

Nação Defesa

Nº 110

Primavera 2005

3ª Série

A Propósito do Conceito de Império
Luís Moita

A Metamorfose do Sistema Vestefaliano e o Domínio Teórico das
Relações Internacionais: Alguns Desafios Metodológicos
Luís Lobo-Fernandes

A Rússia e a Segurança Europeia
Carlos Gaspar

Regional Security and the Nagorno-Karabakh Conflict
Teresa Cierco
Maria Raquel Freire

A Europa da Defesa: o Fim do Limbo
Laura C. Ferreira-Pereira

Dissuasão no Estreito de Taiwan: 2004-2010
Alexandre Carriço

Economia e Defesa. A Defesa Económica como Componente da
Defesa Nacional
Henrique Veríssimo

Establishment of the Hungarian Air Force and the Activity of the
Hungarian Royal "Honvéd" Air Force in World War II Respectively
Szabó Miklós

Instituto da Defesa Nacional

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

João Marques de Almeida

Editor Executivo

António Horta Fernandes (FCSH-UNL)

Conselho Editorial

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, José Luís Pinto Ramalho, 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 (Department of International Relations, London School of Economics and Political Science, Grã-Bretanha) Filipe 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, Todd Sandler (School of International Relations, University of Southern California, 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 110

Primavera 2005

3ª Série

A Propósito do Conceito de Império
Luís Moita

A Metamorfose do Sistema Vestefaliano e o Domínio Teórico das
Relações Internacionais: Alguns Desafios Metodológicos
Luís Lobo-Fernandes

A Rússia e a Segurança Europeia
Carlos Gaspar

Regional Security and the Nagorno-Karabakh Conflict
Teresa Cierco
Mária Raquel Freire

A Europa da Defesa: o Fim do Limbo
Laura C. Ferreira-Pereira

Dissuasão no Estreito de Taiwan: 2004-2010
Alexandre Carriço

Economia e Defesa. A Defesa Económica como Componente da
Defesa Nacional
Henrique Veríssimo

Establishment of the Hungarian Air Force and the Activity of the
Hungarian Royal "Honvéd" Air Force in World War II Respectively
Szabó Miklós

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>	
Teoria das Relações Internacionais	
A Propósito do Conceito de Império	9
<i>Luís Moita</i>	
A Metamorfose do Sistema Vestefaliano e o Domínio Teórico das Relações Internacionais. Alguns Desafios Metodológicos	33
<i>Luís Lobo-Fernandes</i>	
<hr/>	
A Rússia e a Segurança Europeia	45
<i>Carlos Gaspar</i>	
Regional Security and the Nagorno-Karabakh Conflict	59
<i>Teresa Cierco, Maria Raquel Freire</i>	
A Europa da Defesa. O Fim do Limbo	87
<i>Laura C. Ferreira-Pereira</i>	
Dissuasão no Estreito de Taiwan: 2004-2010	129
<i>Alexandre Carriço</i>	
Economia e Defesa. A Defesa Económica como Componente da Defesa Nacional	167
<i>Henrique Veríssimo</i>	
Establishment of the Hungarian Air Force and the Activity of the Hungarian Royal “Honvéd” Air Force in World War II Respectively	191
<i>Szabó Miklós</i>	

De acordo com as alterações introduzidas no número anterior, o número 110 da *Nação e Defesa* é composto por duas partes. A primeira, de natureza temática, inicia uma discussão sobre a evolução da Teoria das Relações Internacionais desde o fim da Guerra Fria e depois dos ataques de 11 de Setembro de 2001. A segunda parte, extra temática, trata de vários temas da segurança internacional e europeia, e da defesa nacional.

Começando pela última parte, o número 110 publica três artigos dedicados à segurança da Europa. Na direcção de leste para oeste, Carlos Gaspar discute o papel da Rússia na segurança europeia. Segundo o autor, o fim da Guerra Fria provocou a “europeização” da política de segurança de Moscovo. O conceito refere-se a um processo duplo e paralelo: por um lado, a ocidentalização do regime; e, por outro lado, a regionalização da política de defesa e segurança. Convém desde logo referir que o termo “regionalização”, no caso russo, não é inteiramente idêntico a “europeização”. Dada a extensão do seu território, a Rússia será sempre uma ‘dupla potência regional’: na Europa e na Ásia. No entanto, o termo “regionalização” resume o declínio da Rússia, em relação à antiga superpotência soviética, e hoje a sua influência na América Latina, em África, e mesmo no Médio Oriente, é certamente menor, em comparação com o que acontecia durante o conflito bipolar. O autor nota a existência de uma tensão entre a tendência de cooperação da política de segurança russa, resultante da “ocidentalização”, e a emergência de ressentimentos nacionalistas, fruto do declínio e da regionalização das estratégias de Moscovo. Esta tensão está, em última análise, ligada às “oscilações identitárias entre o Oriente e o Ocidente” que continuam a marcar a Rússia.

Ainda no leste europeu, Teresa Cierco e Raquel Freire analisam as implicações do conflito entre a Arménia e o Azerbaijão, a propósito da região do Nagorno-Karabakh, para a segurança regional. Depois de fazerem uma breve e informativa introdução à história do conflito, as autoras abordam três temas. Em primeiro lugar, o modo como

o conflito afecta os países vizinhos. Em segundo lugar, as consequências resultantes das intervenções das grandes potências e das potências regionais, como os Estados Unidos, a Rússia, a Turquia e o Irão. Por fim, o papel das organizações internacionais, particularmente a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), na mediação do conflito, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, nas actividades de ajuda humanitária. As autoras terminam associando a resolução do conflito com a promoção da estabilidade política em toda a região do Cáucaso. As questões europeias concluem-se a Ocidente, com um texto de Laura Ferreira-Pereira sobre a defesa europeia. A partir de uma perspectiva histórica, que se inicia com o pós-Guerra, a autora examina as iniciativas que visaram construir uma defesa europeia. O fim da Guerra Fria provocou uma profunda alteração, através da qual, a defesa europeia abandona o “estado de limbo histórico”, em que viveu entre 1954 e 1992, para ocupar um lugar de destaque no “topo da agenda comunitária”.

A segunda parte do número 110 trata ainda de outros três temas. Henrique Veríssimo discute a natureza da transição paradigmática de uma concepção quase exclusivamente militar de defesa para um entendimento da defesa onde a “componente económica” ocupa um lugar de destaque. A mudança de paradigma resulta, antes de mais, das alterações dos conflitos e das ameaças globais e exige, em segundo lugar, novas estratégias de defesa, onde a integração europeia desempenha um papel crucial. Alexandre Carriço debruça-se sobre a segurança no Estreito de Taiwan, uma das questões mais complicadas da segurança internacional. O autor aborda, mais especificamente, a política norte americana em relação à defesa da ilha, colocando-a no contexto das relações bilaterais entre Washington e Pequim. Por fim, Szabó Miklós, Director do Instituto de Defesa Nacional da Hungria, e igualmente historiador de formação, analisa a história da Força Aérea húngara desde o período da monarquia até à sua destruição, em Maio de 1945, no final da Segunda Guerra Mundial.

A parte temática do número 110 é dedicada às implicações do fim da Guerra Fria e dos ataques de 11 de Setembro de 2001 para a Teoria das Relações Internacionais. No primeiro artigo, Luís Moita, discute o conceito de “império”. O autor assume um triplo objectivo com o seu estudo. Em primeiro lugar, a partir de uma perspectiva histórica, recupera os conceitos de “império” e de “imperialismo”, recuperando a distinção convencional entre “impérios pré-modernos” e “impérios modernos”. Em segundo lugar, Luís Moita está interessado em analisar o caso particular dos Estados

Unidos, onde a tensão entre a “recusa imperial” e o “destino manifesto” marcam de um modo muito específico a natureza da expansão norte americana. Por fim, o autor termina com uma abordagem crítica de alguns dos principais trabalhos sobre o conceito de “império”, delineando deste modo os termos do debate actual sobre o “império norte americano”. No segundo artigo temático, Lobo Fernandes, considera os desafios impostos pelas alterações estruturais, sofridas pelo sistema internacional na última década e meia, à Teoria das Relações Internacionais. A confluência do fim da Guerra Fria e do conflito bipolar, dos desafios da modernização aos fundamentos do sistema Vestfaliano, e os eventos do 11 de Setembro de 2001 e do 11 de Março de 2004 contribui para diminuir o valor explicativo dos principais conceitos das Relações Internacionais. Em particular, segundo o autor, é fundamental clarificar a nossa compreensão sobre o “papel dos actores transnacionais” e a natureza das “formas de guerra assimétrica”.

