formulado e divulgado. Independentemente dos referenciais estatísticos escolhidos e da fórmula que adoptámos, são sinónimo de *soft power* indicadores como a Língua, Educação, I&D, Cidadania, Justiça, Ambiente, Saúde, Património, Turismo, Competitividade e os factores de Coesão Nacional. Esperamos que esta fórmula e os *rankings* decorrentes constituam uma credível chamada de atenção, uma vez que fornecem instrumentos para avaliar um dos pólos essenciais da governação.

Indicadores e Fontes dos Rankings Utilizados

Língua (FN)

Ranking das Línguas mais faladas do Mundo do *Ethnologue*, *Summer Institute of Linguistics*: <http://www.photius.com/rankings/languages2.html>

Educação (FN)

Taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior, do Relatório do Desenvolvimento Humano da ONU:

http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1

I&D (FN)

Investigadores em I&D por milhão de habitantes, do Relatório do Desenvolvimento Humano da ONU: http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1

Cidadania (FN)

Voice and Accountability, World Bank – Governance Indicators:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/>

Justiça (FN)

Rule of Law, World Bank – Governance Indicators:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/>

Ambiente (FF)

Índice de Performance Ambiental, *Yale University and Columbia University:*
<http://www.yale.edu/epi/>

Saúde (FF)

Ranking de Performance de Saúde da Organização Mundial de Saúde:
http://www.photius.com/rankings/world_health_performance_ranks.html

Património (FF)

Lista do Património Mundial da UNESCO: <http://whc.unesco.org/pg.cfm?cid=31>

Turismo (FF)

Ranking da Organização Mundial de Turismo de chegadas de turistas por país de destino: <http://www.world-tourism.org/facts/menu.html>

Competitividade (FF)

Ranking de Competitividade do Fórum Económico Mundial:
<http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Growth+Competitiveness+Index+rankings+2005+and+2004+comparisons>

Saldo Migratório (C)

Número de migrantes por mil habitantes:
<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/fields/2112.html>

Regresso do Realismo Anglo-Americano, Sistema de Alianças e o Lugar da Europa no Século XXI

Diana Vieira dos Santos
Henrique Raposo

Investigadores no Instituto da Defesa Nacional

Resumo

Desde a publicação da National Security Strategy of United States of America (2002), a Europa tem centrado o debate em dois temas: a invasão do Iraque e os problemas legais e políticos levantados pelo conceito de ataque preventivo. No entanto, do outro lado do Atlântico, a administração norte-americana parece estar a rever as prioridades da sua política externa. Na National Defense Strategy of United States of America, publicada em Março de 2005, desenha-se uma nova perspectiva do sistema internacional. Como única superpotência, os Estados Unidos estão dispostos a usar a sua influência para criar um sistema de alianças bilaterais com parceiros que partilhem os seus interesses e valores. Por outras palavras, está a emergir uma nova ordem internacional com base em alianças estratégicas (políticas e militares) com países como a Grã-Bretanha, o Japão, a Austrália e a Índia. Qual será o papel da NATO neste novo sistema realista? A resposta a esta questão depende, em grande medida, da vontade política dos países europeus que enformam a Aliança Atlântica. É, portanto, oportuno reflectir sobre que papel a Europa vai desempenhar no futuro.

Abstract

Since 2002 elites from all over the world – especially from Europe – are debating mainly two issues: the Iraq War and the consequences of preventive attacks. Although those are certainly very important topics, times are changing, and other subjects are taking more and more relevance in the world sole superpower agenda. In this article, we argue that after the Iraq War (that was a direct reaction to Al-Qaeda threat) the United States is now reordering its priorities. The first clues of that changing came from the National Defense Strategy of United States of America, published in March 2005. There we can read that the U.S has a new foreign policy approach: is trying to build a new system of bilateral alliances with reliable partners that share the same values and interests. In other words, the new international system may be based in military and political partnerships between United States, Great Britain, Japan, Australia and India. And what about NATO? That is the question that Europeans should pose themselves. Maybe it's about time to think again in the strategic role of Europe in the future.

«America [...] must be realistic about human nature and conflicting interests while being optimistic about the world's potential».

Robert Zoellick¹

«New partnerships have to escape the straitjacket of old paradigms»

Manmohan Singh²

I. Considerações Iniciais

O 11 de Setembro (9/11) deu origem a uma transformação – que tem sido evolutiva – na política externa dos Estados Unidos. Num primeiro momento, consubstanciou-se em reacções relacionadas directamente com a questão do terrorismo (Afeganistão e Iraque). Mas, hoje, passados quatro anos, começamos a perceber que o 9/11 teve outro efeito: despertar Washington para problemas existentes desde o fim do sistema bipolar da Guerra-Fria. Como afirma Philip Zelikow, os ataques terroristas «did not create the new era, but they were a catalytic moment in our recognition of it».³ O 9/11 não significou qualquer mudança na estrutura de distribuição de poder no sistema internacional⁴, mas despertou Washington para a necessidade de desenvolver uma *Grand Strategy*, para a necessidade de descobrir uma grelha conceptual capaz de substituir o *Containment*. Este repensar do sistema internacional deu origem a dois documentos estratégicos: **(1)** em Setembro de 2002 foi lançada a polémica *National Security Strategy of United States of America* (NSS); **(2)** em Março de 2005 foi lançada a *National Defense Strategy of United States of America* (NDS), elaborada pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos.

1 Robert Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, in *Foreign Affairs*, vol. 79, n.º1 (January/February 2000). p. 78.

2 Manmohan Singh, “Russell C. Leffingwell Lecture with Manmohan Singh”, Council on Foreign Relations, New York, September 24, 2004. disponível em http://www.cfr.org/publication/7407/russell_c_leffingwell_lecture_with_manmohan_singh.html.

3 Philip Zelikow, “The Transformation of National Security – Five Redefinitions”, in *National Interest*, n.º 71, (Spring 2003), p. 17.

4 Ver Carlos Gaspar, “A Guerra-fria Acabou Duas Vezes”, in *Nação e Defesa*, n.º105 (Verão de 2003), pp. 141-176.

Aqui na Europa – e é isso que, afinal, nos interessa – o debate pós 9/11 tem sido concentrado em vários temas: os neoconservadores; o suposto carácter imperial da América; os problemas do pós-guerra iraquiano. E, acima de tudo, os europeus têm perdido demasiado tempo a analisar e criticar uma *táctica* presente na NSS: o ataque preventivo. Por arrastamento, não se tem prestado a devida atenção a algo mais significativo: a reestruturação *estratégica* do sistema internacional que está a ser conduzida pela administração Bush, sobretudo no segundo mandato.

O objectivo deste artigo é, partindo da análise dos dois documentos, tentar descortinar a estratégia americana do futuro próximo. A NSS e, acima de tudo, a NDS, funcionarão como motes para uma investigação conceptual e estratégica. Tentaremos isolar a grande tendência da política externa norte-americana face ao sistema internacional. E, com esta análise pretendemos, simultaneamente, analisar as percepções estratégicas da Europa perante estas mudanças.

II. Da *descontinuidade da NSS para à continuidade NDS*

A NDS não é apenas uma operacionalização da NSS. Pelo contrário: entre 2002 e 2005, ocorreu uma reestruturação da estratégia. Existem evoluções no pensamento estratégico americano. Há um *antes* e um *depois* do Iraque.

Ao nível meramente estratégico, a polémica e ultra-discutida NSS⁵ implicava duas alterações em relação ao período pós 1945. Primeira: a América passava a contar apenas consigo e com parceiros que aceitassem dispor as suas forças sob a liderança de Washington. Foi o que aconteceu na Guerra do Iraque. As alianças tradicionais (apesar de enunciadas como válidas) foram preteridas em favor das “coalitions of the willing”, definidas na célebre frase de Dick Cheney: “the mission should define the coalition, not the other way around”.⁶ Consagrava-se, assim, práticas tidas, pela maioria dos observadores, como *unilaterais*. Segunda alteração: a NSS tinha como objectivo central o combate a uma ameaça não-tradicional: a junção de Terrorismo, *Rogue States/Failed States* e Armas de Destruição Maciça (ADM). Este facto parece simples e evidente após o 9/11, mas comporta, em si, uma descontinuidade de fundo com o

5 Ver George Bush, “The National Security Strategy of the United States of America”, Washington, White House, September 17, 2002. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html>.

6 Bob Woodward, *Bush at War*, New York, Simon & Schuster, 2002, p.48.

passado marcado por cálculos de poder realista. Esta tripla ameaça não tradicional exigia uma nova abordagem: ataques preventivos. A ideia não era nova (a *preempção* é aceite pelas Nações Unidas em casos excepcionais); o contexto geo-político (unipolar) e a vontade política demonstrada pela potência hegemónica, sim, eram novos.

Dada esta descontinuidade na política externa norte-americana, a NSS era um documento onde não existia uma preocupação de redefinição da ordem internacional como um todo, nem procurava captar a percepção que os outros poderes tinham (e têm) da hegemonia americana. Resultado: a Administração perdeu de vista o sistema internacional. A ideia de uma guerra contra o terrorismo e os *rogue states*, através de ataques preventivos e conjunturais *coligações da vontade*, colocava em causa o equilíbrio e a agenda com as restantes grandes potências do sistema.⁷ Por outras palavras, a NSS desviou o enfoque americano das questões estruturantes do Sistema Internacional de Estados. A NDS⁸ veio pôr cobro a esta situação.

Se a NSS contém uma perigosa ideia de *descontinuidade* em relação ao passado ditado por cálculos em relação a outros Estados, pois parecia actuar como se o 9/11 tivesse constituído uma descontinuidade⁹ na distribuição de poder, a NDS representa uma recusa dessa descontinuidade e um regresso à *continuidade* com o período anterior ao 11 de Setembro. A NDS é uma estratégia mais preocupada com o *tradicional* sistema internacional do que com as ameaças *não tradicionais*. Porquê a mudança? Resposta: a NDS «is an attempt to begin to wrestle with the challenges of the post-Iraq world”.¹⁰ O principal resultado da análise pós-Iraque é o reconhecimento de que os Estados Unidos precisam de aliados. Por isso, Washington vai estabelecer novas alianças internacionais e reactivar antigas. Esta é a ideia central da NDS. Para isso, a estratégia prescreve a necessidade de criar uma rede de sólidas alianças capaz de enfrentar os dois principais problemas do sistema: (1) combater as ameaças não tradicionais pós 9/11 e, acima de tudo, (2) reestruturar - e esta é a novidade em relação a 2002 - o sistema internacional pós 1989. Ao darem prioridade ao sistema de alianças, os americanos provam que, agora, têm uma visão mais abrangente do sistema internacional.

7 Ver Melvyn P. Leffler, “Bush’s Foreign Policy”, in *Foreign Policy*, vol. 83, nº5, (September/October 2004), p.27.

8 Donald Rumsfeld, “The National Defense Strategy of the United States of America”, Washington, Department of Defense, March 2005.

9 Ver a crítica de Zbigniew Brzezinski, “The Dilemma of the Last Sovereign”, in *American Interest*, Vol. 1, n.º1 (Autumn 2005), pp. 37-40.

10 Tom Donnelly, “The Pentagon’s New Plan: Is the new National Defense Strategy an improvement or a step backward?”, in *Weekly Standard*, March 25, 2005.

Estes aliados solicitados pela NDS devem ter a capacidade para resolver problemas e crises regionais. Mais: os EUA estão dispostos a desempenhar apenas um papel secundário de apoio em determinados casos, abdicando do seu papel tradicional de liderança. E este é um dado novo: os Estados Unidos estão disponíveis para partilhar o Poder do sistema internacional com Estados-chave, desde que esses Estados partilhem valores e interesses com Washington. Por outras palavras, os EUA estão a transformar a sua política de alianças, centrando-se em potências regionais.

Recupera-se, assim, uma ideia realista dos anos 90: *Pivotal States* enquanto aliados privilegiados dos EUA. O *Pivotal State* (*Key-State*, na linguagem da NDS) é um Estado que, pela sua grandeza, influencia – directa ou indirectamente – a região envolvente. Esta estratégia implica privilegiar os Estados realmente poderosos.¹¹ E, além de recuperar esta concepção realista, a NDS acrescenta-lhe uma especificidade: o *Pivotal State* deve ser um Estado que partilhe princípios e interesses com os EUA, isto é, deve ser uma democracia liberal.

Os americanos pretendem inserir as grandes potências liberais num programa estratégico comum com três objectivos fundamentais: (1) os aliados devem desempenhar um papel de liderança local na defesa de interesses comuns; (2) os aliados devem aumentar a operacionalidade e vontade política no sentido de colaborarem com os Estados Unidos; (3) os EUA devem apoiar a transformação e refinamento militar destes aliados. Portanto, esta nova *estratégia* não só marca o fim da *táctica* das “coalitions of the willing”, como traz para o palco principal do sistema internacional alguns Estados liberais que emergem como grandes potências (Índia) ou que recuperam esse estatuto (Japão). E este é um ponto-chave: os EUA pretendem criar um equilíbrio de poder baseado em potências liberais que possibilite a integração suave da emergente China e de outros poderes potencialmente hostis em relação ao actual *status quo* liberal, dominado pelos Estados Unidos. E, caso essa integração seja um insucesso, esta estratégia permite o equilíbrio desses mesmos poderes.

A NDS repete constantemente a seguinte ideia: «we will expand the community of nations that share *principles* and *interest* with us [itálico nosso]. We will help partners increase their capacity to defend themselves and collectively meet challenges to our common interest».¹² Em nosso entender, esta rede mundial de potenciais

11 Ver Robert Chase, Emily Hill and Paul Kennedy, “Pivotal States and U.S. Strategy”, in *Foreign Affairs*, Vol. 75, n.º1 (January/February), pp. 33-51.

12 “The National Defense Strategy of the United States of America”, March 2005, p. iv.

liberais com o epicentro em Washington – de que falaremos pormenorizadamente – será o factor estruturante da política internacional das próximas décadas. E, atenção, este factor estruturante também marcou presença na NSS. Como já afirmámos, a questão do ataque preventivo ocupou grande parte das análises ao documento de 2002. Por consequência, perdeu-se de vista uma componente essencial da NSS: «Balance of powers that favours Freedom». Esta frase não pertence à estratégia de descontinuidade já analisada. Pertence, isso sim, a uma corrente realista, minoritária no tempo da NSS, personificada por Rice¹³ e Philip Zelikow. É uma expressão vaga e até ambígua? É. É incoerente com o resto da NSS? Certo.¹⁴ Porém, é reveladora de uma predisposição que viria a ser consumada na NDS. A ideia-chave da NDS («we will expand the community of nations that share principles and interest with us») confere consistência política e estratégica à predisposição expressa na NSS («balance of power that favours freedom»). Na Europa, esta concepção ficou sempre sem a atenção merecida. E, hoje, tendo em conta a NDS, assume ainda maior relevância. A corrente realista, minoritária no tempo da NSS, é maioritária no tempo da NDS.

III. Regresso do Realismo. Mas que Realismo?

A NDS representa um regresso do Realismo. Mas não estamos a falar de *Realpolitik*. Este tipo de Realismo, com a raiz na política e no pensamento da Europa continental, nunca foi a matriz americana. Para se perceber a NDS e a estratégia americana é necessário compreender uma especificidade americana: o *Realismo Anglo-Americano* ou, simplesmente, *Realismo Americano*. Walter Russell Mead tem sido o grande responsável pela recuperação deste conceito, cuja compreensão implica duas tarefas interligadas:

13 Rice assina um artigo precisamente com o título de “A Balance of Power that Favours Freedom”. Ver Condoleeza Rice, “A Balance of Power that Favours Freedom”; disponível em http://www.ciaonet.org/olj/fpa/fpa_dec02_rice.pdf.

14 Como apontou Melvyn P. Leffler, a frase “A Balance of Power that Favours Freedom” é algo confusa ou mesmo errada do ponto de vista teórico: «a balance of power envisions equilibrium, while the Bush administration yearns for hegemony [...] A balance of power is linked historically to the evolution of the Westphalian state system, a system defined by the principle of non-intervention in the domestic affairs of other states, while American policies now are designed to transform the domestic regimes of other states». Cf. Melvyn P. Leffler, “9/11 and the Past and the Future of American Foreign Policy”, in *International Affairs*, 79, 5 (2003), p. 1059.

(1) a recusa da existência do *Continental Realism* (Realpolitik) no ADN político americano¹⁵ e (2) a definição, propriamente dita, do conceito de Realismo Anglo-Americano.¹⁶

Os EUA sempre perspectivaram o mundo de forma diferente dos europeus continentais. Não se preocupavam apenas com o equilíbrio de Poder, mas também, e acima de tudo, com a evolução de uma ordem mundial liberal. Os americanos sempre passaram menos tempo a pensar sobre os tradicionais assuntos de segurança militar (típica do realismo europeu). Em compensação, sempre devotaram tempo e atenção à tarefa de delinear e a executar estratégias ligados ao comércio e finança mundiais. Enquanto os poderes continentais pensavam apenas em *território* e *hard power*, Washington sempre se preocupou em construir uma rede económica internacional que, claro, permitisse o controlo americano sobre essa mesma rede. A partir da perspectiva continentalista, a preocupação com tarifas, coordenação monetária e práticas comerciais é inconsequente em termos de Estratégia. Mas, para o realismo anglo-americano, essa preocupação economicista merece tanta atenção como a contabilidade de armas e aliados. Para os americanos, é o sucesso económico que cria as bases financeiras para o poder nacional *tout court* e não o inverso.

Esta estratégia tem origem da herança imperial britânica (daí o termo Realismo Anglo-Americano). Londres dominou os séculos XVIII e XIX porque soube criar um sistema comercial e financeiro superior às potências continentais. Além dos cálculos estratégicos convencionais, os ingleses detinham algo ímpar: uma visão global e comercial de todo o sistema. O critério de decisão britânico era a rentabilidade económica e não uma ideia de grandeza nacional ou territorial.¹⁷ Esta estratégia, que misturava poder militar e poder económico, foi apropriada, na América, pela geração liderada por Alexander Hamilton. Quando escreveu os *Federalists Papers* referentes à política externa, Hamilton destilou este realismo liberal inglês para a matriz da federação liberal americana. Por um lado, encontramos um cepticismo hobbesiano em relação à natureza humana que conduz à necessidade do equilíbrio de poder entre Estados¹⁸, mas, por outro lado, dado que «o espírito empreendedor, que caracteriza a actividade comercial da América,

15 Ver Walter Russell Mead, *Special Providence*, New York, Routledge, 2002, pp. 34-55.

16 Ver Walter Russell Mead, *Special Providence*, pp. 99-131. Mead, adepto da cunhagem de novos conceitos, descreve o *Realismo Americano como Hamiltonianismo*, em alusão a Alexander Hamilton, a *alma mater* do Realismo Americano.

17 Ver a descrição e análise histórica desta perspectiva estratégica em Niall Ferguson, *Empire - How Britain Made the Modern World*, Penguin, London, 2004 [2003].

18 Ver Alexander Hamilton, "O Federalista n.º6", in Hamilton, Madison e Jay, *O Federalista* [trad. Viriato Soromenho Marques e João Duarte], Lisboa, Edições Colibri, 2003 [1787].

em nenhuma ocasião se mostrou ocioso»¹⁹, Hamilton sabia que era preciso criar e manter uma política externa que estimulasse e protegesse o comércio americano. Assim, o federalista, urbano e comercial Hamilton, hostilizando o anti-federalista, rural e agrícola Jefferson, concebeu uma América comercial e virada para o exterior, sob a protecção de uma marinha poderosa.

A marca de Hamilton persistiu. Para os realistas americanos (ex: Theodore Roosevelt, Henry Cabot Lodge, George Bush *senior*), a vitalidade do comércio mundial integrado com a economia americana sempre foi essencial não só para a estabilidade interna mas também para a capacidade de actuar no exterior. Os realistas americanos não negam a importância central do Poder na política internacional e não deixam de ser pessimistas em relação à natureza humana, mas acreditam nas potencialidades de um sistema económico mundial, nos benefícios da cooperação multilateral económica entre Estados, sobretudo entre democracias liberais (*civilized nations*, na linguagem de outrora), tal como está enunciado, hoje, na NDS.

Sem a compreensão desta síntese entre o elemento liberal/económico e o elemento político-estratégico, não se percebe a emergente estratégia americana baseada em alianças liberais. Michael McFaul postula, a este respeito, a visão hamiltoniana: «the ultimate purpose of American power is the creation of an international community of democratic states that encompasses every region of the planet».²⁰ O realismo americano é uma corrente que, ao invés da Realpolitik, tem em conta a política interna dos Estados, isto é, está atento à natureza do *Regime* político que rege dado *Estado*. E, assim, a federação *liberal* intitulada de Estados Unidos da América procura, por norma, parceiros igualmente *liberais*, porque uma potência liberal é, por definição, adepta e defensora do comércio livre. Aos olhos do realismo americano, uma potência liberal até pode ser poderosa ao nível do *hard power* (ex. Índia), mas, essa democracia liberal será sempre uma potencial aliada e não uma potencial rival.

E esta tradição hamiltoniana que acabámos de descrever, entrou em força no segundo mandato de Bush. Não só com a concepção da NDS (assinada pelo hamiltoniano Donald Rumsfeld), mas também pela entrada no *State Department* de três realistas hamiltonianos: Condoleezza Rice (*Secretary of State*), Philip Zelikow (conselheiro de Rice) e Robert Zoellick (*Deputy Secretary of State*). Este triângulo domina o segundo mandato de Bush.

19 Alexander Hamilton, “O Federalista n.º7”, in *O Federalista*, p. 64.

20 Michael McFaul, “The Liberty Doctrine”, in *Policy Review*, n.º112, (April/May2002).

John Lewis Gaddis, no início de 2005, perguntava: conseguiria a segunda Administração Bush estabilizar o sistema internacional depois da ruptura dos primeiros quatro anos?²¹ E, precisamente, o segundo mandato de Bush tem marcado a transição da ruptura e da descontinuidade para a moderação e continuidade. Nos primeiros quatro anos, «the Bush Administration flirted with the idea of a frontal challenge to the existing global political order and its principles», mas no segundo mandato «it seems resolved to reform and reshape the system instead».²² E já se vêem sinais desta predisposição realista: como notou o editor da nova *American Interest*, Adam Garfinkle, Bush não usou a palavra *terrorismo* por uma única vez no *second inaugural address*²³ (nada mais longínquo em relação à NSS); Paul Wolfowitz, Richard Perle and Douglas Feith, defensores zelosos do espírito presente na NSS, saíram do Pentágono. Mas, voltamos a frisar, o dado mais importante é mesmo a ascensão dos realistas americanos no State Department: Rice, Zoellick e Zelikow.

E convém dar especial destaque a Robert Zoellick. Num artigo de 2000, Zoellick apresentava os cinco princípios-base para uma política externa republicana no século XXI. Princípios que, não por acaso, estão presentes na estratégia que hoje emerge: **(1)** a estratégia americana deve assentar no *Poder*. **(2)** Deve existir uma ênfase na formação de *coligações* e *alianças*, baseadas numa visão comum sobre as prioridades estratégicas. E, claro, os aliados devem acatar com uma parte da responsabilidade. **(3)** Para existir uma ONU eficiente, os grandes poderes devem reconhecer que são as ações e não os discursos que determinam a importância deste fórum; as instituições internacionais devem ser vistas como meios para alcançar fins políticos concretos e não como bens em si mesmo. **(4)** A estratégia americana deve saber gerir as revolucionárias mudanças verificadas na informação e comunicação, tecnologia, comércio e finança. Ou seja, deve promover e sustentar o processo conhecido por globalização. **(5)** Recusar o optimismo económico de *fim de história* dos anos 90 e reconhecer que a expansão económica do capitalismo não resolve, só por si, os problemas da política internacional.²⁴

Todos estes cinco pontos, expostos em 2000, um ano antes do 9/11, regressaram em 2005. Estão presentes na NDS e na política externa liderada por Rice. Todos, sem

21 John Lewis Gaddis, “Grand Strategy in the Second Term”, in *Foreign Affairs*, Vol. 84, n.º1 (January/February 2005).

22 Walter Russell Mead, “AI Symposium – The Sources of American Power”, in *American Interest*, Vol. 1, n.º1 (Autumn 2005), p.35.

23 Adam Garfinkle, “The Wrong Stuff”, in *American Interest*, Vol. 1, n.º1 (Autumn 2005), p. 123.

24 Ver Robert Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 79, n.º1 (January/February 2000), pp. 68-70.

excepção: a importância das alianças; a secundarização da ONU (multilateralismo formal e universalista) e a concentração em instituições multilaterais de índole político e económico (Alianças políticas, OMC, FMI, World Bank); a necessidade de deixar de lado o optimismo *clintoniano* e regressar a uma predisposição céptica e realista em relação ao futuro, colocando o Poder no centro do sistema, mas nunca esquecendo que a globalização é um processo que beneficia os EUA e o relacionamento de Washington com as restantes potências. Ora, na base do pensamento de Zoellick, encontramos a dupla concepção de Hamilton. Por um lado, é preciso **(1)** recusar o excesso de optimismo em relação ao (suposto) fim do equilíbrio de poder, pois as relações entre Estados permanecem fundamentais: «looking at the twentieth century, it is clear that peace is not ensured through closer economic ties alone; so the United States must navigate changing great-power relations, strengthen its alliances, and maintain unquestioned military superiority over dangerous regimes». Mas, por outro lado, **(2)** a América «must capture the dynamism of an era and transform its new elements into the economic and security foundations for future system»²⁵, isto é, a América tem de continuar a sustentar a globalização através das políticas e estruturas económicas implementadas desde 1947. Tal como Hamilton, Zoellick pensa que as trocas comerciais entre países empenhados no comércio livre criam «powerful links among commerce, economic reform, development, investment, security and free societies».²⁶ A expansão da lógica do comércio livre (*win-win strategy*) substitui a lógica do realismo militar clássico (*zero-sum game*). O liberalismo económico permite a integração das grandes potências no mesmo sistema global e, por isso, Zoellick afirma que a América e seus aliados «need to link the world's continental regions within a global economic that secures the benefits of integration [itálico nosso]».²⁷

E reforçamos aqui a ideia de *Integração*, visto que, ao nível do realismo anglo-americano, a grande grelha intelectual desenvolvida na literatura recente é, precisamente, a *Doutrina da Integração*²⁸ de Richard Haass. Se Zoellick tem colocado em prática a integração, Richard Haass tem sido o divulgador desta máxima do realismo americano. A Doutrina da Integração, na prática, representa a manutenção e aprofundamento dos laços liberais da globalização. Trata-se de *encaminhar* outros países para os benefícios da globalização em termos de liberdade política, de oportunidade económica e de segurança estratégica.

25 Robert Zoellick, "A Republican Foreign Policy", p. 70.

26 Robert Zoellick, "Unleashing the trade winds", in *The Economist*, December 5, 2002.

27 Robert Zoellick, "A Republican Foreign Policy", p. 70.

28 Ver Richard Haass, "The Case for 'Integration'", in *National Interest*, n.º81 (Fall 2005).

Em suma, são estas as linhas *integradoras* do segundo mandato de Bush e da NDS. Também são estas as linhas mestras da história da política externa americana. Portanto, não há razões para pensar que não marcarão o século XXI.

IV. A continuidade do realismo americano: aplicação ao problema chinês

Dentro desta perspectiva estratégica liberal, quais são os grandes problemas do século XXI? Que problemas se colocam aos *Hamiltons* de hoje? Essencialmente, três. O primeiro é a tripla ameaça (*rogue states* ou *failed states*, terrorismo, ADM) repetidamente analisados nos últimos anos. Os realistas americanos reavaliam a noção de *Soberania* como algo condicional. Se um Estado patrocina terrorismo, se desenvolve ADM, se conduz políticas genocidas ou se não tem a capacidade para controlar aquilo que se passa nas suas fronteiras, então, perde o direito absoluto à soberania. Pode sofrer um ataque e ocupação.²⁹

Mas, apesar da sua importância, as ameaças expressas pela NSS tornam-se relativas em comparação com a transferência de poder dentro sistema internacional. Este é o segundo problema da perspectiva hamiltoniana: a emergência da China marca o desvio do centro de gravidade da política mundial do Atlântico para o Pacífico. E este segundo problema está em directa correlação com o terceiro. Qual é? Manter a conectividade do mundo liberal, isto é, a manutenção da Globalização. Há aqui uma interdependência estratégica: sustentar a globalização é, em si mesmo, uma forma de amortecer a emergência da China. E vice-versa: sustentar a China implica a vitalidade dos laços económicos globais.