Os dois artigos sobre a Teoria das Relações Internacionais visam iniciar um debate mais aprofundado sobre os desafios conceptuais e analíticos que a disciplina enfrenta como resultado das alterações da política mundial desde 1989. Em lugar de dedicar um número da *Nação e Defesa* à Teoria das Relações Internacionais, dando um pouco a imagem de ‘tratamento exclusivo e definitivo’ sobre o tema, pretende-se estimular o debate e a natureza necessariamente especulativa e aberta do exercício. Convida-se, assim, os académicos e investigadores que se interessam pela Teoria das Relações Internacionais a participar na discussão.

Por fim, como o leitor pôde desde logo constatar, com o presente número deu-se uma significativa alteração gráfica com a qual se inicia a 3ª Série da *Nação e Defesa*, desde o número 0, lançado em 1976. Às alterações da linha editorial, achámos por bem, aliar uma modernização de natureza gráfica, que só agora foi possível operar, mas que consubstancia no seu conjunto a renovação iniciada. Aos nossos leitores caberá a última palavra, na certeza, de que tudo fizemos para melhor os servir.

João Marques de Almeida

A Propósito do Conceito de Império

Luís Moita

Vice-Reitor da Universidade Autónoma de Lisboa

Resumo

Após um breve panorama do debate em Portugal sobre a natureza imperial do poder norte-americano, o artigo recapitula a história dos termos “imperialismo” e “império” e distingue dois grandes tipos de impérios históricos: os pré-modernos (civilizações agrárias) e os modernos (coloniais, ligados às sociedades industriais). Em referência à história dos Estados Unidos, mostra-se a relativa contradição entre a recusa imperial e o “destino manifesto” de uma expansão próxima da colonização.

Com base nestas análises, aborda-se a actualidade da posição dos EUA no mundo, para concluir que se trata de um império de tipo novo (pós-moderno) dados os elementos de coacção política, projecção militar e cobrança de tributo imperial. São discutidas e criticadas as teses de Antonio Negri sobre o império, bem como as opiniões de Todd, Wallerstein e Arrighi sobre o declínio do império norte-americano.

Abstract

After a brief scene of the debate in Portugal about the Imperial nature of the North American power, the article recapitulates the history of the terms “Imperialism” and “Empire” and distinguishes two great types of historical Empires: the daily pay modern (agrarian civilizations) and the modern (colonial, on to the industrial societies). In reference to the history of the United States, it shows the relative contradiction between the Imperial refusal and the “manifest destination” of expansion nearness to colonization.

With base in these analyses, it is approached the position in the present time, of U.S.A. in the world, to conclude that it is a new type of Empire (after-modern) given to the coercion politics elements, military projection and imperial collection of tribute. The thesis of António Negri, about the Empire, are argued and criticized, as well as the opinions of Todd, Wallerstein and Arrighi about the decline of the North American Empire.

A exploração do conteúdo de um conceito - um trabalho eminentemente teórico - torna-se útil quando se transforma em instrumento para melhor interpretar a realidade. O conceito de Império tem sido objecto de debates interessantes, designadamente em torno da sua aplicabilidade às relações internacionais contemporâneas. Numa palavra: será o termo adequado para interpretar a actual posição norte-americana no mundo? Tenho a convicção de que pode ter alguma utilidade explorar esse tema do Império, como tantos outros o têm feito, nem que seja como pretexto para, justamente, percorrer a actualidade e dela explicitar alguns traços salientes.

Mesmo entre nós, a questão não é nova. Logo no primeiro número da revista *Relações Internacionais*, os Professores Carlos Gaspar e João Marques de Almeida¹ cruzam argumentos sobre o assunto, sob a forma curiosa de troca de correspondência. Marques de Almeida sublinha que “o ano de 2002 marca o regresso da discussão sobre a tentação imperial” dos Estados Unidos, no óbvio contexto pós-11 de Setembro, enquanto Carlos Gaspar defende que “os Estados Unidos não são um império: não existe uma ordem hierárquica mundial, a principal potência internacional não domina os outros Estados e a vontade imperial da comunidade política norte-americana continua por demonstrar”. Aliás os mesmos autores têm trabalhos sobre o tema disponíveis no sítio do Instituto de Relações Internacionais na Internet. Carlos Gaspar estuda “O momento imperial”, analisando a “ficção imperial”, para concluir que “o império americano é sempre um império com adjectivos: é virtual, ou informal, ou benigno, ou compulsivo, ou incoerente, ou democrático, ou liberal, tudo menos um império *tout court*”² (voltaremos a esta adjectivação). Quanto a João Marques de Almeida desenvolveu o tema em “Os Neo-Conservadores e a Ideia de ‘Império’”³ e no que toca à pergunta: “Pode a América ser um império?” afirma “Os neo-conservadores dão duas respostas à questão mais provocante de todas. Para uns, como Kagan, Kristol e Wolfowitz, não pode. Para outros, como Max Boot, Robert Kaplan, e intelectuais próximos dos neo-conservadores como Ferguson e Stanley Kurtz pode e deve”.

Pelo seu lado, o General Loureiro dos Santos intitulou o terceiro volume de *Reflexões sobre Estratégia* com a expressão significativa “A idade imperial - A nova era” (Loureiro dos Santos, 2003), onde afirma incisivamente: “Com os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, começou a idade imperial”, acrescentando: “O confronto estratégico central

1 *Relações Internacionais*, n.º 1, Março 2004.

2 Disponível em www.ipri.pt/investigadores.

3 *Ibidem*.

na actualidade e no futuro previsível, reside na afirmação planetária do império mundial norte-americano” (Loureiro dos Santos, 2003). Já antes, em 2002, a revista *Política Internacional* tinha publicado um número com o título “América: A República Imperial”⁴, onde alguns destes temas eram afluídos. Eu próprio me ocupei do assunto já em 1994, numa comunicação feita a convite do Professor António Hespanha a um seminário dos Estudos Gerais da Arrábida sobre “O Imaginário do Império”. No texto mais tarde publicado na revista *Penélope* (Moita, 1995), ao qual voltarei por mais que uma vez, pode ver-se a interrogação acerca do possível anacronismo do termo império, já que as duas guerras do século XX pareciam ter varrido da cena os poderes imperiais.

Imperialismo

A ideia de império surge logicamente associada à de imperialismo, podendo parecer que apontam para conteúdos equivalentes, limitando-se o termo imperialismo a remeter para a realidade da existência de império ou a exprimir o modo como se exerce o seu domínio. Mas não é tão simples. Sem prejuízo da sua proximidade, cada um dos termos tem um percurso próprio que vale a pena elucidar. Começemos pelo imperialismo.

Talvez remonte ao século XIX o uso da palavra imperialismo, mas então utilizada sobretudo pelos britânicos, que dela se serviam para pejorativamente criticar as práticas de Napoleão III, tidas por autoritárias e despóticas. Todavia a sua utilização mais sistemática e com um sentido mais apropriado deve-se ao publicista inglês John A. Hobson, da ala esquerda do Partido Liberal britânico, que fez como repórter a cobertura da guerra dos bóeres na transição do século, e que em 1902 publicou o influente livro *Imperialism*. Numa altura em que essa posição estava longe de ser consensual, ele defendia que a Grã-Bretanha deveria assumir uma política resolutamente imperialista e aqui o termo é quase sinónimo de colonialismo. Articulando-o estreitamente com o processo de industrialização (mais adiante retomarei este tópico), Hobson legitimava o designio colonial na base de argumentos que sumariamente se podem recapitular: desafogo para o excedente populacional, acesso a matérias-primas para a indústria, escoamento dos produtos manufacturados pelo alargamento dos mercados.

4 *Política Internacional*, nº 26, Outono-Inverno 2002.

Hannah Arendt analisou com grande acuidade este fenómeno do imperialismo e dos debates a que deu lugar no século XIX (Arendt, 1951). Segundo ela, as burguesias europeias estavam polarizadas pelo expansionismo, pela vontade quase biológica de expansão (à maneira da necessidade própria de um organismo vivo), e cita Cecil Rhodes que, à noite, via as estrelas no firmamento e lamentava todos aqueles mundos fora do seu alcance. “Se eu pudesse, anexava os planetas”, dizia. Para ela, o expansionismo das potências industrializadas era uma espécie de movimento ou tropismo com duas manifestações diferentes: o anexionismo e o colonialismo. O primeiro traduziu-se na expansão continental, numa lógica de contiguidade geográfica, levando à formação de impérios no espaço europeu e asiático. “Privadas de colónias e sem tradição ultramarina, as potências da Europa Central e do Leste deveriam expandir-se na própria Europa, se preciso colonizando povos mais fracos (Polacos, Checos, Judeus, Italianos...). Correntes de opinião favoráveis a este pendor anexionista tiveram influência na época, deixando raízes. As duas mais significativas foram o paneslavismo e o pangermanismo” (Moita, 1995). Na própria Alemanha a dinâmica dominante foi esta do anexionismo continental, até que, com o advento do novo Kaiser Guilherme II, este sacrificou Bismarck em nome do objectivo da *Weltpolitik*, isto é, uma expansão para além do quadro continental⁵.