Este duplo problema contemporâneo está em perfeita linha de continuidade com a clássica *Grand Strategy* do realismo americano. Ao longo da História, a dupla face do realismo americano fez a sua aparição prática da seguinte forma: (1) concentrar a vigilância nas potências-chave ao longo do Atlântico e do Pacífico, impedindo qualquer Estado de alcançar a hegemonia nos dois extremos da Eurásia e, em simultâneo (2) construir laços comerciais e de cooperação entre Estados, encorajando o comércio e a resolução pacífica de conflitos.³⁰ E, hoje, essa matriz clássica consubstancia-se na

29 Ver Richard Haass, "Sovereignty", in *Foreign Policy*, Vol.84, nº5 (September/October 2005), p. 54.

30 Ver resumo histórico em Michael Warner, "A new strategy for the new geopolitics", in *Public Interest*, nº77 (Fall 2003), p. 94.

seguinte forma: (1) impedir a hegemonia chinesa no flanco oriental da Eurásia e, simultaneamente, (2) solidificar o processo comercial conhecido por Globalização. Este é o desafio da tradição liberal de hoje representada por Zoellick: (1) *manter* a globalização (2) *integrando* a China. E esta dupla tarefa existiria sempre, com ou sem 9/11. Eram estes os problemas de *continuidade* esquecidos pela NSS. Foram recuperados pela NDS.

E, dada esta articulação entre o pólo económico e o pólo político, os realistas da tradição anglo-saxónica recusam um pressuposto há muito vigente na literatura neorealista, isto é, recusam a ideia de que o conflito entre China e EUA é uma inevitabilidade.³¹ Não existe nenhuma lei histórica ou estrutural que coloque, além da vontade política dos Estados, a China e os EUA em rota de colisão. A Doutrina da Integração é, precisamente, uma resposta a esta suposta inevitabilidade. E repare-se na primeira epígrafe deste artigo da autoria de Zoellick. É preciso manter um certo cepticismo. Afinal, «it is not inevitable that things turn out right».³² O futuro é sempre contingente. Todavia, o sistema liberal montado desde 1947 tem imensas potencialidades; uma delas é a capacidade para reduzir as *inevitabilidades* bélicas entre os grandes poderes.

Após o fim da Guerra-Fria, não se deu o *inevitável* conflito, nem sequer se deu o *inevitável* contrabalanço do poder americano por parte dos Estados da região asiática (nem em conjunto nem em aliança com a China). E, por isso, começa a emergir um certo consenso a este respeito na América: «realists and liberals alike agree that great power counterbalancing against the United States is by no means inevitable and can in fact be prevented through the use of careful strategic choices».³³ Como salienta Evelyn Goh, do Institute of Defense and Strategic Studies (Singapura), esse confronto *neorealista* não ocorreu porque «U.S. has not withdrawn but has maintained its web of alliances and its deep economic and strategic involvement in the region».³⁴ De facto, a hegemonia americana na Ásia, ao longo das últimas décadas, tem mantido a estabilidade na região através da clássica dupla face do realismo anglo-americano: Por um lado, protege política e militarmente *alguns* países da região (China excluída), mas, por outro lado, garante

31 Para uma demonstração da mecânica visão neorealista, ver Benjamin Schwarz and Christopher Layne, "A New Grand Strategy", in *The Atlantic Monthly*, vol.289, nº1(January 2002), pp. 3642.

32 Richard Haass, *Opportunity, America's Moment to Alter History Course*, New York, PublicAffairs, 2005, p. 207.

33 Colin Dueck, "New Perspectives on American Grand Strategy", in *International Security*, Vol. 28, n.º4 (Spring 2004), p. 199.

34 Evelyn Goh, "Great Powers and Southeast Asian Regional Security Strategies: Omni-Enmeshment, Balancing and Hierarchical Order", IDSS Working Paper #84, July 2005.

oportunidade de prosperidade económica a *todos* os países da região (China incluída). E deve continuar a conduzir esta *win-win strategy*.

A emergência da China não pode ser travada. As grandes potências têm o seu destino nas próprias mãos. A visão chinesa, aliás, é a seguinte: «in the long term, the decline of U. S. Primacy and a subsequent transition to a multipolar world are inevitable».³⁵ Mas, com ou sem hegemonia, os americanos podem e devem (e estão a fazê-lo) rodear a China com uma rede de alianças; alianças entre Washington e as grandes potências liberais da Ásia Pacífico. E a única forma de condicionar a China é continuar a integrá-la *nesta* globalização, evitando que Pequim procure jogos de *soma zero* ou formas de alterar as regras do mundo liberal. A doutrina da integração do realismo anglo-americano, quando aplicada à China, é exactamente isso: *pavimentar* o caminho que será usado pela imparável máquina chinesa. Não é possível parar a máquina, mas é possível dirigi-la para o caminho construído e protegido pelas potências liberais. A pergunta-chave não deve ser: *será a China uma super-potência no futuro?*, mas sim: *como é que vai crescer a China enquanto super-potência?*

Integrar a China faz ainda mais sentido quando se percebe que essa integração já é um facto (ex: entrada na OMC). A China está a tornar-se fundamental, economicamente, para a região Ásia Pacífico e para o mundo em geral. O Japão é, simultaneamente, o primeiro exportador e importador da China; na Austrália, a China substituiu os EUA enquanto principal fonte de importações; o ministro brasileiro para o desenvolvimento visitou Pequim nove vezes em 2003 e 2004. E à medida que o poder económico chinês cresce, também cresce a sua dependência de outras economias. Mais: este crescimento chinês é um produto *americano*. A realidade é esta: «China is an increasingly able competitor on the global playing field that America did so much to build».³⁶ A China, pelo menos até agora, tem prosseguido a política de progresso advogada e defendida pelos EUA desde o pós II Guerra: a prosperidade dos Estados não deve depender da conquista militar; o comércio e a integração económica pavimentam um caminho mais seguro para a riqueza. Assim, «as the main architect of the world order today, the United States should be among the first to celebrate China's progress».³⁷ A ordem pós 1945, marcada por um sistema global institucionalizado (GATT, FMI, World Bank) permitiu o reemergir

35 Wang Jisi, "China's Search for Stability With America", in *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 5 (September/October 2005), p. 40.

36 David M. Lampton, "Paradigm Lost", in *National Interest*, n° 81, (Fall 2005) p. 77.

37 Kishore Mahbulani, "Understanding China", in *Foreign Affairs*, vol.84, n.º5 (September/October 2005), p. 49.

das potências do Eixo (Alemanha e Japão), a ascensão pacífica de novos potentados económicos asiáticos e, agora, está a permitir igualmente a ascensão e integração da China. Se Washington reconfigurasse a sua estratégia asiática para a clássica Realpolitik de *soma zero*, então, não só não conseguiria travar a ascensão chinesa como também estaria a destruir as virtualidades do sistema que construiu desde 1947.³⁸

Mas, atenção, a Doutrina da Integração do realismo americano não é ingenuamente optimista. Pelo contrário: «The United States must be realistic, not romantic, about the prospects for China and Rússia. These states should be integrated into the economic, security, and political arrangements that America and its allies have sponsored, although we must be prepared to shield against these countries if integration is not possible».³⁹ Porque «if the United States gives China the opportunity to displace the U.S. presence, it will grab it».⁴⁰ É preciso manter um certo grau de alerta. Os chineses afirmam que estão a transcender as tradicionais formas de ascensão dos grandes poderes, procurando uma ascensão económica pacífica.⁴¹ Certo. Mas estão a fazer este trajecto porque não têm outra opção, porque os EUA mantêm a sua presença na Ásia. David Zweig e Bi Jianhai afirmam o seguinte: «Just how benign China's rise remains is partly in the hands of China's leaders». Estão parcialmente errados. A progressão benigna da China depende, em última instância, da capacidade Americana para criar um sistema de alianças com as grandes potências liberais da região que condicione Pequim.

E voltamos, assim, ao dado fundamental da NDS: os aliados são as peças essenciais nesta dupla tarefa de *integrar* economicamente e *condicionar* estrategicamente a China. Em 2003, Zelikow antecipava esta questão de partilha de responsabilidades presente na NDS: «United States must challenge its present and future partners to join in common tasks that transcend narrow concerns, offering the networks of American allies in Europe and Asia real opportunities to share the responsibilities of global leadership».⁴² E, voltamos a frisar, estas alianças não são *coligações da vontade*. Na NDS, solicita-se, de forma explícita, a partilha de responsabilidades estratégicas, ao abrigo de acordos que se querem duradouros (ou não fosse efectuado um esforço de compatibilização militar).

38 Ver George Gilboy e Eric Heginbotham, "Getting Realism", in *National Interest*, nº 69, (Fall 2002), p. 106.

39 Zoellick, "A Republican Foreign Policy", p. 75.

40 Robert S. Ross, "Assessing the China Threat", in *National Interest*, nº 81, (Fall 2005), p. 87.

41 Ver Zheng Bijan, "China's 'Peaceful Rise' to Great Power Status", in *Foreign Affairs*, vol. 84, nº5 (September/October 2005), p.22

42 Zelikow, "The Transformation of National Security", p. 23.

Vivemos um período de reinvenção do sistema de alianças americano, quer em relação ao passado recente (*coalition of the willing*) quer em relação às estruturas da Guerra Fria. E esta reinvenção não é desejo ou mesmo prognóstico nosso. Já é um facto.

VI. Realismo Anglo-Americano na prática: Alianças com Potências Liberais

O sistema de alianças americano está a adaptar-se aos desafios de uma nova Era estratégica.⁴³ Vivemos uma Era marcada pela necessidade de reconstruir os princípios fundamentais da ordem mundial, a fim de substituir as velhas linhas de orientação que se esfumaram, em definitivo, com o World Trade Center.⁴⁴

A NSS teve a sua aplicação prática. Como muitos notaram, regra geral em sentido depreciativo, a Guerra do Iraque foi uma das consequências do documento. E esta ligação NSS - Iraque também é a prova de que os documentos estratégicos americanos não são meras declarações de intenções, mas sim planos indicativos de orientações estratégicas que os Estados Unidos aplicam no sistema. Ora, se a NSS teve consequências práticas, o mesmo está a acontecer relativamente à NDS. A sua aplicação pode ser menos mediática, mas os americanos já começaram a implementar o sistema de alianças iniciado neste documento.

Os aliados tradicionais europeus devem ter a consciência do seguinte: no início do século XXI, depois do *choque* sofrido (9/11) e da *ruptura* lançado no sistema (Iraque), os EUA estão dispostos a abrir a possibilidade de outros poderes participarem na manutenção da ordem internacional. Trata-se, no fundo, da criação de um sistema multi-lateral⁴⁵ que funciona através de acordos/alianças políticas bilaterais. Por conseguinte, os Estados que aceitem esta predisposição americana vêem a sua importância no sistema internacional crescer consideravelmente.

43 Ver Kurt M. Campbell, "The End of Alliances? Not So Fast", in *The Washington Quarterly*, Spring 2004.

44 Ver Henry Kissinger, "America's Assignment - What will we face the next four years?" (2004), in *Newsweek*, Vol. 144, nº19, p.32.

45 É um erro pensar-se que existe apenas uma forma de *Multilateralismo*. Ao longo da segunda metade do século XX, desenvolveram-se três tipos de laços multilaterais: (1) *Multilateralismo Global* desenvolvido por Franklin Roosevelt (ONU); (2) *Multilateralismo Atlântico* desenvolvido por Harry Truman após as instituições do Multilateralismo Global fracassarem no contacto com as necessidades económicas e de segurança da Europa do pós-Guerra (NATO; Plano Marshall; GATT, FMI, World Bank) (3) *Multilateralismo Europeu* ligado ao processo de integração europeu. A actual estratégia americana tem mais a ver com Truman do que com Roosevelt: uma relação directa entre Washington e outros Estados. Ver a descrição dos três tipos de multiculturalismo em John Van Oudenaren, "Transatlantic Bipolarity and the End of Multilateralism", in *Policy Science Quarterly*, vol. 120, nº3 (Fall 2005), pp. 1-32.

Washington está a reordenar o sistema internacional com base numa rede mundial de grandes potências demoliberais em aliança com os Estados Unidos. E esta rede tem duas faces: (1) a nova face: Washington pretende integrar as potências demoliberais que estão a emergir de entre os Países em Vias de Desenvolvimento (nomeadamente a Índia); (2) a velha face: as novas alianças serão enquadradas nos pilares que ainda restam do tempo da Guerra Fria – as alianças como, por exemplo, o Japão e a Austrália.

Neste momento, o centro da estratégia é a Ásia. Naquela região, encontramos a China e as economias mais vibrantes da globalização. E no duplo objectivo já por nós salientado (conter a China, integrando-a na globalização), a aliança basilar é aquela que liga o Japão aos EUA. O Japão, como se sabe, tem uma história ímpar na política internacional. Durante toda a Guerra-Fria, o Japão não se constituiu como um Estado igual aos outros no que respeita ao seu grau de militarização e legitimidade de intervenção no sistema. Esteve completamente dependente de Washington. À imagem do que sucede na Europa, os Estados Unidos têm sido o garante da segurança estratégica do Japão. Mas este cenário está em vésperas de sofrer alterações, uma vez que o complexo equilíbrio de poder na Ásia está a obrigar o Japão a repensar a sua política externa. A crise nuclear norte-coreana, por exemplo, “demonstrated the US-Japan alliance’s fundamental lack of political and military operability to respond to regional contingencies.”⁴⁶ Mais: os problemas de segurança do Japão tendem a agravar-se devido ao crescimento da China e à crescente ambiguidade da Coreia do Sul.⁴⁷ É, portanto, provável que, no futuro próximo, o Japão reveja o Artigo 9º da sua Constituição (determina que o Japão não pode declarar guerra nem manter forças armadas), transformando-se assim num aliado *normal* dos americanos, com a capacidade de equilibrar o poder chinês. Mais uma vez, Zoellick antecipou o futuro: «Japan should evolve gradually toward assuming more responsibility for East Asian security, in concert with America and its allies».⁴⁸

Desde a I Guerra do Golfo, os japoneses, de forma pausada mas sólida, têm vindo a ajustar-se a uma nova Era Estratégica. Os japoneses aproveitaram os anos 90 – fazendo várias alterações legais – para recomençar a encarar e agir sobre o seu exterior. É bom ter em conta o seguinte: na Ásia, ao invés do que sucedeu na Europa, o fim da Guerra-Fria não significou o fim do *problema*, não originou uma pausa estratégica. Pelo contrário.

46 Christopher W. Hughes, “Japan’s Re-emergence as a ‘Normal’ Military Power”, *Adelphi Paper*, 368-9, Oxford, Oxford University Press, The International Institute of Strategic Studies, 2002, p. 11.

47 Para a descrição do estado ambíguo e incerto da aliança Coreia do Sul e os EUA, ver Doug Bandow, “Seoul Searching – Ending the U.S.-Korean Alliance”, in *National Interest*, n.º81 (Fall 2005), pp. 111-116.

48 Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, p. 74.

O fim da Guerra Fria acelerou o processo de activação de políticas externas mais sustentadas. O Japão é o caso paradigmático dessa reactivação. Dois exemplos elucidativos: o parlamento japonês aprovou uma lei (2001), que no contexto japonês, é quase revolucionária: possibilidade de colocação de tropas no exterior em auxílio dos EUA; a *National Defense Program Outline* (2005) fez uma revolucionária ruptura com o passado ao identificar a China e a Coreia do Norte como assuntos de segurança.⁴⁹ Devemos salientar ainda o facto de os japoneses estarem conscientes da sua indispensabilidade na estratégia Americana: “the United States will need Japan as an indispensable partner for the historic project of creating peace and stability in Asia and the Pacific region”.⁵⁰

Por seu lado, Washington prepara-se para aceitar a reemergência do Japão enquanto grande potência política e militar. A subalternidade vivida na Guerra Fria vai dar lugar a uma relação entre iguais. Além disso, os japoneses palmilham os caminhos do pragmatismo económico do realismo americano: «Japanese officials believe that the least costly way of moderating China’s external behaviour is to increase the web of economic linkages with China so that China’s growing economic interdependence with the global economy (and by extension, Japan’s) results in a more pragmatic Chinese policies». ⁵¹ Um Japão robusto do ponto de vista militar, por um lado, e refortalecido economicamente, por outro, é a peça vital na estratégia americana para a Ásia. A coordenação política entre Washington e Tóquio «offer the best hope that China will continue to emerge as a responsible member of the international community». ⁵²

Como reforço estratégico na região Ásia Pacífico, os EUA contam com a Austrália. Camberra, herdeira natural da tradição do realismo anglo-saxónico, sempre construiu a sua identidade exterior enquanto aliada de estados demoliberais, sobretudo da anglofera (Inglaterra, Canadá, EUA e Inglaterra). A sua primeira intervenção no sistema internacional decorreu na I Guerra Mundial, ao lado da Inglaterra e da vizinha Nova Zelândia, quando tinha pouco mais de uma década de existência na condição de Estado Federal. Hoje, o Primeiro-Ministro, John Howard, é muito claro no que respeita às boas relações que deseja manter com os Estados Unidos, independentemente da pressão

49 Ver David Fouse, “Japan’s FY 2005 National Defense Program Outline: New Concepts, Old Compromises”, in *Asia-Pacific Center for Security Studies*, vol. 4, n.º3 (March 2005); disponível em <<http://www.apcss.org/Publications/APSS/Japans%20FY2005%20National%20Defense%20Program%20Outline.pdf>>

50 Akio Watanabe “A Continuum of Change”, *The Washington Quarterly*, Autumn 2004, vol. 27, n.º 4, p. 138.

51 Chung Min Lee, “China’s Rise, Asia’s Dilemma”, in *National Interest*, nº81 (Fall 2005), p. 90.

52 James J. Przystup, “U.S.-Japan Relations: Towards a Mature Partnership”, Institute for National Strategic Studies - Occasional Studies 2, Washington, National Defense University Press, 2005, p.28.

da opinião pública. Howard «has always been open and direct about the importance of the relationship with United States, even before 9/11 calling it ‘the most important we have with a single country’, resting not just on American power, but of ‘equal, if not more significance’ on shared *values* and *aspirations* [italico nosso]”.⁵³ Não é por acaso que a Austrália é considerada como um aliado americano mais fiável do que muitos Estados europeus membros da NATO.⁵⁴ Os australianos enviaram contingentes militares para o Iraque (2.200 soldados) e, como se estivessem a seguir as instruções da NDS, iniciaram, à semelhança dos japoneses, um processo de adaptação das suas forças armadas, para que estas sirvam, exactamente, como complemento das forças americanas. Ainda mais interessante é o seguinte: John Howard já tem presente que o Japão é o melhor parceiro da Austrália na região e recolhe de bom grado o regresso do Japão à normalidade. Ou seja, a rede de potências liberais começa a ter consciência da sua própria importância.

As duas alianças abordadas (Japão e Austrália) têm as duas características fundamentais para o realismo anglo-americano: (1) *nível interno*: os Estados em questão são democracias liberais; partilham com a América valores políticos e económicos; (2) *nível externo*: no que respeita à estratégia, estes Estados têm interesses em comum com os Estados Unidos; pretendem continuar a controlar as ameaças imediatas (terrorismo, *rogue state*, *failed state*, ADM) e, acima de tudo, pretendem solidificar e expandir a globalização, controlando vizinhos poderosos (leia-se: China) que possam vir a constituir uma ameaça. Ora, estes princípios de actuação interna e externa começam a ser partilhados por várias potências emergentes. E, naturalmente, os Estados Unidos pretendem alargar este tipo de aliança a essas forças que emergem do chamado Terceiro Mundo. Prova máxima: a recente e revolucionária aproximação à maior potência liberal emergente, a Índia.

O actual grande projecto dos Estados Unidos, no que respeita à política de alianças é, sem dúvida, Nova Deli. A posição americana não podia ser mais clara: Rice, na primeira grande acção político-diplomática enquanto *Secretary of State*, afirmou, em solo indiano (Março 2005), que os Estados Unidos pretendem ajudar a Índia a transformar-se num grande poder internacional do século XXI. E, aqui, Rice, confirmou uma intenção já evidente com Colin Powell: «We have therefore worked to deepen our relationship with India. The two largest democracies on earth are no longer estranged”.⁵⁵

53 Rupert Darwall, “John Howard’s Australia”, *Policy Review*, n.º 132 (August/September 2005).

54 *Idem*.

55 Collin Powell, “A Strategy of Partnerships”, in *Foreign Affairs*, January/February 2004, vol. 83, n.º1.

A Índia é o caso que melhor elucida o momento estratégico actual e que melhor explica a política de alianças que os Estados Unidos estão a empreender. A Índia é, claramente, um *Key State* requerido pela NDS, isto é, um Estado com uma importância estratégica e com uma estrutura política e económica profundamente ligada aos interesses dos Estados Unidos. A Índia é a maior democracia liberal do mundo. E a via que escolheu para se desenvolver economicamente foi, precisamente, a adesão sem reservas (após 1991) ao processo de globalização, que tem gerado inúmeras mudanças positivas no interior da sociedade indiana.

O Primeiro-Ministro indiano, Manmohan Singh, discursa como verdadeiro realista da tradição anglo-saxónica. Falando sobre a aliança com os EUA, aponta a importância da articulação de valores com interesses: «a real partnership requires the commonality of *values* to be supplemented by awareness of converging *interests* and a *share world view* [itálico nosso]». Por outro lado, Singh sabe que a partilha de interesses entre EUA e Índia advém da identidade liberal do seu país, sobretudo ao nível da abertura comercial externa: «India, like other developing countries, stands to benefit enormously from this explosion of economic opportunities». Singh utiliza, inclusive, a palavra-chave do realismo americano: «the *integration* [itálico nosso] of Indian economy with the world opens new vistas of potential cooperation with the United States». E, além disso, considera que o *status quo* criado em 1945 não se adequa ao século XXI: «It is not only the agencies and councils of the United Nations which require updating; so too are many nuclear proliferation and arms control regimes, and a number of other *alliance systems* [itálico nosso]». ⁵⁶ Este discurso foi proferido no Council of Foreign Relations a convite, precisamente, de um dos mais influentes pensadores realistas americanos, Richard Haass. E este discurso parece ser uma resposta, quer à Doutrina da Integração (no plano das ideias), quer às noções estratégicas que viriam a ganhar forma na NDS.

Singh utiliza o idioma de Zoellick. Nova Deli encaixa como uma luva na estratégia americana emergente. Na Era Bush II, nenhuma outra relação bilateral evoluiu tanto como esta. E a aproximação entre Nova Deli e Washington é quase revolucionária dentro do sistema internacional e da própria política externa americana. Porque repare-se: durante a Guerra-Fria, a Índia era a líder do neo-marxista Movimento dos Não Alinhados. Depois, durante os anos 90, era considerada um problema de proliferação nuclear e, claro, como uma das partes do problema de Caxemira. Mas, já com Rice ao leme, a Índia transformou-se numa oportunidade geopolítica. Passou a ser uma peça *activa* no

56 Ver Manmohan Singh, “Russell C. Leffingwell Lecture with Manmohan Singh”.

contexto regional e internacional ao lado de Washington e não uma fonte *passiva* de problemas. Ocorreu uma mudança radical da perspectiva estratégica americana em relação à Índia. E esta mudança de perspectiva não se ficou pelas palavras de Rice. O acto essencial deu-se em Washington (Julho 2005). Bush e Singh consagraram um pacto significativo: Washington aceitou e prometeu ajudar no programa nuclear indiano. Mostrando-se surpreendido, o *Economist* perguntava: dado que as ADM têm sido uma das preocupações desta Administração, «why would Mr. Bush risk knocking the stuffing out of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the legal bar to the spread of the bomb, by offering to help NPT-outsider India hone its nuclear skills?». ⁵⁷ A nossa resposta: este pacto é uma prova da viragem da descontinuidade da NSS para a continuidade da NDS. O acordo não só relativiza a questão das ADM, como também relativiza uma parceria da guerra contra o terrorismo (Paquistão). Porquê? Porque a nova estratégia de Washington põe a questão do terrorismo (e das ADM) num plano idêntico ao de outras questões. Por outras palavras, a Guerra Contra o Terrorismo está agora enquadrada num plano mais vasto, em que estão também contemplados problemas de equilíbrio de poder, tratados à escala regional, com o objectivo de manter a ordem no sistema de Estados. Ou seja, a questão chinesa voltou ao cerne das preocupações americanas.

Por que razão deveria a América constringir a capacidade nuclear da Índia, uma democracia liberal, quando ao lado existe uma potência nuclear não democrática? Índia e EUA, as duas maiores democracias liberais do mundo, partilham a mesma preocupação estratégica: a ascensão chinesa. A estrutura militar indiana “has to be concerned about what might happen if China were to move in a hostile direction”. ⁵⁸ Portanto, nada mais óbvio do que esta aproximação, sublinhada pelo reconhecimento americano de algo já existente – o potencial nuclear indiano.

E, além da questão chinesa, existe a questão do terrorismo. Índia e Estados Unidos partilham de um entendimento em relação às consequências que esse fenómeno pode ter, caso não seja combatido: «New Delhi understands the threat posed by radicalism as well as Washington does. India has lost more of its population to jihadi terrorism than any other nation has over the last fifteen years”. ⁵⁹ Além disso, as fronteiras da Índia são extremamente inseguras relativamente à ameaça terrorista. Nova Deli está interessada

57 “Bend them, break them”, *The Economist*, October 22nd, 2005, p. 16.

58 Robert D. Blackwill, “The India Imperative”, *The National Interest*, n.º80 (Summer 2005), p.13.

59 Thomas Donnelly and Melissa Wisner, “A Global Partnership between - The U.S. and India”, *American Enterprise Institute*, September 7, 2005.

na estabilização do Iraque (apesar de se ter oposto à intervenção norte americana), do Afeganistão e do Paquistão.

Enfim, os dois países preparam-se para um trabalho de conjunto ao longo do século XXI: «India will continue to look for U.S. support based on mutual respect, *shared values*, and *similar strategic views* [itálico nosso]»; a América, por seu lado, continuará a valorizar uma «strong partnership with a democratic and rapidly-developing India in a world in which Asian power equations are likely to influence the future of global events». ⁶⁰ E, assistimos novamente à presença do artigo de Zoellick escrito em 2000: a Índia «will play an increasingly important role in Asia [...] And to have influence in India, America must stop ignoring it». ⁶¹

Além da importância que acarreta em si mesmo, esta aliança é significativa pelo seguinte: pode servir de exemplo para o futuro, ou seja, a aliança Washington-Nova Deli poderá ser o molde para futuros acordos entre os EUA e outras potências emergentes. Outras Índias surgirão, com certeza, no horizonte americano (Brasil, Indonésia ou África do Sul). Porque o cerne da questão do momento que vivemos, voltamos a repetir, é este: Washington está a criar um novo paradigma, com base em alianças bilaterais com as grandes potências demoliberais (clássicas e emergentes). Este sistema, do ponto de vista da sustentabilidade do actual sistema global liberal, tem duas vantagens: **(1)** existem alguns Estados, nas mais diversas zonas geográficas (sobretudo na zona asiática) que têm condições materiais e vontade política para fazer estas alianças. E, convém salientar, são estes os Estados que realmente podem transformar – porque têm poder para isso – a ordem internacional. **(2)** Este sistema de alianças, por si só, propicia que os Estados, que pretendam ter um papel forte no sistema internacional, se vejam obrigados a empreender mudanças internas rumo aos preceitos da democracia liberal. Se o exemplo da invasão do Iraque foi determinante para a Líbia abandonar o seu programa nuclear, o exemplo de uma aliança bem sucedida entre os Estados Unidos e a Índia pode ser um exemplo motivador para uma pacificação e democratização interna do Paquistão ou de outros países, que, mesmo geograficamente distantes, queiram ter um papel relevante no mundo de hoje.