“O segundo processo, relativo aos impérios ultramarinos, foi característico da generalidade das potências da Europa Ocidental e tem uma duração bem inferior à que espontaneamente somos levados a pensar. Ainda no final do século persistia a polémica entre imperialistas e anti-imperialistas. Para estes a aventura colonial era uma dispendiosa megalomania. Para aqueles era um imperioso requisito do capitalismo industrial. Temos assim duas formas históricas diferenciadas, o anexionismo (continental) e o imperialismo (ultramarino), como dois impulsos de um único movimento que é o expansionismo”. (Moita, 1995)⁶.

Aparecido assim no século XIX, o termo imperialismo vai ser recuperado pelo marxismo, não propriamente por Marx nem por Engels, que o não usam, mas por Lenine, que o coloca no título do seu “ensaio de divulgação” escrito na Suíça na Primavera

5 Guilherme II declara no seu discurso da coroa em Janeiro de 1896: “Do Reich alemão surgiu o Reich mundial”. Tinha adoptado como divisa: “Qual a nossa tarefa? A política mundial. A nossa finalidade? A potência mundial. O nosso instrumento? A marinha!” O seu sonho era o de substituir a “pax britânica” pelo “imperium teutonicum”.

6 Na transição do século XIX para o XX, existiam quatro grandes impérios continentais multinacionais (russo, otomano, austro-húngaro e chinês) e dez impérios coloniais (britânico, francês, alemão, português, japonês, italiano, holandês, belga, espanhol e norte-americano).

de 1916 - “O imperialismo, estágio supremo do capitalismo”. Influenciado por Hobson mas também por Hilferding (marxista alemão que em 1910 publicara “O capital financeiro”), para Lenine o imperialismo é uma fase do capitalismo, não já do capitalismo concorrencial, mas daquele onde se dá a concentração do capital em grandes monopólios. Além dessa característica central, outras se podem acrescentar: a emergência do capital financeiro enquanto simbiose do capital industrial e bancário, a crescente exportação de capitais comparativamente com a de mercadorias, a formação de carteis que disputam o mercado mundial, e o conflito agudo entre as grandes potências pela redistribuição das zonas de influência no mundo. Como vemos, aqui a palavra imperialismo tem um sentido técnico bem preciso, não coincidindo com a diversidade de acepções que foi adquirindo no vocabulário corrente. Para efeitos de propaganda política, usou-se e abusou-se do termo, associando-o com ligeireza às ideias de hegemonia ou de dominação e identificando-o criticamente com a supremacia ocidental ou americana, até que a ruptura sino-soviética levou os chineses a catalogarem de imperialismo os EUA e de social-imperialismo a URSS. Nessas vicissitudes, a palavra acabou por perder força, vulgarizando-se.

Império e impérios

Se o termo imperialismo, como vimos, é relativamente recente, já o império, pelo contrário, tem uma longa história que remonta à antiguidade. Não é caso de, sequer, esboçar um inventário dessa história nem uma análise da diversidade de formas que o poder político sob forma de império assumiu ao longo dos séculos. Tal diversidade, porém, não tem impedido a ciência política de focar as características que lhes são comuns, como procedeu Maurice Duverger ao dissecar o conceito de império (Duverger, 1980). Em oposição ao reino, o império é um Estado vasto, formado por diversos povos, onde um deles exerce supremacia. Na sua essência é monárquico, com um poder centralizado e sacralizado: de algum modo, não há império sem príncipe, sem imperador. É um espaço conquistado e um espaço organizado. Na sua expansão territorial, abrange diferentes identidades culturais⁷.

⁷ Ver também a definição de Robert Gilpin: “Por ‘império’ entende-se uma agregação de diversas gentes guiadas por um povo culturalmente diferente e uma forma política caracterizada por uma centralização do poder, concentrado nas mãos de um imperador ou soberano.” (Gilpin, 1981).

Para além destes traços comuns, pode ser estabelecida uma distinção algo sumária entre império “clássico” e império colonial. O primeiro tem obviamente como protótipo, no sentido weberiano de “tipo ideal”, o romano, com a sua dupla matriz de conquista e ocupação militar, por um lado, mas também, por outro, de concessão de cidadania ao conjunto dos habitantes, graças ao édito de Caracala de 212 d.C. (aliás a Europa parece ter vivido fixada no mito da reconstituição desse império, desde o de Carlos Magno, cuja partilha de Verdun em 843, assinala o acto fundativo da Europa tal como a conhecemos). O segundo, o colonial, já o recordámos acima e ainda voltaremos a ele.

Uma tipologia mais pormenorizada levar-nos-ia a estabelecer muitas outras distinções, analisadas na literatura da especialidade, desde os impérios que constituíram verdadeiras áreas civilizacionais (como o chinês ou o árabe), até aos que se formaram por conquista e agregação, salvaguardando as unidades pré-existentes (como o napoleónico ou o austro-húngaro). Mas fixemo-nos agora em dois grandes géneros de impérios, um pré-moderno, ligado às civilizações agrárias, outro moderno, ligado à sociedade industrial.

O primeiro vivia assente num princípio de sustentação que era a necessária extensão territorial como condição para a captação de imposto em larga escala. Robert Gilpin, depois de afirmar que “a forma predominante de organização política antes da idade moderna foi o império” e que “esta propensão a criar um império universal constituía o elemento principal da política pré-moderna”, fundamenta tal propensão em razões sócio-económicas: “A dinâmica do ciclo dos impérios baseia-se na realidade económica da agricultura primitiva e dos impostos sobre o comércio (...). O principal factor determinante deste ciclo dos impérios foi a formação social baseada numa estrutura agrícola. Durante esta era imperial, antes do advento da indústria moderna, a riqueza das sociedades e o poder dos Estados fundava-se na exploração do camponês e na agricultura esclavagista (...). A dimensão das mais valias económicas derivadas da agricultura e dos tributos imperiais dependiam principalmente da extensão do controlo territorial”. (Gilpin, 1981). A cobrança de impostos a camponeses e a mercadores sustentava o poder político centralizado e exigia o domínio sobre vastos espaços geográficos e humanos. Não há império sem conquista e sem tributo.

Se este primeiro grande tipo de império estava associado às civilizações agrícolas, o segundo foi caracterizadamente moderno e nele se articularam revolução industrial e expansão colonial. O império moderno foi fruto do expansionismo e este era filho do capitalismo industrial. Quando vimos acima o imperialismo tal como se manifesta no século XIX, já concluímos que esta forma de império resultou de três factores,

a saber, crescimento demográfico europeu, necessidade de matérias-primas, alargamento de mercados⁸.

A verdade é que estes impérios coloniais foram efémeros, durando por vezes menos de um século. No seu essencial e em última análise, foram abolidos pelas ondas de choque da segunda guerra mundial, com a emergência do nacionalismo afro-asiático e o declínio das potências europeias. Seja como for, eles traduziram-se na constituição de verdadeiras repúblicas imperiais, para utilizar a conhecida expressão de Raymond Aron, e introduziram nas sociedades-metrópoles uma contradição de natureza política: de um lado, os modernos Estados-Nações assumiam formas republicanas e reconheciam direitos cívicos aos seus cidadãos; de outro, a expansão levou-os a oprimirem diferentes povos considerados inferiores. “Quando uma democracia se torna um império, ela já não é evidentemente democrática em relação ao país onde intervém (...) Mas a democracia interna do Estado-império não poderia ficar indemne da lógica imperial desencadeada no exterior” (Zarca, 2004). Eis uma contradição digna de ser registada, susceptível de verificação para além deste período histórico.

Os Estados Unidos foram um império?

Este breve panorama histórico acerca do imperialismo e do império capacita-nos para melhor respondermos à questão da natureza da potência norte-americana, não tanto no presente, antes nas suas raízes.

Duas hipóteses aqui se colocam. A primeira levaria a considerar que os EUA não só nunca foram império, como ainda assentam numa matriz anti-imperialista. A segunda admite que, na sua curta história, a nação norte-americana se constituiu como verdadeiro império. Ambas as possibilidades são sustentadas por razões válidas, pelo que vale a pena analisá-las sucintamente.

No que toca ao primeiro registo, é possível uma interpretação da história dos Estados Unidos a partir desse fio condutor. A rebelião das treze colónias do Leste em 1776 contra a coroa britânica determinaria uma espécie de código genético, con-

⁸ O enunciado destes factores não significa que eles representem forçosamente vantagens para os países industrializados pelo facto de terem optado pela colonização. Sobre isso, veja-se o estudo documentado de Paul Bairoch, “Desenvolvimento/subdesenvolvimento” no vol. 7.º da Enciclopédia Einaudi (1986), Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, o qual desmonta com pertinência alguns mitos correntes a este respeito.

trário à dominação colonial e favorável à emancipação dos povos. Quando o Presidente Monroe em 1823 proclama a sua doutrina de “a América para os americanos”, estaria a exprimir a recusa do novo mundo em ser palco para o conflito das potências europeias na disputa de zonas de influência. Quando menos de um século mais tarde o Presidente Wilson proclama os seus 14 pontos, incluía neles o direito dos povos a dotarem-se de um Estado, emancipando-se da tutela imperial. E no fim da segunda guerra mundial, os EUA apoiaram o nacionalismo afro-asiático, contribuindo para o desmembramento dos impérios coloniais europeus. Tornaram-se grande potência sem colónias, o seu enorme poderio não se fez à custa de nenhuma ocupação imperial. Uma tal sequência de factos autorizou o actual Presidente George W. Bush a declarar: “A América nunca foi um império (...), somos sem dúvida a única potência da história que teve ocasião de se tornar um império e que o recusou”.... Mais ainda, a recusa do império atravessa todo o actual espectro político americano, desde a esquerda com Noam Chomsky, até aos conservadores com Pat Buchanan.

Uma segunda hipótese leva a admitir que a história dos EUA tem indiscutíveis marcas imperiais. A configuração territorial do país resulta obviamente de um processo expansionista em tudo análogo ao dos impérios continentais europeus e mesmo ao dos impérios ultramarinos. Ao longo de todo o século XIX até ao início do século XX deu-se uma impressionante série de anexações, ora por compra ora por conquista, para já não falar do genocídio das populações ameríndias, não obstante o “movimento pioneiro” ter sido não apenas político, como ainda científico e cultural. Desde as compras da Luisiana à França napoleónica, logo em 1803, da Florida à Espanha em 1819 e do Alasca aos czares da Rússia em 1867, passando pela anexação dos territórios mexicanos do Texas (1845) e da Califórnia (1848). Apesar de, em regra, os dirigentes norte-americanos estarem convencidos de que os interesses da nação seriam defendidos, não tanto pela conquista de colónias, mas pela conquista pacífica de mercados, isso não impediu que o desfecho da guerra hispano-americana, com o Tratado de Paris de 1898, transferisse para os EUA os restos, aliás importantes, do império espanhol, incluindo Porto Rico, Cuba (formalmente auto-governada), Guam e sobretudo as Filipinas. A influência das teses geopolíticas do Almirante Mahan - inspiradas no exemplo da supremacia marítima do império britânico - e a pressão do lobby “navalista” levaram ao controlo do Canal do Panamá e à progressão ao longo do Pacífico: o Hawai de 1843 a 98, o Midway em 1867, Samoa em 1900, o Panamá em 1902...

Este expansionismo territorial - primeiro na terra, depois no mar - era sustentado ideologicamente por uma espécie de messianismo, que fazia dos EUA uma nação pre-

destinada, incumbida de uma missão civilizadora pela difusão dos ideais da democracia liberal. Daí a célebre fórmula de “destino manifesto”⁹, insistentemente repetida pelos defensores da expansão.

Temos assim uma contradição que atravessa a história norte-americana, de um lado a matriz anti-colonial e a recusa confessa de vocação imperial, de outro a ambição expansionista e a efectiva existência de colónias, mesmo no sentido estrito (pelo menos no caso das Filipinas, durante a primeira metade do século XX). Independentemente dessa contradição, pode dizer-se com alguma segurança que os EUA construíram o seu gigantesco poderio salvaguardando, em regra, a soberania dos outros povos: o seu domínio assentou mais no livre-câmbio que na ocupação territorial ou na dominação colonial.

E na actualidade: uma potência imperial?

Durante a guerra-fria os EUA eram regularmente designados como superpotência, num paralelismo, embora assimétrico, com a União Soviética. O ex-ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Hubert Védrine, terá sido o inventor da expressão “hiperpotência”¹⁰, considerando a anterior demasiado datada, pois deixara de corresponder às novas realidades após o desmoronar do bloco soviético e o advento da globalização económica. Sob o termo hiperpotência está subentendido que ali se concentra o maior poderio de que alguma vez um país dispôs em toda a história humana. Será, porém, um poderio imperial? A questão pode parecer secundária, a não ser que da resposta resulte uma melhor compreensão da natureza tanto do actual poder norte-americano como do sistema internacional contemporâneo. Espero que estas páginas contribuam positivamente para esse resultado.

Logo em 1993, quando ainda não se apagara a surpresa das grandes mutações geopolíticas, o brasileiro Alfredo Valladão proclamava enfaticamente que o século XXI será americano (Valladão, 1993). Contra os que prenunciavam o declínio norte-americano (à semelhança dos que no início da era cristã diagnosticavam a decadência do

9 Ora na versão de “Manifest Design”, ora na de “Manifest Destiny”. A expressão “Manifest Destiny” apareceu pela primeira vez num artigo do jornalista John O’Sullivan, em 1846, in *United States Magazine and Democratic Review*, por ocasião da anexação do Texas.

10 Expressão utilizada numa conferência na Universidade de Paris I - Panthéon-Sorbonne, em 13 de Dezembro de 2003.

império romano), Valladão reporta-se à analogia da vitória de Roma sobre Cartago (que facilitou a transição da república ao império), afirmando que os EUA, derrotada a nova Cartago, estavam, agora sim, em condições de estabelecer o império mundial, uma “América-mundo”, um “império democrático”, um “imperialismo da liberdade”. Argumentos não faltavam para justificar semelhante tese, incluindo os da própria arquitectura institucional norte-americana, com a “irresistível ascensão da Casa Branca”, até à bem conhecida panóplia dos instrumentos de supremacia: a hegemonia económica, o poder do dólar, a dominação tecnológica e do software, o controlo dos fluxos estratégicos – petróleo, movimento de capitais, imagens globais, super-auto-estradas da informação – a organização do comércio planetário, o poderio militar e assim por diante. Enfim, Washington seria a capital do planeta. Se isto era afirmado em 1993, com maioria de razão poderia ser dito após 2001, com o desencadear do intervencionismo militar em grande escala.

Trata-se de um processo de dimensões literalmente incomparáveis, no sentido em que nada de semelhante ocorreu na história. Zibgniew Brzezinski (1997) fala desse processo como de um “deslizamento tectónico” nas relações internacionais: depois de Hitler e Estaline se terem entendido para tentarem impedir o domínio americano da Eurásia, eis que agora os EUA têm nesse espaço euro-asiático o grande tabuleiro de xadrez da sua supremacia geoestratégica mundial. E Henry Kissinger (2002) traçou as linhas mestras para a prática diplomática do século XXI, em função da nova configuração desse poder. Robert Kagan (2003) caracteriza-o como imperial, embora o qualifique como “império benevolente” (Kagan, 1998). Depois de Ronald Reagan ter identificado a União Soviética com o “império do mal”, o termo império é recuperado e adjectivado de novo, passando a ser portador de um sentido positivo, exprimindo uma missão messiânica de que os EUA estariam incumbidos. Outros, porém, de forma absolutamente “realista”, longe de qualquer “idealismo”, exprimem a natureza imperial do novo projecto americano. É o caso de Stephen Peter Rosen, da Universidade de Harvard, um dos fundadores do PNAC – Project for the New American Century¹¹, para quem “uma entidade política que dispõe de um poderio militar esmagador e utilize esse poder para influenciar o comportamento de outros Estados pode, com propriedade de termos, designar-se império (...). A nossa finalidade não é a de combater um rival, porque não o temos, mas de conservar a nossa posição imperial e de manter a ordem imperial”¹².

11 Para a compreensão do tema aqui tratado é indispensável conhecer os pontos de vista deste Think Tank, que podem ser consultados em www.newamericancentury.org/

12 Stephen Peter Rosen, “The Future of War and the American Military”, Harvard Magazine. Maio-Junho 2002, vol. 104, n° 5, citado em Wiewiorka (2004).