A aliança Índia-EUA é o primeiro grande passo do período pós Iraque e, acima de tudo, é a primeira e mais evidente aplicação dos princípios estratégicos da NDS. E esta

60 Gautam Adhikari, “U.S.-India Relations: Report on AEI’s Roundtable Discussions”, AIE Working Papers, June, 22 2005 p. 14.

61 Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, p. 75.

aliança, fundamental para a compreensão da grande estratégia de Washington e para a percepção do cenário estratégico da Ásia e de todo o sistema, passou quase despercebida. Tem sido, sem dúvida, um passo estratégico largamente ignorado⁶², sobretudo na Europa, onde a NDS não tem sido debatida. A nossa perspectiva estratégica sobre o sistema internacional muda radicalmente quando *encontramos* a Índia do lado americano e não numa atitude ambígua entre Pequim e Washington. E a Europa deve estar atenta a esta e a outras movimentações geopolíticas.

E por falar em Europa: qual será o seu lugar nesta dupla estratégia de sustentação da Globalização e de integração da China que contempla as grandes democracias liberais? Para usar os termos de Singh, tem a Europa a *shared world view* com as restantes potências liberais do globo? Ou, seguindo a nossa segunda epígrafe, também da autoria de Singh, vai a Europa adaptar-se ao novo paradigma do século XXI?

VII. Como vai a Europa lidar com o Realismo Anglo-Americano?

Em Washington, a questão do momento é a seguinte: “What history has given us is rare, precious, but fragile opportunity to usher in an age of considerable peace, prosperity, and freedom”.⁶³ E os americanos, sobretudo a partir do segundo mandato de Bush, estão a aproveitar a oportunidade. Vivemos o emergir de um novo grande princípio estratégico. Vivemos um tempo que marca um tipo de viragem que o mundo desconhece desde o fim da II Guerra Mundial. Numa formulação mais simples: os Estados Unidos estão a usar o seu poder e influência para criar uma nova ordem internacional.

Por tudo isto, seria aconselhável que a Europa observasse atentamente a estratégia que está a ser desenvolvida entre Washington e um pequeno conjunto de potências liberais. Além da Integração Europeia, que tem, justamente, preocupado os decisores da União, os Europeus devem, agora, preocupar-se com a integração da Europa no mundo, estando atenta à actual Doutrina da Integração, que está a ser emanada de Washington e a ser bem recebida em diversas capitais com peso significativo no mundo.

Perante isto, a Europa tem que se questionar sobre que papel pretende desempenhar no mundo, neste sistema internacional reordenando num sentido liberal? Por outras

62 Ver este reparo em Ashley J. Tellis, “India as a New Global Power - an Action Agenda for the United States”, Carnegie Endowment for International Peace, 2005, pp. 9-10; disponível em <http://www.carnegieendowment.org/files/Tellis.India.Global.Power.FINAL4.pdf>

63 Richard Haass, *The Opportunity*, p. ix.

palavras: como vai evoluir a Aliança Atlântica? Hoje, quando se aborda a questão da Aliança Atlântica, a maioria dos autores consagra três situações: (1) o regresso a uma aliança forte é inevitável, pois a Europa e a América precisam uma da outra; (2) a simbiose atlântica é essencial para a segurança do mundo; (3) a responsabilidade da aproximação recai sobre os EUA.⁶⁴ Ora, tudo isto também seria o nosso desejo. Mas neste trabalho não seguimos uma predisposição idealista no sentido do *mundo como deveria ser*. Pelo contrário, adoptámos uma velha máxima maquiavélica: encarar o *mundo tal como é*.

E quando fazemos isso percebemos que nenhum destes pontos é um dado adquirido. Pelo contrário: a NATO não é inevitável e poderá não ser vital para a estabilidade mundial num futuro próximo.

A melhor maneira de preservar a aliança não é *desejar* a sua manutenção, mas sim *analisar* o estado em que se encontra todo o sistema internacional. As relações transatlânticas não podem ser analisadas num vácuo atlântico, como se Europa e EUA actuassem isolados. Pelo contrário: a crise transatlântica deve ser enquadrada na totalidade do sistema. E quando fazemos isso, percebemos o seguinte: vivemos uma época marcada pelo fim do Atlantismo.⁶⁵ E não estamos a falar de escolhas políticas, mas da própria estrutura de poder do sistema internacional. E isto vê-se em duas dimensões: (1) *Mudanças no sistema após 1989*: a prioridade da questão transatlântica que marcou a política externa americana nas últimas décadas, desapareceu com o fim da Guerra Fria;⁶⁶ (2) *Adaptações ao sistema pós 11 de Setembro*: como temos vindo a salientar, vive-se um período de construção de uma nova ordem, na qual se reforça a redução de importância das relações transatlânticas, sentida desde 1989. No fundo, o Atlântico perdeu a centralidade que teve na segunda metade do século XX. E, na junção das alterações pós 1989 e pós 9/11, percebemos que a aliança transatlântica é, hoje, «a partnership of choice, not of necessity»; «it is elective, not inevitable».⁶⁷ Posto isto, o lugar da Europa neste novo mundo será aquele que a Europa escolher para si própria, até porque Washington apoia o desenvolvimento da NATO. E esse lugar será determinado ou não pela sua capacidade de

64 Para um resumo destas posições, ver David Calleo, "Power, Wealth and Wisdom", in *National Interest*, n.º 72 (Summer 2003), p. 15; Richard Rosencrance, "Croesus and Caesar, the Essential Transatlantic Symbiosis", in *National Interest*, (Summer 2003), pp. 31-34; Ronald D. Amus, "Rebuilding the Atlantic Alliance", in *Foreign Affairs*, Vol. 82, n.º 5 (September/October 2003), pp. 20-31.

65 Ivo H. Daalder, "The End of Atlanticism", in *Survival*, Vol. 45, n.º 2 (Summer 2003), pp. 147-162.

66 Stanley Hoffman, "The Crisis in Transatlantic Relations", in Gustav Lindstrom (ed.), *Shift or Rift - Assessing US-EU Relations After Iraq*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2003, p. 13.

67 James B. Steinberg, "An Elective Partnership: Salving Transatlantic Relations", in *Survival*, Vol. 45, n.º 2 (Summer 2003), pp.113 e 140.

adaptação. Para começar, a Europa deveria analisar o sistema e captar as mudanças de paradigma. E terá de ter em conta três dimensões potenciadoras da mudança:

- (1) A Era pós-9/11 criou tensão nas relações transatlânticas, mas acelerou a ligação entre os EUA e as potências asiáticas. Porquê? «While Europe's core security dilemmas are over, Asia's are just beginning».⁶⁸ Na Ásia, o fim da Guerra Fria não trouxe mudanças radicais, quer na percepção dos actores nem na estrutura de Poder. Mais: na Ásia, aquilo que é significativo não é o fim da Guerra Fria, mas sim a continuação da modernização iniciada nos anos 60. E a presença americana é essencial para a consumação desta tarefa. Na Ásia, a presença americana continua a ser vista como indispensável.
- (2) A Europa também deveria estar atenta aos *avisos* que chegam dos grandes Estados liberais aqui analisados. Estas potências desejam resgatar o lugar da Europa enquanto *lugar-tenente* de Washington. Os japoneses estão convictos de que «the mission of developing Asian states gives the U.S.-Japanese alliance more of a sense of purpose than U.S.-European Alliances».⁶⁹ Os australianos repetem a mensagem: «Australia is already engaged in much closer security cooperation with the US than are many other Western Allies».⁷⁰ Um intelectual indiano chega a afirmar o seguinte: a relação «da Índia com os EUA, o Reino Unido e a Austrália tem vantagens geopolíticas», sendo a grande vantagem «a aliança Índia-EUA contra Europa-China».⁷¹ Nestas declarações é constante a noção de partilha de *valores e interesses* – estratégicos e económicos – com os EUA. Estes avisos deveriam levar a Europa a pensar sobre as consequências de não acompanhar as mudanças de paradigma, porque o risco que corre é o de ficar para trás em termos económicos e estratégicos. A Europa corre o risco de ser ultrapassada nas duas dimensões pelas potências do sistema que acompanham os EUA.
- (3) Esta nova estratégia vai perdurar no futuro. Mesmo com novas Administrações, sejam Republicanas ou Democratas: «The shift away from Europe, and from the perpetuation of the Cold War Alliance systems as the chief aim of American

68 Chung Min Lee, “China’s Rise, Asia’s Dilemma”, p. 94.

69 Akio Watanabe, “A Continuum of Chance”, p. 143.

70 Esta declaração de intenções pode ser encontrada no site do *think tank* australiano *Australian Strategic Policy Institute*: <http://www.aspi.org.au>.

71 Kishore Jayabalan, “Sobre o Sucesso do Espírito Empreendedor na Índia”, in *Nova Cidadania*, n.º26 (Outubro/Dezembro 2005), p.56.

foreign policy, is likely to be a Bush Administration change that becomes part of a bipartisan consensus». ⁷² Se não se adaptar a este novo mundo, a Europa poderá tornar-se um aliado *dispensável* dos EUA. E, em Washington, os mais reputados analistas já falam da seguinte maneira: «the Pacific and the Indian Oceans, not the Atlantic, will be the most import theaters of world politics to come. Europe is too weak, too divided and too inward-looking to be America's most important ally in the 21st century». ⁷³ A consequência de uma não adaptação a esta nova realidade pode ser a seguinte: a Europa remetida a um estatuto de mero parceiro comercial privilegiado (mas com sérios problemas económicos e demográficos e com crescente concorrência da China e da Índia), com uma reduzida importância política e, conseqüentemente, com menor capacidade para influenciar Washington e o ordenamento do sistema internacional.

Caso a Europa pretenda ser um actor efectivo na política internacional e continuar a beneficiar do sistema de segurança que lhe é proporcionado através da Aliança Atlântica, então, seria aconselhável uma reaproximação a Washington, sob pena de perder o estatuto de aliado tradicional e indispensável. Cabe aos europeus escolherem o grau de empenhamento que querem colocar na Aliança Atlântica, uma vez que os Estados Unidos continuam a sublinhar a importância na NATO (quer na NSS, quer na NDS). Aliás, Washington, no momento em que lança a NDS e dá passos na criação e solidificação de alianças, ensaia uma reaproximação à Europa, o que quer dizer que Washington inclui a Europa no seu mapa estratégico. Portanto, cabe agora aos europeus corresponder. Caso a Europa não corresponda como um todo estratégico (NATO), corre outro grande risco: este sistema de alianças bilaterais projectado pela América pode processar-se a partir do interior na própria Europa. E Estados dispostos a desempenhar o papel de aliado privilegiado não faltam na Europa, desde os novos países de leste à Grã-Bretanha.

Começamos esta exposição com a Grã-Bretanha (pátria da tradição do realismo anglo-americano). Terminamos exactamente com a mesma Grã-Bretanha. Para Washington, Londres é tão importante como Nova Deli ou Camberra. A Grã-Bretanha é o aliado evidente. É o protótipo da potência liberal. Partilha os mesmos princípios e interesses com Washington. Desde a existência dos Estados Unidos da América como Estado indepen-

⁷² Walter Russell Mead, "AI Symposium", p. 32.

⁷³ *Idem*.

dente, a relação entre Londres e Washington tem sido considerada uma *relação especial*. E, ao contrário do que aconteceu com outros países europeus, os laços entre Londres e Washington reforçaram-se depois do 9/11. Por outro lado, Blair tem ideias muito concretas relativamente ao papel da Grã-Bretanha no sistema internacional: Londres deve ser um «pivotal power» (repare-se na semelhança com o conceito de *Pivotal State*), isto é, um poder «that is at the crux of the alliances and international politics which shape the world and its future. Engaged, open, dynamic, a partner and where possible, a leader in ideas and influence, that is where Britain must be».⁷⁴ Este papel exige duas vertentes essenciais: (1) manter a aliança privilegiada com os Estados Unidos e, a partir dessa posição, (2) criar pontes com vários poderes no mundo.

Blair, apesar de ser um europeísta convicto, também já aconselhou a Europa a unir-se em torno da relação transatlântica e em torno dos benefícios da Globalização. Repare-se neste discurso no qual Blair fala enquanto líder de uma grande potência liberal preparada para a Globalização: «I hear people say we have to stop and debate globalization. You might as well debate whether autumn should follow summer. They're not debating it in China and India». E Blair é explícito na recusa da ambiguidade europeia em relação a essa mesma globalização: «Not for us the malaise of France or the angst of Germany [...] Britain is a great country and we are proud of it». E, repare-se, Blair, mais uma vez, potencia ao máximo as duas vertentes clássicas da estratégia anglo-saxónica: (1) liberalismo económico: «there is no mystery about what works: an open liberal economy»; (2) consciência da importância do Poder e das alianças: «For a country the size of Britain, there is no securing our future without *strong alliances* [itálico nosso]».⁷⁵ Blair e Zoellick estão em sintonia.

Se a Europa não responder aos desafios da globalização e, sobretudo, à mudança de paradigma estratégico, é possível que as políticas externas de Estados europeus mais atentos e dispostos a participar na nova estratégia americana (liderados pela Grã-Bretanha), ultrapassem a Europa como um todo. A responsabilidade de fazer reemergir uma forte Aliança Atlântica depende da Europa, sobretudo das grandes potências continentais, França e Alemanha. Terão Paris e Berlim vontade política para acompanhar a

74 Tony Blair, "Speech at the Lord Mayor's Banquet", Guildhall, London, 22 November 1999, citado por James K. Whiter, "British Bulldog or Bush Poodle? Anglo-American Relations and the Iraq War", in *Parameter - U.S. Army War College*, vol. 33, nº 4 (Winter 2003-2004), p. 71.

75 Tony Blair, "We Are the Change-Makers", Speech by Tony Blair MP, Prime Minister and Leader of the Labour Party, Labour Party Annual Conference, Brighton Centre, Tuesday 27 September 2005. Disponível em <[http://www.labour.org.uk/index.php?id=news2005&ux_news\[id\]=ac05tb&cHash=d8353c3d74](http://www.labour.org.uk/index.php?id=news2005&ux_news[id]=ac05tb&cHash=d8353c3d74)>

mudança de paradigma efectuada pela potência hegemónica em aliança com as grandes potências liberais do sistema? A verdade é que a América está a reconduzir a sua política, assimilando e corrigindo erros recentes. A NDS é isso mesmo. A Europa devia fazer o mesmo.