A questão, todavia, permanece em aberto: o termo império será adequado para designar o novo tipo de poder que os Estados Unidos incarnam na actualidade? Logo de início aflorei alguns tópicos que, com certa hesitação, poderiam encaminhar para uma resposta negativa. No mínimo, ao presente poderio norte-americano parece faltar um elemento que foi constitutivo dos impérios, tanto clássicos como coloniais: a dominação directa por parte de um poder central, alcançada por conquista, levando à submissão de outros povos através da ocupação territorial. Por maior que seja a supremacia norte-americana, ela não parece constituir-se à custa da soberania de outros Estados. Nessa medida, será seguramente impróprio falar-se de império, no sentido habitual do termo.

Acresce uma razão mais de fundo, que se prende com a natureza mesma das nossas sociedades: nos tempos mais recentes, os processos de hegemonia económica não exigem mecanismos de dominação política análogos aos do passado¹³. Não é por acaso que caiu em desuso a forma de organização do poder político que historicamente assumiu a configuração de império. Mais: a dominação política de tipo imperial pode ter-se transformado em obstáculo para assegurar a superioridade económica, tecnológica ou cultural. O império ter-se-ia tornado obsoleto.

Um novo tipo de império

Admitamos então que, em total rigor de termos, os EUA não correspondem no presente a uma configuração imperial. Mas alguma razão há-de haver para, tão persistentemente, a designação de império lhes ser atribuída, seja na forma crítica e pejorativa dos que contestam a sua dominação planetária, seja com a conotação de responsabilidade e mesmo de missão daqueles que julgam a hegemonia norte-americana benéfica, quando não indispensável.

13 Immanuel Wallerstein desenvolveu, com base em estudos históricos aprofundados (com óbvias influências de Braudel), esta ideia central para o pensamento estruturalista: "Até ao presente, houve apenas duas espécies de sistemas mundiais: os impérios-mundos nos quais um único sistema político reina sobre quase toda a zona considerada, mesmo que a sua autoridade efectiva se atenuie consideravelmente em certas regiões; e os sistemas nos quais não há sistema político único abrangendo todo, ou praticamente todo, o espaço considerado. Por comodidade, à falta de melhor termo, falamos neste último caso de "economias-mundo". (...) Defendemos enfim que antes da época moderna as economias-mundo eram estruturas muito instáveis, com tendência seja para se converterem em impérios, seja para se desintegrarem. A particularidade do sistema mundial moderno está em que uma economia-mundo pôde sobreviver durante cinco séculos sem se transformar em império-mundo, e esta particularidade é o segredo do seu poderio. Ela é o aspecto político do tipo de organização económica chamada capitalismo". (Wallerstein, 1980).

A palavra império pode ser usada em circunstâncias muito variadas. Falamos de “Império da Coca-Cola” ou de “Império de Hollywood”. Mas nestes casos estamos a utilizar evidentemente uma metáfora, já que a atribuição de natureza imperial só é legítima quando referenciada ao poder de Estado. Claro que poderíamos inventariar um sem número de domínios onde se verifica uma enorme superioridade norte-americana, desde a economia à ciência e tecnologia, passando pela finança ou pelo comércio; mas esses são factores que se reportam à sociedade norte-americana e não ao Estado enquanto tal. Seria porventura legítimo falarmos de “imperialismo” das multinacionais dos EUA, mas daí não se poderia deduzir a existência de um “império”, na medida em que este é uma forma de organização política. A pergunta a fazer é a de sabermos se o Estado norte-americano, enquanto centro de decisão política, adquiriu, na sua evolução e particularmente neste último período após o 11 de Setembro de 2001, características próprias do poder imperial.

O sistema imperial, tanto no modelo “clássico” ou agrário, como no modelo “colonial” dos séculos XIX-XX, inclui no seu conceito, conforme fomos vendo ao longo do texto, elementos historicamente determinantes, de entre os quais cabe destacar três: 1) a dominação de um povo sobre outros povos; 2) a conquista territorial abrangendo uma vasta área; 3) a cobrança de um imposto pelo poder central. Digamos que “império” supõe sempre estes três factores de ordem política, militar e económica. Na esfera política dá-se a confiscação, pelo menos parcial, da soberania de outros povos. Na esfera militar, verifica-se uma progressão de domínio territorial sob forma de ocupação. Na esfera económica, não há império sem extracção de mais-valias.

Posto isto, a hipótese que gostaria de propor é a de que o Estado norte-americano se constituiu como império, em sentido próprio e não metaforicamente, mas um império de tipo novo, na medida em que nele estão presentes as três marcas que acabei de referir (dominação, conquista, tributo), embora numa configuração diferente da que conhecemos nos impérios históricos. Justamente nesse percurso histórico, distingui acima o império pré-moderno, eminentemente agrário, e o moderno, vinculado à sociedade industrial. Se não fosse o uso excessivo e por vezes incongruente do termo, atrever-me-ia a designar como pós-moderno este novo tipo de império incarnado hoje pelos EUA. Vejamos por partes.

Coacção política, projecção militar, cobrança de tributo

Com toda a evidência, os actuais processos de dominação já não passam pela conquista militar, pela ocupação territorial e pela administração directa. Mas a potência

norte-americana adquiriu uma capacidade, não apenas de influência, mas de pressão e constrangimento sobre os restantes países do mundo, limitando o seu nível de soberania. Não lhes bastando pilotar decisivamente o sistema global, os EUA parecem arrogar-se a prerrogativa de serem o único país soberano¹⁴. Multiplicaram-se os indícios desta vontade de se colocarem acima da própria legalidade internacional, como bem o demonstraram os sinais da denúncia unilateral do Tratado ABM, da recusa da ratificação do Protocolo de Quioto e da rejeição do Tribunal Penal Internacional. Ao decidirem, contra o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a intervenção militar no Iraque, os EUA ambicionaram esse estatuto de único poder soberano e isso foi insuportável, mesmo para alguns dos seus fiéis aliados.

Tal processo de coacção política é hoje compatível, pelas razões já atrás analisadas, com a manutenção formal das soberanias, apesar de estas sofrerem uma substancial erosão, em evidente benefício dos poderes transnacionais. O exercício desse novo tipo de dominação faz-se de formas mais subtis, onde os mecanismos horizontais em rede se cruzam com os sistemas verticais de hierarquia na cena internacional¹⁵. E o poderio militar é um factor crucial da capacidade de coacção política.

Apesar de vencedora das duas grandes guerras do século XX, a potência americana não retirou dessas vitórias nenhum acréscimo territorial. Nestes novos tempos, a acção de conquista deixou de ser praticada. Mas não se pense que, com isso, o poderio militar caiu em desuso. No caso dos EUA, as tradicionais conquista e ocupação territorial foram substituídas pela projecção militar. Julgo ser legítimo afirmar que essa projecção militar é actualmente uma das componentes que configuram o carácter imperial do Estado norte-americano.

Embora o fenómeno seja do domínio público, não parece inútil recordar os seus termos e dimensões. A projecção militar traduz-se, antes de mais, nas estatísticas do contingente deslocado para o exterior do país. Independentemente das forças agora

14 Sobre isto, A. Valladão escreve: «Soberano é aquele que decide a excepção»: a famosa e lapidar frase de Carl Schmitt sintetiza perfeitamente o status do poder que determina quais as circunstâncias em que as regras devem ser aplicáveis e a força se torna necessária.» (Valladão, 2002). Ver ainda Khalidi (2004).

15 “A Constituição dos Estados Unidos, como dizia Jefferson, é a mais bem calibrada para um vasto Império. Mas é preciso sublinhar mais uma vez que esta Constituição é imperial e não imperialista, já que (ao contrário do projecto imperialista que se movimenta sempre em linha recta dentro de espaços fechados e que invade, destrói e absorve os países submetidos à sua soberania) o projecto constitucional americano é concebido para realizar um programa de articulações de um espaço aberto e de contínua reinvenção de múltiplas e, ao mesmo tempo, singulares relações que se tecem em rede através de um campo ilimitado” (Hardt, Negri, 2003).

estacionadas no Iraque (que deverão andar pela ordem de grandeza dos 150.000 soldados), os EUA têm em permanência, em diversos pontos do mundo, um total aproximado de 250.000 soldados¹⁶. Os homens e mulheres que totalizam este conjunto estão operacionais em bases terrestres e em esquadras marítimas. Se as conhecidas Esquadras da Marinha são em número de sete, presentes nos vários oceanos (como a Segunda Esquadra no Atlântico Norte, a Terceira no Pacífico, a Quinta no Golfo Pérsico, a Sexta no Mediterrâneo e a Sétima Esquadra no Pacífico Ocidental e no Índico), as bases militares terrestres no estrangeiro são bem mais numerosas, podendo perfazer um total impressionante de, pelo menos, noventa e quatro, com esta distribuição por países: 11 no Reino Unido, 10 na Alemanha, 10 na Itália, 8 no Japão, 7 na Coreia do Sul, 5 na Arábia Saudita, 4 no Kuwait, 3 no Bahrein, 3 nas Filipinas, 3 em Espanha, 2 na Austrália, 2 no Qatar, 2 nos Emirados Árabes Unidos, 2 na Turquia, 2 na Noruega e uma em cada um destes territórios: Bahamas, Cuba (Guantánamo), Honduras, Panamá, Equador, Islândia, Holanda, Dinamarca, Portugal, Hungria, Grécia, Chipre, Egípto, Oman, Uzbequistão, Kirguizistão, Afeganistão e Singapura. Há ainda a base de Guam, em território americano no Pacífico, e a de Diego Garcia, no Índico, esta em conjunto com o Reino Unido¹⁷. Estamos assim em presença de

16 O número de soldados norte-americanos no estrangeiro somava, em 2001, o total de 254.788, dos quais 211.947 em terra e 42.841 embarcados, assim distribuídos:

Países estrangeiros com mais de 1.000 soldados norte-americanos (2001): Alemanha (70.998), Japão (40.217), Coreia do Sul (37.605), Itália (11.704), Reino Unido (11.318), Sérvia e Montenegro (5.679), Arábia Saudita (4.805), Kuwait (4.208), Bósnia-Herzegovina (3.116), Turquia (2.153), Bahrein (2.065), Espanha (1.990), Islândia (1.743), Bélgica (1.578), Portugal (1.005).

Outros territórios (com presença inferior a 1.000 soldados norte-americanos):

África do Sul, Argentina, Austrália, Áustria, Bahamas, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, China, Chipre, Colômbia, Croácia, Cuba (Guantánamo), Dinamarca, Diego Garcia, Egípto, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Equador, Filipinas, França, Grécia, Gronelândia, Haiti, Holanda, Honduras, Hungria, Índia, Indonésia, Israel, Jamaica, Jordânia, Quênia, Macedónia, México, Noruega, Nova Zelândia, Oman, Panamá, Paquistão, Peru, Qatar, Rússia, Singapura, Suíça, Tailândia, Tunísia, Ucrânia, Venezuela.

Fonte: U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States

Disponível em www.census.gov/prod/www/statistical-abstract-03.html

17 Fonte: Vanguardia Dossier - Quién manda en el mundo?, nº 14, Janeiro-Março de 2005. Esta lista da localização das bases norte-americanas deve ser lida com alguma cautela, porquanto não é fácil estabelecer o inventário exacto das mesmas. Outras fontes consultadas referem bases a acrescentar a estas, por exemplo na Antártida, no Canadá, em El Salvador, na Indonésia... Além disso, há seguramente diversos outros pontos onde os EUA dispõem de "facilidades" navais e terrestres, como acontece provavelmente na Somália e no Djibouti. O relatório do Congressional Budget Office, disponível em www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=5415&sequence=2, chega a referir 702 "instalações" das forças estacionadas no exterior (381 do Exército, 44 da Marinha, 275 da Força Aérea e 2 do "Marine Corps"), mas nesse total estão seguramente incluídas representações menores, como serão por exemplo serviços administrativos, hospitais, paíóis de armamento, pequenos destacamentos de segurança às Embaixadas americanas no mundo. Para outros detalhes, com distinção dos vários ramos, pode consultar-se o sítio do Departamento norte-americano da Defesa, nomeadamente em www.defenselink.mil/news/Jun2003/structure2003.pdf.

uma rede militar global, num desdobramento de forças nunca antes visto na história. A intenção de uma projecção sem fronteiras levou os EUA a estabelecerem um sistema de comandos militares que cobre o mundo inteiro, como se de um desenho de circunscrições internas se tratasse. Esta repartição do potencial bélico e dos sistemas de comando é conhecida, mas vale a pena visualizar, em nota, a localização geográfica dessa partilha^{18/19}. Mais ainda, para além da milenar complementaridade entre a terra e o mar, entre o potencial terrestre e o marítimo, acresce agora uma nova dimensão, já prenunciada com a utilização de meios aéreos, mas agora exponencialmente desenvolvida, que é a dimensão do espaço: como num novo oceano de envolvimento global, os EUA dispõem de uma superioridade formidável no processo de militarização do espaço, através da rede de satélites, de aviões, de mísseis capazes de controlar qualquer ponto do planeta e actuar nele sem restrições. Neste espaço subsiste a rede de vigilância global, o célebre *Echelon*, que permite o controlo e a detecção de objectos e de fluxos, desde as instalações físicas até às conversações electrónicas²⁰. Alain Joxe encontrou uma expressão para designar este novo lugar de absoluta superioridade norte-americana, “o espaço aéreo-satelitário e informacional”, como uma espécie de novo *no man’s land*, a desempenhar “o papel do oceano no imaginário geopolítico da antiguidade” (Joxe, 2002 b)²¹.

18 Além de 5 Comandos funcionais (Espaço, Estratégico - arsenal nuclear -, Transportes, Forças Aliadas e Operações Especiais) existem 5 outros Comandos geográficos (Fonte: JANUS 2003, pág. 99).

19



20 O mundo tomou consciência desta realidade graças à obstinada investigação do neo-zelandês Nicky Hager que publicou em 1996 a obra *Secret Power. New Zealand's Role in the International Spy Order Network*, Craig Potton Publishing.

Ao somatório destes elementos - destacamento de tropas, instalação de bases, atribuição de comandos geográficos, domínio do espaço sem fronteiras - chamei “projecto militar”. Distinta da conquista territorial, ela é provavelmente o seu sucedâneo “pós-moderno”. Nestes termos, ela representa uma evidente componente da configuração imperial.

A projecto militar, porém, é indissociável da supremacia económica. Aquela só é compreendida quando articulada com esta. Além dos factores de poderio militar e independentemente do dinamismo da sua economia privada, o Estado norte-americano dispõe de um conjunto de instrumentos económicos que asseguram a apropriação de mais-valias a nível mundial, apropriação essa que se pode considerar como equivalente à cobrança do tributo imperial.

A título de exemplo, recordemos que um desses instrumentos, bem conhecido, é o controlo de recursos naturais existentes fora do território americano, com relevo para os combustíveis fósseis (petróleo e gás natural) e matérias-primas estratégicas. Com grande visibilidade, dá-se um cruzamento da presença e das intervenções militares com os lugares e as instalações de prospecção, exploração, transporte e comercialização desses recursos, em benefício dos interesses privados mas sustentados pelo poder do Estado. Outro exemplo possível será o da capacidade de imposição de políticas económicas, a partir do controlo das grandes instituições que compõem o sistema financeiro internacional, processo que remonta a 1945 e à criação do sistema de Bretton Woods, mas que adquiriu novos contornos desde os anos 1990, mediante o que ficou conhecido como “Consenso de Washington”: a adopção de políticas económicas neo-liberais pelos organismos económicos e financeiros multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, sob a influência da Casa Branca²². Os programas de ajustamento estrutural ou a liberalização das trocas não só de produtos como de serviços, têm sido políticas públicas de grande escala que favorecem de modo significativo a economia norte-americana. Mas se há instru-

21 Para uma análise desenvolvida desta ideia e, em geral, da estratégia do domínio norte-americano, ver Joxe (2002). O mesmo autor, em Wiewiorka (2004), articula a emergência do “novo” império americano com duas mutações de primeira grandeza que ocorreram “completamente desconectadas” uma da outra: “uma geoestratégica (a queda da URSS, o fim da bipolaridade global soviético-americana) e outra tecnológica (a emergência da revolução electrónica como factor de metamorfose tanto do campo militar como do campo da economia, da alta precisão do tiro em tempo real à especulação ultra-rápida dos fluxos financeiros)”.