VIII. Considerações finais

No espírito da NDS e na estratégia *de integração* do segundo mandato de Bush, encontramos, 16 anos após a queda do muro de Berlim, alguns elementos que podem substituir o *Containment* enquanto grande princípio orientador. É possível que a Doutrina da Integração seja mesmo «the natural successor to Containment». ⁷⁶ E este novo princípio orientador assenta num novo sistema de alianças enunciado na NDS. E esse sistema – despertado pelo 9/11 mas que serve para reorganizar o mundo pós 1989 – tem três objectivos: (1) combater as ameaças não tradicionais (terrorismo, *Rogue States* e ADM); (2) sustentar a Globalização; (3) usar essa mesma Globalização como instrumento de integração da China. Tal como Zoellick indicava em 2000, um reforço dos laços de segurança entre os EUA e as democracias da região Ásia Pacífica *demonstra* à China que «it should seek security cooperation (and not competition) with Ásia-Pacific democracies». ⁷⁷ Uma aliança entre Índia, Japão, Austrália e EUA *demonstra* à China que não deve competir ou tentar mudar o *status quo* do sistema internacional liberal. Deve, isso sim, integrar-se economicamente nesse mesmo sistema.

Nesta nova organização mundial, a Europa deve redescobrir o seu papel. A Europa continua a ser uma potência regional, mas a sua posição geoestratégica está longe de ter a mesma importância que tinha no período da Guerra Fria. Como deve responder a esta nova realidade? Qualquer resposta europeia vai passar pela confrontação com duas questões, referentes aos pilares de um ambiente estratégico dominado pelo realismo anglo-americano: (1): a globalização liberal é ou não uma oportunidade económica? (2) A globalização exige ou não um olhar estratégico global (e não apenas regional) em coligação com as restantes potências liberais? A resposta a esta questão vai determinar, em muito, a influência que a Europa terá no século XXI.

⁷⁶ Richard Haass, “The Case for ‘Integration’”, p. 24.

⁷⁷ Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, p. 75.

Global Civil Society. The Rise of a New Global Actor?

Víctor Marques dos Santos

Professor Associado no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa

Resumo

O objectivo deste artigo é fornecer algumas perspectivas reflexivas sobre as origens políticas do processo epistemológico, conduzindo à noção ontológica de Sociedade Civil Global (SCG). Partindo desta perspectiva, a SCG é descrita como uma construção social inerente à dinâmica da globalização. Transformou-se numa referência social derivada das percepções cognitivas adquiridas e baseadas, na recolha de informação dos Media e de outras fontes de dados.

Enquanto conceito teórico, a SCG adaptou-se estrategicamente ao objectivo político de controlo da crescente diversificação de expressões, do conhecimento acerca de um ambiente social transnacional. O papel de comunidades epistemológicas e de outras comunidades de inovação tais como os “think tanks” e “coligações” de discurso, é analisado e avaliado. De uma perspectiva da teoria das relações internacionais, são fornecidos argumentos porque é que a SCG não pode ser considerada como um actor global, e também, como e porque é que a SCG tende a ser equacionada política e socialmente com os movimentos de resistência e/ou de anti-globalização, sublinhando alguns dos efeitos multidimensionais que originam estas ligações conceptuais e o seu nexu causal.

A definição vaga e fraca de SCG, e os contornos sociais da noção em constante desenvolvimento, conduzem ao caos do seu significado conceptual, operacional e analítico, assim como a uma diversidade de lealdades múltiplas, flexíveis, simultaneamente transitórias e diversificadas, incluindo tacticamente o tempo e o espaço, fornecendo assim uma função estratégica instrumental atribuída a este conceito orientado para a resolução de problemas.

Abstract

The aim of this article is to provide some reflective views on the political origins of the epistemological process leading to the ontological notion of Global Civil Society (GCS). From this perspective, the GCS is depicted as a social construction inherent to the dynamics of globalization. It has become a social referent derived from biased cognitive perceptions acquired through, and based upon, information gathering from the media and other processed data sources.

As a theoretical concept, GCS has been strategically adapted to the political objective of managing the growingly diversified expressions of knowledge awareness about transnationalized societal environment. The role of epistemic and other innovation communities, such as think tanks and discourse coalitions, is addressed and evaluated. From an international relations theoretical perspective, arguments are provided on why the GCS cannot be considered as a global actor. The article also addresses how and why the GCS tends to be politically and socially equated with resistance and/or anti-globalization movements, stressing some of the multidimensional effects stemming from this conceptual linkage and derived causality nexus.

The vague and loose definition of GCS, and the constantly evolving societal contours of the notion, allow for the fuzziness of its conceptual meaning, operational milieu and analytical margins, as well as for the multiple, flexible, simultaneously transitory and diversified allegiances, including tactically space-time oriented in-and-out movements, thus providing for the strategically instrumental function ascribed to this “problem-solving” concept.

Introduction

The concept of *Global Civil Society* (GCS) implies the interaction between the complex notion of *civil society*, which tacitly entails other previous notions, as well as the existence of other types of societal formations, and the qualifying notion of *global*, which provides the key element leading to concept of *globalization*.

The notion of *civil society* has evolved over time. The identification of the distinctive features that separate it from the “*political*” society, as suggested by Antonio Gramsci, stem from multiple and complex differentiated perceptions, originating a vast number of wide ranging definitions that stress one or another specific characteristic considered to be, in each case, the most relevant one. The consensual core features of these definitions seem to be: 1 - the essentially non-governmental and very diversified form and nature of its elementary components; 2 - the variable degree of institutional and organizational complexity; 3 - the differentiated consistency of their structural frameworks as well as networking connections; and 4 - a wide range of frequently conflicting objectives, actions and strategies.

In short, *pluralism*, highly irregular behavioral patterns, sharp differences both in attitude and purpose, and very uneven structural elements, seem to frame the maximum common denominator of *civil society*. *Pluralism*, ultimately reflects the capacity to provide consensual answers to the universe of interests and legitimized expectations of individuals and groups, under the rule of law, within a state.

Both *pluralism* and *civil society* belong in the context of a political culture of liberal democracy, where citizenship rights and duties prevail as consensual principles for sustainable individual and social practices. This means, both the tolerant coexistence of different sets of values, belief systems, attitudes, projects and objectives, based on a set of accepted norms, and the ability to manage those differences in a constructive way, that is, aimed at the improvement of the whole of the concerned society.

The notion of *global* refers to the qualitative aspects of outcomes stemming from a spatially related and defining process leading to, and resulting from, deep structural, systemic change whose potential developments are perceived to affect actors’ attitudes and behaviours on a planetary scale. Quantitative approach methods are helpful in identifying contextual elements such as the number, diversity and density of actors, intensity and direction of interaction fluxes. However, these are not the core features of globalization processes.

In fact, the notion of *global* as a qualitatively defining feature, is not just related to evolutionary homeostatic system adaptation processes, it focus essentially on

homeoretical, transformational, system change. The term *global* has therefore specific implications when referred to as the defining feature of the concept of *civil society*. It portrays the GCS as an inherent consequence of the globalization process.

The notion of *globalization* is frequently dealt with from the limited perspective of its economic and financial dimensions. However, the notion of *global*, as applied to the concept of GCS, implies that all the other aspects of globalization, such as ethical, political, social, cultural, environmental, and epistemological must be analytically considered for a comprehensive holistic approach, in order to evaluate the meaning and outcome of the process, in all its multiple, diversified and dialectic social dynamics, interactions and synergies, convergences and contradictions.

From this standpoint, a few questions may be formulated, the first of which being: has *civil society* really gone *global*? The answer here may be only very cautiously affirmative because in many countries the rise of civil society has mostly been identified as a reaction, in the form of organized resistance, against the projection of western ideas, values, economic policies, political power and military intervention.¹ On the other hand, the adjective *global* used in this context, refers, primarily, if not exclusively, to a process of spatial extension, with no necessary structural change implications.

The second question is: has the globalization process been the cause for the transnationalisation of civil society? The answer is obviously negative. In fact, while globalization processes account for higher degrees of diversity, density and increasing intensity in transnational interactions, these can be historically traced back as sustained relational patterns, at least since medieval times. In fact, transnational interactions are determinant factors in globalization processes.

Finally, the third question refers to the subject matter of our reflection: can the GCS be considered as an agent of transformational change in the context of globalization processes. In other words, can GCS qualify as an actor of I.R.? The answer to this third question is also negative, though not obviously so.

We will try to stress the argument that the concept of GCS is a politically motivated "misnomer" that refers to the social construction of reality through strategic discourse, by providing a specifically confrontational environment image of the international relational setting, determined by the underlying structure of power, according to pre-fixed objectives along pre-determined development patterns.

1 Cfr. Thomas Carothers, "Civil Society. Think Again", in *Foreign Policy*, Winter 1999-2000, pp. 18-29, p. 27.

State, Sovereignty, and Globalization

The phenomenon of sovereignty erosion can be historically traced back from Westphalia to Viena, and to the end of the XIX century when the great powers and other states gathered at The Hague, agreed to implement political and legal frameworks, institutional mechanisms and systems, norms and rules, to provide for the peaceful settlement of their disputes, and from then on, through Versailles and San Francisco, and more recently, and tragically, since September 11th, 2001.

During the second half of the XX century, terms and notions like defensive alliances, interdependence, transnationalism, regionalism, integration, international regimes, and global governance became increasingly common, as referents of different stages and processes of the sovereignty erosion phenomenon. They also refer to strategies, instruments and forms devised by states to deal with their own evident lack of ability to face the new problems arising from a rapidly changing relational environment.

This evolution is originated through the synergic convergence of a number of interactive processes. On the one hand, the social evolution of societies, in terms of demands related to the improvement of living standards and legitimized expectations. On the other hand, the access to information and communication technologies stimulating the circulation of knowledge, ideas and data, products, services and individuals, allowing for the mutual identification of social, cultural and religious perspectives, life styles and attitudes, leading to new patterns of behavior.

Knowledge and information alter perspectives about issue relevance and priorities leading to the recognition of new problems and to epistemological evolutions, including new forms of issue area framing and commonly perceived optimal solutions, inducing individuals and groups to interact transnationally through organized social movements, advocacy networks and innovation communities, and to coordinate actions among them. All this factors may prove to be important determinants of political choices, legitimized actions and international policy coordination.²

Through the combined agency of all these transnational actors, states lose regulatory control over their constituencies, to the new alternatives available for individual and collective allegiances. They lose control over territories in the form of illicit cross-

² Cfr. Peter Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", in idem, ed., "Knowledge, Power, and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46, n. ° 1. 1992, p. 3.

-border trafficking, illegal immigration and outer space overflying. Finally, states limit their legal power through extraterritoriality, yield control power over their political decision-making capacities and processes through the voluntary transfer, sharing and/or limitation of sovereign competences in regional processes of integration and participation in international alliances, treaties and institutions.

New global problems like climate change, the spread of infectious diseases, environmental/ecological degradation, transnational organized crime, terrorism and other forms of violence, access to vital resources, overpopulation, refugees, minorities and other human related problems, like food scarcity, lack of sanitation, education, poverty, etc., also affect severely the capacity of sovereign states to deal on their own with the required global solutions, deepening interdependences, promoting the relevance of transnational actors, namely NGOs³, international organization and institutions, leading ultimately to the demand of global governance regimes.

Perceptions about sovereignty erosion are thus, two folded. If, for some analysts, sovereignty erosion is seen as the weakening of a major obstacle to global governance, for other observers, states have adapted and conceived policies, strategies and mechanisms to somehow, respond both to this eroding process and to the increasing relevance of transnational actors.

At the same time, the state is perceived as being the essential agent in the formation process of a globally shared regulatory function, even when expressed through the action of international organizations, that will make global governance possible under the rule of law. So far, failing to reach this stage has been, not so much the result of eroding sovereignties, but their lack of political will to support the implementation of a global political agenda through intergovernmental organizations.

The notion of sovereignty, as conceived by Jean Bodin in the XV century, has thus evolved considerably since Westphalia, and is currently under a complex reevaluation process. The causes and consequences of sovereignty erosion have different meanings as applied to different states and, in most cases, it stands as one among several new modes of agency within relational frameworks, shaping new interactive attitudes and behaviors.

3 See, Stephen Hobe, "Global Challenges to Statehood: The Increasingly Important Role of Nongovernmental Organizations", June 1998, Indiana University, in www.globalpolicy.org; James A. Paul, "NGOs and Global Policy-Making", June 2000, in *idem*; Michael Edwards, David Hulme, Tina Wallace, "NGOs in a Global Future: Marrying Local Delivery to Worldwide Leverage", Conference Background Paper, Birmingham, 1999, in *idem*.

Sovereignty erosion is under way. While maintaining its value as a political referent, in empirical and instrumental terms its conceptual value shows the devaluation phenomenon, inducing theoretical reformulations as well as an epistemological reappraisal process, that reveals the trend for the relativization of its operational content. Sovereignty is eroding, as the state is sharing power with other significant actors of the relational environment, loosing autonomy and becoming part of an increasingly interdependent international community.

The inevitable and intrinsic linkage between sovereignty and the state may induce the perception that by sharing power, the state is weakening in the process of sovereignty erosion. From a pure realist perspective, the tacitly and inherently resulting hierarchy of state actors based on relational power, tends to take structural power as an independent variable, stressing the primacy of the rational actor ability to deal with comparative capabilities in order to calculate relative gains through a cost/benefit analytical equation, leading to rational choice decision processes as applied to specific contexts.

However, from a mixed actors system perspective, by sharing power, the state is actually devising new modes of managing change through innovative, if often slow moving and not always effective forms of agency, and sovereignty is becoming one among other structural principles shaping both the system and the state, namely in its inherent ability to adapt and strive through environmental change processes, and determine the significance and the scope of global relational frameworks.