22 A formulação do “Consenso de Washington” deve-se a John Williamson (“O que Washington quer dizer quando se refere a reformas das políticas económicas”) em 1990. Sobre o mesmo tema, ver o importante capítulo de Boaventura Sousa Santos sobre “Os processos de Globalização” em Santos (2001).

mento que esteja à disposição dos centros de decisão política dos Estados Unidos, ao serviço da supremacia económica, é certamente o dólar. Um economista canadiano, escrevendo sobre “O rei dólar e os seus vassallos”, exprimiu com particular ênfase o mecanismo presidido pela moeda americana: “Os Estados Unidos são evidentemente dominantes nos planos financeiro, tecnológico e militar. Todavia não se pode explicar a longevidade dessa dominação por uma simples fatalidade da história, pelo génio de um povo ou pela vontade divina. Como explicar, apesar da ascensão da Europa e do Japão, que os Estados Unidos e o seu dólar, com um défice crónico nas suas trocas internacionais, estejam sempre à cabeça? Como num regime feudal, a supremacia dos Estados Unidos releva de causas estruturais e da submissão dos outros Estados. Aliás, evocando o dólar, fala-se com frequência de *seigneurie*. A antiga noção de *seigneurie* corresponde ao benefício obtido pelo príncipe a partir da diferença entre o custo de produção da moeda e o seu poder de compra decretado (que é superior). O dólar beneficia de certas vantagens cujos custos suportados pelos vassallos são cada vez mais elevados, sobretudo num contexto de crescente liberalização dos movimentos de capitais”²³. Este antigo direito de “cunhar moeda”, próprio do “senhor”, traduz-se hoje, no caso dos EUA, em receitas da Reserva Federal estimadas em 25 a 30 mil milhões de dólares por ano. Só a hegemonia do dólar como moeda internacional explica a sustentabilidade do défice público americano, que em 2004 atingiu o montante de 415 mil milhões de dólares, correspondendo a 3,6% do PIB, em conjunto com o défice comercial, que foi superior a 500 mil milhões de dólares no mesmo ano.

Em suma, verifica-se uma transferência de recursos de grandes dimensões em direcção aos Estados Unidos a partir não só dos restantes países industrializados, como ainda do resto do mundo, incluindo os países mais pobres (neste caso, através da degradação dos termos de troca e da dívida externa). Dos mecanismos que estão à disposição do Estado norte-americano resulta algo de comparável à cobrança de um imposto mundial. O controlo de recursos naturais, a imposição de políticas económicas e o papel do dólar são apenas três aspectos da capacidade da potência norte-americana proceder à extracção de mais-valias à generalidade dos outros povos. Com pertinência se pode falar de tributo imperial.

Estamos assim em melhores condições para retomar a hipótese colocada acima: os EUA constituíram-se como império, termo aqui não usado como metáfora, embora

23 Bernard Élie, texto acessível em [www.cjf.qc.ca/relations/archives/themes/textes](http://www.cjf.qc.ca/rerelations/archives/themes/textes). Um estudo cuidado sobre este problema é o de Annie Corbin, “Statut de monnaie de réserve du dollar et seigneurie américain: Bilan et perspectives”, disponível em <http://seco.univ-poitiers.fr/franc-euro/articles/ACorbin.PDF>.

império de tipo novo. E não é metáfora porque nele estão presentes, enquanto prerrogativas do Estado norte-americano, os elementos estruturantes da realidade imperial – a dominação política, a conquista de vastos espaços e a cobrança de imposto – agora sob forma de coacção política alienadora de soberania, de projecção militar em grande escala e de imposição de um tributo pela punção de mais-valias. Só estes fundamentos explicam a frequência e a persistência do uso do termo império para designar a potência americana.

Império americano ou transnacional?

Em tempos de globalização, porém, fará sentido circunscrever a um único país a marca imperial? A internacionalização dos processos políticos, militares e económicos não obrigará a superar a demarcação de fronteiras e a ultrapassar a antiga escala do Estado nacional, de modo a identificar o novo império com uma malha de centros de decisão globalizados? Não se terá constituído uma nova burguesia – ou, como dizem alguns analistas, uma hiperburguesia – como grupo dominante transnacional, detentor das alavancas cruciais do poder mundial?

Estas interrogações são suscitadas pelo impacto que teve a obra do italiano Antonio Negri, escrita em colaboração com o americano Michael Hardt, com o título “Império” e o subtítulo “A nova ordem da globalização” (na edição italiana). A sua tese central pode assim resumir-se: não havendo propriamente imperialismo, existe hoje um império cujos meios de dominação são “a bomba, o dinheiro e a comunicação”²⁴. Quanto à bomba, sublinham sobretudo o poder nuclear, que teria retirado aos Estados a capacidade de decisão sobre a guerra e a paz; quanto ao dinheiro, “a construção do mercado mundial consistiu, antes de mais, na desconstrução monetária dos mercados nacionais, na dissolução dos regimes nacionais e/ou regionais da regulação monetária e na subordinação destes mercados ao desígnio dos poderes financeiros”; quanto à comunicação, trata-se da organização do sistema educativo e de regulação da cultura como instrumento do controlo imperial. O império define-se como militar, económico e cultural.

A configuração do poder global localiza-se, para estes autores, numa estrutura em pirâmide composta por três planos, cada um deles com diversos níveis. No primeiro plano, a culminar o vértice da pirâmide, estão os EUA; mas a acompanhá-los no segundo nível deste plano está o grupo de Estados-nações que controlam os instrumentos

24 Comunicação, literalmente o “éter” (Hardt, Negri, 2003).

financeiros globais e que se encontram no G-8, nos Clubes de Paris e de Londres, nas assembleias de Davos... No segundo plano, por sua vez, localiza-se a vasta rede das corporações transnacionais que organizam o mercado mundial; a seu lado, muitas vezes subordinados ao poder das multinacionais, encontra-se o complexo dos Estados nacionais que agem enquanto organizações territoriais. Por último, no terceiro plano estão “os organismos que representam os interesses populares na organização do poder global” - existem é certo os Estados que representam interesses populares, mas há o conjunto das associações de cidadãos, independentes dos Estados e do capital, que constituem algo de similar ao contra-poder, com funções de contestar o poder global e que traduzem a realidade das “multidões”²⁵, segundo a expressão consagrada por estes mesmos autores.

À primeira vista, pareceria que para Negri o império se identificava com os Estados Unidos, como se fossem “a nova Roma ou um cacho de novas Romas: Washington (a bomba), Nova Iorque (o dinheiro) e Los Angeles (a comunicação). “Mas não, o império não é norte-americano, quanto mais não seja porque “qualquer concepção territorial do espaço imperial fica continuamente desestabilizada pela flexibilidade, pela mobilidade e pela desterritorialização que caracterizam o núcleo do aparelho imperial”.

Contrariamente aos defensores do nacionalismo, para Negri o império não é americano, o império é simplesmente capitalista: “é a ordem do «capital colectivo», esta força que ganhou a guerra civil do século XX”. Desse “capital colectivo” participam tanto os capitalistas americanos como os seus pares europeus, tanto as fortunas dos corruptos russos como os árabes, asiáticos ou africanos que “mandam os seus filhos para Harvard e o seu dinheiro para Wall Street”. E retomando um tema caro a Michel Foucault, Negri atribui ao império um sentido biopolítico, um exercício de biopoder: “Não se limita a regular as interações humanas, mas procura dominar directamente a natureza humana. O objecto do seu poder é a totalidade da vida social; de tal modo que o Império constitui a forma paradigmática do biopoder” (Hardt, Negri, 2003).

Não admira que os ainda defensores de um certo marxismo ortodoxo sintam grande desconforto com as teses, razoavelmente pós-modernas, de Negri; não perdoam a revisão da dialéctica e o abandono do conceito de classe, julgam que a diluição da ideia de império numa nebulosa transnacional a faz cair no anonimato, receiam que a recusa do carácter imperialista dos EUA redunde em desresponsabilização da hiperpotência.

25 A palavra “multidão” é escolhida para evitar qualquer ilusão transcendental, ou seja qualquer conceito que englobe a multiplicidade na unidade. Contra a ideia de “povo” ou de “massa”, entendidas como conjunto compacto de indivíduos, Negri contrapõe o termo “multidão” onde a multiplicidade vive enquanto tal, como multiplicidade de singularidades, de forças, de liberdades.

Pela minha parte não me identifico com estas críticas, mas também não me reconheço nas posições de Negri. Se é verdade que, segundo a conhecida fórmula de Shumpeter, o imperialismo é um “atavismo” do capitalismo, não julgo que se possa equiparar o império ao “capital colectivo”, pela simples razão de que, em rigor, o capital não pode constituir um império. Império é uma forma de organização política e só nessa esfera estamos autorizados a analisá-lo. Império é uma forma do poder de Estado. O capital gere poder económico, enquanto o poder de Estado supõe uma jurisdição territorial. O primeiro tem o controlo dos fluxos, o segundo tem o controlo dos territórios.