Most of all, the state is evolving in the sense that it is adapting its mechanisms to the new roles required by the process of change, revising priorities, tackling new issues from different perspectives, performing new functions, and providing solutions within the relational system, in order to maintain its leverage in the process of shaping the relational system and managing global change, by enhancing knowledge and recognizing non-fungible power factors. Old and new political and technical instruments combine to allow for the implementation of knowledge based policies and strategies, where power factors as well as power itself, must be reconsidered, both as an agency determining variable and an indicator among the criteria for state hierarchy setting.

The state is thus identifying new issues, creating prospective scenarios, devising available and possible solutions, and defining new objective priorities in order to respond through shared governance regimes, integration processes, international organizations and other collective relational frameworks, to the demands of the unfolding process of global, transformational system change. This is characterized, among many other aspects, by the sudden and accelerated evolution of the *civil society*, decisively influenced

by intensified transnational interactions, improved communication technologies and increased information access, allowing for, and leading to, complex learning processes.

The Concept of GCS

Only in very recent years has the expression “civil society” reemerged from the early European political science of the late XVIII century.⁴ During the 1990’s, politicians suddenly reinstated the expression through its frequent use. Since then, political and social scientists elected it as a conceptual reference in the context of transnational processes linked with the informational-communicational dimension of globalization.

From a 1990 perspective, “[t]he words ‘civil society’ name the space of uncoerced human association and also the set of relational networks – formed for the sake of family, faith, interest, and ideology – that fill this space”.⁵

A working, descriptive definition of GCS was proposed a few days before 9/11, 2001. It stated that GCS is the “sphere of ideas, values, organizations, individuals located primarily outside the institutional complexes of family, market and state, and beyond the confines of national societies, politics and economies”.⁶

While providing elements of continuity between the notion of civil society and the definition of its global dimension, namely the inclusion of a “sphere of ideas, values, organizations [and] individuals”, this description sets two social boundaries. First, a societal limitation, by excluding the “institutional complexes of family, market and state” and second, a spatial/societal extension in what it transcends “the confines of national societies, politics and economies”. In fact, the conceptual definition of *civil society* changes in space and time, and these changes arise from the different perspectives, intended objectives, ways and fields of inquiry.

Michael W. Foley and Bob Edwards reflection upon the “Paradox of Civil Society” stress some of the fundamental questions related with the definitional description perceptions and perspectives about *civil society*. “Does it, for instance, include business

4 Cfr. José Adelino Maltez, *Princípios de Ciência Política*. Lisboa Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 1996, p.298.

5 Cfr. Michael Walzer, “The Concept of Civil Society”, in idem, ed., *Toward a Global Civil Society*, New York, Berghahn Books, 1995, pp. 7-27, p. 7.

6 Cfr. Mary Kaldor, Helmut Anheier, Marlies Glasius, eds., *Global Civil Society 2003*. Oxford, O.U.P., 2003, p. 4. T. do a..

(‘the market’) as well as voluntary organizations, or does the market constitute a separate, ‘private’ sphere? If we exclude the market, should we nevertheless include economic associations-trade groups, professional organizations, labor unions, and the like? What about political organizations? Does it make sense, following Antonio Gramsci, to distinguish ‘civil’ from ‘political’ society? If so, how are we to distinguish between political associations per se and the political activities of groups in civil society, from interest groups to religious bodies, which are intermittently mobilized in pursuit of political goals? Just when does the ‘civil’ become the ‘political’?”⁷

Thus, social and time/space criteria restrict the universe of potential elements of the GCS, both in terms of nature and agency. From a broader comprehensive perspective, “[t]he simplest, most common, meaning given to ‘civil society’ is all public activity, by any individuals, organizations or movements, other than government employees acting in a governmental capacity. In the broadest sense, it encompasses all social, economic, cultural and political relations, but the emphasis is usually on the political aspects of these relations”.⁸

This wider ranging definition is thus needed and adopted here to provide for a comprehensive perspective of the GCS as well as for the understanding of its essential diversity. John Keane suggests that the use of the expression GCS as a “descriptive interpretation” fills its purpose if we refer to the concept as an “ideal-type - as an intentionally produced mental construct or ‘cognitive type’”, that allows “for naming and clarifying the myriad of elements of a complex social reality, even though it cannot be found in such ‘pure’ form anywhere in the social world itself”.⁹

The proposed definition depicts GCS as “a dynamic non-governmental system of interconnected socio-economic institutions that straddle the whole earth, and that have complex effects that are felt in its four corners. Global civil society is neither a static object nor a *fait accompli*. It is an unfinished project that consists of sometimes thick, sometimes thinly stretched networks, pyramids and hub-and-spoke clusters of socio-economic

7 Michael W. Foley, Bob Edwards, “The Paradox of Civil Society”, in *Journal of Democracy*, 7, 3 (1996), National Endowment for Peace and The Johns Hopkins University Press, 1996, 38-52, p. 38-39 and notes, in www.globalpolicy.org.

8 Cfr. Peter Willetts, (2004), “What Is a Non-Governmental Organization?”, in “Institutional and Infrastructure Resource Issues”, ed. by Honorary Theme Editors Jarrod Wiener, Robert Schrier, in *Encyclopaedia of Life Support Systems*, developed under the auspices of UNESCO, EoLSS publishers, Oxford, UK, <http://www.eolss.net>, p. 17. T. do a..

9 Cfr. John Keane, *Global Civil Society?*, Cambridge, C.U.P. 2003. p. 8.

institutions and actors who organize themselves across borders, with the deliberate aim of drawing the world together in new ways".¹⁰

Stressing the essential characteristic of its non-state state agents, private, individual or collective participation, and some form of structural organization, the proposed definition of GCS reveals a new characteristic. The *global* extension of the concept implies that civil society becomes *transnational* in scope and domain, while maintaining its *pluralistic* nature.

From a global perspective, the notion of *civil society*, reveals the fact that nation-states have come to recognize in it, the inclusive feature that allows for the interactive coexistence of a vast number of diversified transnational actors, namely NGOs, concerned with virtually every issue and sector of human and social activity, from environment and feminism, to human rights, sustainable development and biodiversity, economic regulation, justice, social development and distributive equity.

On the one hand, these actors share some responsibility in the process of sovereignty erosion. On the other hand, they must be dealt with in terms of reaching workable solutions, for new issues arising not only from the GCS itself, but also from external, systemic and environmental common global problems, namely giving way to global governance regimes.

NGOs, pressure groups, social movements and advocacy networks are among the most frequently mentioned transnational actors. But, at the same time, the growing relevance of economic and financial transactions, make multinational corporations another important set of actors. "The processes of economic globalization are (...) transferring unprecedented power to a variety of transnational actors, including transnational business and financial interests".¹¹ These are mainly western based, and the state as to deal and compete with them.

Still another group of erratic actors can be identified as integrating the large concept of GCS. This group includes the so called "perverse NGOs", ideological hate groups, transnational terrorist networks, transnational criminal cross-border trafficking organizations and transnational social movements, groups and networks identified with advocacy, financing and logistical support of the former.

10 Cfr. *idem*, *ibidem*, p. 8.

11 Cfr. Mary Kaldor, Helmut Anheier, Marlies Glasius, eds., *Global Civil Society 2004-2005*, London, Sage, 2005, p. 27.

Is GCS a Global Actor?

From a systemic perspective, an *actor* of international relations can be described as a contextually identifiable entity generally recognized as mastering the ability to develop internal legitimized consensus over decisional processes, project them into external action and policies through coherent, consistent and sustained ways of influencing structural processes of change in the perceptions, perspectives, attitudes and behaviors of other actors affecting the relational environment, and engaging in this processes with the ultimate goal of assuring its own sustainability.

In international relations, the global dimension of an actor refers not only to the reach, domain and scope of its policies, actions and objectives, but mainly to the systemic structural/transformational change that its actions produce over the relational environment. Many of these characteristics seem extremely hard to identify in the case of the GCS.

From the sovereign state perspective, the GCS has simultaneously become part of the problem and part of the solution in the state's attempt to manage the process of change and in any case, it stands as a defining feature of the international context where consistently growing numbers of diversified transnational actors are increasingly hard to ignore. But from a non-state actor's perspective, the GCS is a "progressive" and "democratic" movement and thus, only certain NGOs and social movements are considered to be a part of it.

In both cases, the political neutrality of the term is hardly achieved, and *civil society* or at least some of its constitutive elements often become *political*.¹² In both cases too, the GCS is viewed as, at least an aspiring actor of I.R., and the result of the sum of its transnational sub-actor parts. In any case, the inevitability of recognizing GCS actors as agents of change leads to the question of knowing whether GCS *per se* should qualify as an actor of I.R..

A number of epistemological, ontological and empirical aspects seem to forestall this possibility. In the first place, evidence shows that the concept of GCS is of western origin, and therefore biased towards a westernized perspective of the relational environment. Its theoretical reinstatement is an outcome of globalization itself, stemming from the relation between knowledge and change, rather than from the linkage between knowledge and power, also from intellectual scientific and technological innovation, as well as, from an evolutionary epistemological process.

12 See, Michael W. Foley, Bob Edwards, "The Paradox of Civil Society", in *ob. cit.*

Secondly, the concept of GCS entails two tacit, but rather questionable assumptions. One is that the GCS is the *transnational projection* resulting from the sum of the various “national” civil societies. This assumption means that the political science concept of *civil society*, as well as the perspective of the domestic/foreign divide, are not only applied to the transnational relational environment, but also, and most significantly, that the analytical approach to the concept of GCS reifies the normative political science approach to international relations, viewed as political interstate relations and carried out beyond state borders.

The other questionable assumption is the implicit similarity between the democratic environment, where each “national” civil society follows the rule of law within a given political order and legal framework, and the international *quasi* anarchical society. In fact, in the international context, the transnational civil society develops its processes and actions without any formal code of conduct, by strategically profiting from state power gaps and exploring its flaws, insufficiencies and limitations, giving a new meaning to the concept of anarchy, which, after all, is not just “what states make of it”.

Thirdly, both assumptions equate the concept of *transnationality* with the concept of *globality*, by establishing a tacit analogy between GCS and a selected, more or less extensive group of NGOs. However, as we pointed out, these are very different conceptual notions, both in nature and scope.

Fourthly the growing number of INGOs classified as QUANGOs, and GONGOs, GRINGOs, DONGOs, PANGOs and BINGOs make it increasingly harder to clearly distinguish and separate NGOs that would integrate the GCS, from states, governments, international organizations and transnational corporations.¹³

Finally, according to the proposed working definition of actor of I.R., the diversity of issues, interests, objectives and actions pursued by the social actors potentially included in the GCS, denotes the evident absence of the actor’s basic conceptual characteristics.

In fact, the diversity of entities potentially elected to be included in the concept of GCS, their contradictory interests and lack of coherence, consistency, are self-evident. At the same time, there are no distinguishable politically and strategically defined or planned objectives with the ultimate aim of influencing the behavior of the other actors in order to alter the relational environment and ensure GCS own sustainability as an actor.

13 See Natalie Steinberg, (December 2001), “Background Paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs”, in www.globalpolicy.org

This facts make it extremely difficult and theoretically questionable, if not empirically impossible, to view the GCS as a global actor. The question is then, why are both states and GCS advocates, committed to view the GCS as an actor?

The Objective and the Strategy

Like the concept of international community, which in fact refers to the western hemisphere plus a few other chosen countries, the idea of a GCS makes it easier for the common individual, to conceive a global community of citizens with a of considerable number of rights, and just a few obligations, if any¹⁴, and above all with a capacity of intervention by actively participating in the decision making processes that will potentially affect their existence.

The promoters of “globalism”, or the supporters of the so called “*Washington Consensus*” viewed as “an overreaching ideology of governance that combines neo-liberalism with an insistence and faith that global integration is inevitable and good”¹⁵, are interested in explaining the flaws of globalization explaining its hindrances by equating them with organized social resistance to the process, through the identification of a reactionary causality nexus. However, the individual perception is always related to each one’s own perspective of reality, conditioned by his or her geo-cultural setting, and biased by the strategic filters of the ruling media through the politically correct agenda-setting criteria, approved images and analytical frameworks.

The resulting messages are adapted to each specifically targeted social group according to the technical capabilities of the communicational environment, according to its socio-cultural context, determined set of values, principles, belief systems, arguments and domains of truth, which will ultimately translate into different perceptions about available alternatives among social groups and societies.

This perceptions will determine individual and collective priority choices, attitudes and behaviours, allegiances and loyalties, identifying each individual, group or

14 See, Amitai Etzioni, “Too Many Rights, To Few Responsibilities”, in Michael Walzer, ed., *Toward a Global Civil Society*, ob. cit., pp. 99-106.

15 Cfr. Sandra Halperin, Gordon Laxer, “Effective Resistance to Corporate Globalization”, in idem, eds., *Global Civil Society and its Limits*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, U.K., Palgrave Macmillan, 2003, pp. 1-21, p. 3.

society, either with the message conveyed by the underlying structure of power, or in opposition to the dominant cultural discourse of the politically correct.

The authors and promoters of that discourse also provide a wide-ranging set of customized images of this opposition. This is where we find all the elements of the melting pot of ideologies, social, political, religious and cultural trends and life styles that have been present since the Seattle demonstrations of December 1999, at every meeting of the WTO, the IMF, the G 8, or any other global intergovernmental decision making entity inducing transnational movements like the World Social Forum of Porto Alegre.

These individuals and groups are commonly labelled as anti-globalization movements and misleadingly defined as GCS, by the promoters of globalization processes. This identification of anti-globalization movements with GCS helps to build an image of "the other", that very rapidly converts into the opponent, the adversary, and, soon, the enemy. The underlying logic process is based on the controversial assumption that globalization is not perceived as a transformational process but rather as an ideology that anyone can be in favour of, or against, or a set of political or doctrinal principles and thus subject to personal choice, in terms of adherence or rejection.

Beyond the promotion of the globalization process in itself, this strategy is aimed at yet a more important core objective, defined by the underlying structure of power, which is to provide sustainability to the relational environment, through the maintenance of a confrontational mind-setting attitude among decision makers, that will induce similar attitudes and behaviours on individuals, groups and the society in general.

This strategy and objectives derive from the fact that the instruments available for shaping and managing the relational environment, were conceived to deal with the conflictive setting of the cold war era. The strategy is therefore, aimed at replacing the classical enemy of the bipolar world that came to an end in the process of implosion of the USSR and de communist block, in 1989-1991, by a new kind of threatening agent of change, a menacing, hard to identify entity that uses diffuse power, vague strategies, versatile unexpected and unprecedented means to reach unclear diversified undefined objectives that are however, made to converge in a logic of coherent action against globalization. This logic is based on the politically correct and approved strategic discourse aimed at the social construction of the image of a GCS as an anti-globalization social actor.

The anti-globalization movement in its many forms, shapes and shades including terrorism, is now seen as the enemy, embedded in, and equated with, the GCS at large.

Therefore, the GCS must be a global actor, for only a globally reaching actor can actively and strategically oppose a globally reaching process, such as globalization, and be equated with organized coherent and consistent resistance against it.

The inherently resulting perception shapes the logic of individual expectations about the socially constructed perspective of global reality. This will ultimately legitimate political decisions, justify priorities, ways and means to reach allegedly inevitable and crucial ends, even when this means the curtailing of civil rights and liberties; determine issue linkages, rational choices, securitarian strategies and policy options, advocate the use of force as a means for conflict resolution, and promote the spread of social, ethnic, political or religious violence, in the process.

Security issues become the polarizing dimension in the life of entire societies and political communities, shaping the relational environment and the logics of individual and collective attitudes and behavioural interactions, overriding any other wide ranging social and economic objective, like human rights promotion, environmental sustainability and other momentous global issues.

The interesting fact is that either influenced, financed or infiltrated by the structural underlying proponents of globalization, some of the diversified movements that integrate the customized image of GCS, united under the common banner of anti-globalization, are implicitly fulfilling the aims of the globalization promoters. In fact, by identifying themselves against the globalizing processes, these GCS movements are helping to build and justify the logics of inevitability of relationships inherent to a confrontational environment, and legitimising the strategically conceived image of a socially constructed reality.

Both pro and anti-globalization positions can be simultaneously identified in the attitudes and actions of the agents of change that fit under the acronym GCS. Their nature, objectives and strategies, as well as their expectations, actions and effective outcomes, as viewed through the rational choice lenses of the cost/benefit decision dynamics, are so diversified, frequently opposed and mutually neutralizing at times, that it is virtually impossible to consider the GCS as an actor, let alone a global one.

In fact, there is no evident or implicit common core objective or coherent behavioural pattern, even in relation to the most evident, simple and seemingly consensual issues, that would allow for the identification of the GCS as an actor of I.R. It is rather the logic of the individual actor's sustainability within the system that seems to prevail as the top priority, determining the attitude and nature of relational behaviour of each actor or

group of actors, movement, organization or network that fit under the encompassing notion of GCS.

The Role of Innovation Communities

Information and knowledge are not conceptual equivalents. While communication provides access to information and allows for the acquisition, storing and data processing from multiple, simultaneous sources in real time, the concept of knowledge implies both the capacity to process information, that is to recognize, select, compare, evaluate and validate relevant data, and the ability to integrate the resulting processed information in cognitive evolutionary processes of complex learning whose outcomes translate into social action through empirical application.

From the actor's strategic perspective, we must recognize the importance of the knowledge-based discourse as the key factor in the process of social construction of perceived reality. *Innovation communities* become important, if not crucial agents of change, in an image formation process leading to the perception and identification of the GCS as an agent of the globalized social reality and the relational environment.

Epistemic communities, generate and process ideas and specialized information that circulate through GCS actors, between state and non-state actors, as well as between knowledge communities at national and transnational levels of interaction. "Their claim rests on a theoretically informed vision of reality and a notion of scientific validity (...) The members of such a community share a common understanding or particular problems in their field of research *as well as* an awareness of, and a preference for, a set of technical solutions to these problems".¹⁶

The influence of epistemic communities members on decision making processes goes far beyond that of opinion leaders or opinion makers, generally aimed at reaching "attentive" and knowledgeable sectors of the general public; and special consultants, experts and advisers, generally concerned with specific issue areas and acting within limited institutional and decisional contexts. Epistemic communities develop a growing collective perception about the identification of perspectives, ideas, concepts, and notions about common issues, problems and preferred solutions that translate into a phenomenon of *consensual knowledge*.

16 Andreas Hasenclever, Peter Mayer, Volker Rittenberger, *Theory of International Regimes*, Cambridge, CUP, 1997, p. 149.

In the information age, epistemic communities and think tanks, communities of practice and discourse coalitions, advocacy groups, networks and movements, stand as the new social actors of the knowledge based society. As such, they represent the epistemic and empirical agents of social change, inducing knowledge specific based perceptions of the global relational environment, and shaping a socially constructed image of a reality we call GCS.

Finally, *communities of practice* coordinate their active participation through different forms of influence or pressure, over national and international decision making processes, or indirectly, by stimulating transnationally coordinated social movements and actions.¹⁷

Through discourse coalitions, epistemic communities, think tanks and communities of practice, based on consensual knowledge, provide justifiable policy arguments, logics and perspectives about issues, problems and optional solutions, or take actions that legitimize policy choices. Information, and above all, knowledge, becomes the essential factors of structural power.

Conclusions

In the beginning of our reflections we suggested definitional contents to the notions of *civil society*, *global*, *globalization*, *pluralism* and *transnationalism* as the working operational concepts necessary to develop our argument. Bearing in mind the very limited operational and instrumental function of these analytical and theoretical tools, our conclusions are necessarily very general in scope.

In the first place, civil society hasn't really gone global, though transnational interactions are crucial for the development of civil society. However, this does not necessarily mean the inevitability of a linkage between civil society and democratic, liberal values, nor does it mean the promotion of economic growth, distributive justice, the improvement of living standards, human rights or environmental sustainability. In fact, transnationalism is also responsible for the spread of hate ideologies, transnational organized crime, illegal economy networks, infectious diseases, terrorism, violence

¹⁷ Ver Peter M. Haas, "Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-Operation", in Volker Rittberger, ed., *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 168-201, p. 178 e segs..

and various other sources of global instability. They all belong in the realm of a GCS.

Secondly, the evident need for the sovereign state as the regulatory instance *par excellence*, and the constant demand for state-led interventions in every problematic situation in any sector of social activity or interest area at either local, regional or planetary frame of action, show that the transnational rise of civil society means it is neither necessarily going global, nor that state power is declining as a consequence.

But power factors have evolved and changed both in meaning, instrumental effectiveness and elemental fungibility, as well as in terms of assessment of comparative relational capabilities. At the same time, new power factors have emerged and grown in their relative relevance. The emerging “network” or “information” society is knowledge based and this means that knowledge has become the key power factor in every actor’s strategy to both relate with one another, and deal with the inevitability of managing change, in order to prevail and actively intervene in the process, through the inherent evolution in perspectives and priorities, attitudes and behaviors.

However, given the referred epistemological, ontological and empirical objections to qualifying the GCS as an actor, either transnational or global we consider the concept of GCS in itself, as a social construct of globalization, standing as a referent, and as such, referring to a complex agent of change, acting through the social construction of a biased image of reality, that was strategically pre-determined.

The final objective of that strategy is the promotion of the dominant, politically correct and framed discourse, in order to generate a process of cognitive perception and imposing through it an image of the GCS acting as a unit, in a coherent and consistent manner in the relational environment. From this perspective all the effects stem from an agenda-setting based on real facts, strategically selected, interpreted, edited and diffused through global information and communication systems and *media* networks. The notion of GCS thus becomes politically functional and strategically instrumental as a legitimizing tool for decision-making processes and through the inherent normative diffusion.

The concept of GCS represents more of a social construct, conceived for, and adapted to the political purpose of managing the global knowledge based society, through decisive procedural influence and considerable degrees of control. In other words, the concept of GCS is the result of the strategic mobilization of biased cognitive perceptions, adapted to the political objective of dealing with the globalizing trend of an ever expanding information gathering, attentive public, and knowledge aware, transnationalized societal environment.

In this sense, and from a gramscian dichotomous perspective, the ultimate question may be: when or in what circumstances, does *civil* society, and GCS or its elemental components, for that matter, become *political*, both in nature and in terms of agency.¹⁸

From an international relations perspective, the notion of GCS stands as a broad umbrella referent. It represents a strategically encompassing, wide concept, able to promote convergence and consensus over common perceptions and feelings, attitudes and behaviors, perspectives and images of reality, and to originate structured groups, movements, networks and organizations whose actions become legitimized by the alleged inevitability of dealing with that perceived reality, as well as with other actors and the relational environment.

Both the vague definition of GCS and the theoretically evolving societal contours of the notion, allow for the inclusion of multiple, simultaneous and transient individual and group allegiances, as well as tactical, space-time oriented, in-and-out movements, providing for the strategically instrumental function ascribed to the concept. In fact, the notion of GCS is loose, porous, flexible and stretchable enough for any individual to be able to feel part of, be identified with, or participate in processes of change developing in that perceived social reality, either directly and individually, or through collective movements of multiple, simultaneous or alternative allegiances.

The social reality of GCS includes important agents, relevant factors, distinctive system dynamics and processes, inducing significant structural changes in the relational environment. To consider the GCS as a global actor, however, is yet another epistemological misnomer, an intellectually misleading gadget serving as a problem-solving theoretical by-product of both neorealism and neoliberalism.

At the same time, its politically biased potential, turns the concept into an instrumental rationalist tool derived from the “neo-neo” consensus, rather than from the inherent theoretical debate, and strategically conceived to sustain and promote the traditionally dominant stance of positivist approaches in I.R. theory.

References

CAROTHERS, Thomas, “Civil Society. Think Again”, in *Foreign Policy*, winter 1999-2000, pp. 18-29.

18 See, Michael W. Foley, Bob Edwards, “The Paradox of Civil Society”, in ob. cit.

EDWARDS, Michael, HULME, David, WALLACE, Tina, "NGOs in a Global Future: Marrying Local Delivery to Worldwide Leverage", Conference Background Paper, Birmingham, 1999, in www.globalpolicy.org

ETZIONI, Amitai, "Too Many Rights, To Few Responsibilities", in Michael Walzer, ed., *Toward a Global Civil Society*, New York, Berghahn Books, 1995, pp. 99-106.

HAAS, Ernest B., *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley and L.A., Cal., University of California Press, 1990.

FOLEY, Michael W., EDWARDS, Bob, "The Paradox of Civil Society", in *Journal of Democracy*, 7, 3 (1996), National Endowment for Peace and the Johns Hopkins University Press, 1996, 38-52, in www.globalpolicy.org

HAAS, Peter M., "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", in idem, ed., "Knowledge, Power, and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46, n. ° 1. 1992.

_____, "Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-Operation", in idem, ed., "Knowledge, Power, and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46, n. ° 1. 1992.

HALPERIN, Sandra, LAXER, Gordon, "Effective Resistance to Corporate Globalization", in idem, eds., *Global Civil Society and its Limits*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 1-21, p. 3.

HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter, RITTENBERGER, Volker, *Theory of International Regimes*, Cambridge, CUP, 1997.

HOBE, Stephen, "Global Challenges to Statehood: The Increasingly Important Role of Nongovernmental Organizations", June 1998, Indiana University, in www.globalpolicy.org

KALDOR, Mary, ANHEIER, Helmut, GLASIUS, Marlies eds., *Global Civil Society 2003*. Oxford, OUP, 2003.

_____, eds., *Global Civil Society 2004-2005*, London, Sage, 2005.

KEANE, John, *Global Civil Society?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

LOUW, Koos "Communities of Practice", in The KnowledgeBoard Forum, in www.competia.com

MALTEZ, José Adelino *Princípios de Ciência Política*. Lisboa Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 1996.

PAUL, James A., "NGOs and Global Policy-Making", June, 2000, in www.globalpolicy.org

MITTELMAN, James H., *The Globalization Syndrome. Transformation and Resistance*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 2000.

RISSE, Thomas, "Transnational Actors and World Politics", in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations*, London, Sage, 2002, pp. 255-274.

SANTOS, Vítor Marques dos, *Conhecimento e Mudança. Para uma Epistemologia da Globalização*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 2002.

_____, *Introdução à Teoria das Relações Internacionais*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, (forthcoming).

SCHOLTE, Jan Aart, "The Globalization of World Politics", in John Baylis, Steve Smith, eds., *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 2nd. ed., Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 13-32.

STEINBERG, Natalie, (December 2001), "Background Paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs", in www.globalpolicy.org

STONE, Diane, NESADURAI, Helen E. S., *Networks, Second Track Diplomacy and Regional Cooperation: The Experience of Southeast Asia Think Tanks*, (1999), Department of Politics and International Studies, and Centre for the Study of Globalization and Regionalism, University of Warwick, Coventry CV4 7AL.

YOUNG, Oran R., "The Actors in World Politics", in James N. Rosenau, V. Davies, M. East, eds., *The Analysis of International Politics*, New York, Free Press, 1972, pp. 125-144.

WALZER, Michael, "The Concept of Civil Society", in idem, ed., *Toward a Global Civil Society*, New York, Berghahn Books, 1995, pp. 7-27.

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. n.º/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 114, 115, 116)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 n.ºs /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 n.º _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000000777720

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN - PT5000 3500270006863043049

BIC CODE – CGD IPT PL

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 (12 a 15 linhas).

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 a 12 to 15 lines abstract of the article.

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 Fronteiras da Europa
Adriano Moreira

Tendências nos Conflitos de Fraca Intensidade
Maria do Céu Pinto

A Visão da «Guerra Total» no Pensamento Militar
António Paulo Duarte

The EU and US: Friends or Rivals?
Fraser Cameron

The Making of Multilateralist Germany:
Implications for US-Germany Bilateral Relations
David Coleman

A Memória Otomana nos Conflitos dos Balcãs
José Pedro Teixeira Fernandes

O Papel dos Militares nas Grandes Mudanças
em Portugal – Uma Perspectiva de Conjunto
António José Telo

Um Olhar Actual sobre a «Transformação»
do Conde de Lippe
Miguel Freire

A Cultura de Segurança e Defesa no Ensino Superior
Em Portugal
João Vieira Borges

Indicadores de Produtividade da Marinha
Jorge Silva Paulo
Ana Barbosa Queirós



ISSN 0870-757X



97708707570071 00113