Por isso na análise que anteriormente propus centrei-me em permanência na natureza do Estado norte-americano enquanto entidade política. Se me permiti designá-lo por império foi porque explicitiei atributos imperiais no exercício das políticas de Estado. A coacção sobre outras unidades soberanas, a projecção militar global e a cobrança de um tributo de âmbito mundial não são prerrogativas do capital, por mais colectivo que ele seja, são antes marcas da prática dos centros de decisão política norte-americanos. Negri coloca os EUA no vértice da pirâmide imperial. Não creio que seja rigoroso, a não ser como metáfora. Os EUA não hegemonomizam o império, eles são o império.

Em ascensão ou em declínio?

Após esta análise, fará porventura sentido enunciar uma última pergunta: os Estados Unidos são uma potência em ascensão ou em declínio? O simples facto da interrogação ser formulada poderá parecer descabido, tão evidentes seriam os sinais de uma supremacia sem paralelo na história, ainda por cima em crescendo, seja nos aspectos científico-tecnológicos, seja no terreno político-militar, seja no processo de globalização económica, seja ainda na esmagadora difusão cultural. Basta recordar os tópicos que de início registei sobre a actual hegemonia norte-americana para restar pouca margem para a dúvida que está contida na pergunta.

Todavia, um certo número de autores tem defendido que o império está em declínio. De algum modo, os próprios sectores conservadores americanos partilham desta convicção, e a sua postura agressiva explicar-se-ia pela vontade de inverter essa tendência. Seja como for, vale a pena conhecer alguns pontos de vista acerca da hipótese da decadência, para o que seleccionei o pensamento de três autores, um francês, Emmanuel Todd, um norte-americano, Immanuel Wallerstein, e um italiano há muito radicado nos Estados Unidos, Giovanni Arrighi.

Emmanuel Todd publicou em 2002 o seu livro *Après l'Empire*, cujo subtítulo revela de imediato a tónica da análise: “Ensaio sobre a decomposição do sistema americano”. No essencial, a sua tese é a de que os Estados Unidos são uma potência em declínio e que as elites norte-americanas estão seriamente preocupadas com isso, por mais que a sua imagem para o resto do mundo seja de onipotência. Os EUA têm medo de se tornarem inúteis e de virem a sofrer do conseqüente isolamento. As razões para tal situação vêm de duas tendências: a crescente dependência económica e a relativa mas paradoxal impotência militar. No plano económico, os EUA perderam a posição absolutamente hegemónica alcançada no após-guerra de 39-45 e viram os blocos rivais (Japão e Europa) atingirem níveis de desenvolvimento equiparados aos seus; por outro lado, a realidade dos défices com o exterior gerou dependência, bem como insegurança, explicando o carácter predador da economia norte-americana. No domínio militar, Todd considera que os EUA alimentam “um micro-militarismo teatral”, fixando-se na obsessão do ataque a micro-potências, actores menores da cena internacional como o Iraque, o Irão, a Coreia do Norte, Cuba..., incapazes de enfrentar qualquer grande potência mundial, enquanto optam por não resolver definitivamente os problemas a fim de justificar acções militares de duração indefinida e uma incessante corrida aos armamentos (ver Todd, 2002).

Pelo seu lado, Wallerstein trata com outra profundidade a ideia do declínio dos EUA, enquadrando-a no contexto mais geral da crise do capitalismo. Este está a chegar ao ponto crítico da fase B dos ciclos de Kondratieff, a fase descendente, onde se manifesta a redução da margem de lucro das empresas produtivas, levando o capital a fugir para o sector financeiro em detrimento da esfera da produção, com pesado aumento do desemprego. A crise do modelo de acumulação afecta os EUA, que perderam, como defendido por Todd, a posição de superioridade do após-guerra. Além disso, o próprio triunfo dos EUA criou as condições para o fim do seu domínio. A guerra do Vietname, as revoluções de 1968, a incerteza provocada pela queda do muro de Berlim (abalando a ordem de Yalta) e o 11 de Setembro foram os momentos simbólicos de uma trajectória de decadência, donde resultou que os EUA sejam hoje “uma superpotência isolada que perdeu todo o poder real, um líder mundial que ninguém segue e que poucos países respeitam, uma nação à deriva no meio do caos planetário que ela não consegue controlar” (Wallerstein, 2003).

Quanto a Arrighi, a hegemonia dos EUA no mundo está provavelmente a caminhar para o final e a causa determinante dessa evolução é a sua recusa em praticar uma política “de compromisso e de adaptação”, optando antes por uma supremacia unilateral.

A consequente tendência parece ser a do declínio do Ocidente e a probabilidade de “um cenário de pós-hegemonia americana centrado na Ásia Oriental”. Nos tempos mais recentes, “as mudanças mais importantes são a surpreendente expansão económica da China no decurso da crise de 1997-98 na Ásia Oriental, a dissipação da miragem da nova economia e a crise do projecto imperial unilateral dos Estados Unidos” (Arrighi, 2004).

Destas três posições, um breve balanço pode ser feito. Todd, contrariando o prestígio adquirido pelo autor noutras obras, defende uma tese algo superficial, aparentemente condicionada por reflexos de anti-americanismo. Wallerstein retoma a sua preferência pela análise dos ciclos longos da história económica, tem o mérito de explicitar tendências sociais pesadas, mas as suas conclusões têm porventura demasiada marca ideológica. Arrighi articula com pertinência a observação dos grandes traços macro-económicos com a atenção à conjuntura política e à previsão das possíveis evoluções. Mas, no seu conjunto, os argumentos destes autores são pouco convincentes. Julgo que vale a pena conhecer os seus pontos de vista, mas os sinais de vitalidade e ascensão dos EUA parecem ser maiores que os de crise e decadência. O império está para durar.

Bibliografia

Arendt, Hannah (1951), *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt, Brace and World.

Arrighi, Giovanni (2004), “Pas facile, le chemin qui mène à l’Empire”, *Conjonctures*, nº 38, Primavera-Verão.

Brzezinski, Zbigniew (1997), *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Harper Collins Publishers.

Duverger, Maurice (1980), *Le concept d’Empire*, Paris: Presses Universitaires de France.

Gaspar, Carlos; Marques de Almeida, João (2004), “A ideia de Império no Pós-Guerra Fria”, *Relações Internacionais*, nº 1, Março.

Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hardt, Michael; Negri, Antonio (2003), *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*. Milano: Biblioteca Universali Rizzoli.

Joxe, Alain (2002), *L'empire du chaos. Les Républiques face à la domination américaine dans l'après-guerre froide*. Paris: Éditions La Découverte.

Joxe, Alain (2002 b), « L'empire américain: clausewitzien ou virtuel », *Le Débat Stratégique*, n° 61 Março 2002.

Kagan, Robert (1998), "The Benevolent Empire", *Foreign Policy*, n° 111.

Kagan, Robert (2003), *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf.

Khalidi, Rashid (2004), *La reafirmación del Imperio. Estados Unidos y la aventura occidental en Oriente Próximo*. Madrid: Catarata. Trad. espanhola de Isabel Díaz.

Kissinger, Henry (2002), *Does America Need a Foreign Policy?: Toward a Diplomacy for the 21st century*. New York: Simon & Schuster.

Loureiro dos Santos, General (2003), *A Idade Imperial. Reflexões sobre Estratégia III*. Lisboa: Publicações Europa-América.

Melandri, Pierre (2004), « Les États-Unis: 'Un empire qui n'ose pas dire son nom'? » *Cités*, n° 20, 2004.

Moita, Luís (1995), "Os centros e as periferias na ordem política internacional", *Penélope*, n° 15.

Santos, Boaventura Sousa (org.) (2001), *Globalização: Fatalidade ou utopia?*, Porto: Edições Afrontamento.

Todd, Emmanuel (2002), *Après l'Empire*. Paris: Gallimard.

Valladão, Alfredo (1993), *Le XXIe siècle sera américain*. Paris: Éditions La Découverte.

Valladão, Alfredo (2002), "A redefinição da liderança norte-americana", *Janus 2003*, UAL/PÚBLICO.

Wallerstein, Immanuel, (1980) *Capitalisme et économie-monde 1450-1640-1.*, Paris: Flammarion.

Wallerstein, Immanuel (2003), *The Decline of American Power. The U.S. in a Chaotic World*. New York: The New Press.

Wieviorka, Michel (org.) (2004), *L'Empire américain?* Paris: Éditions Balland.

Zarka, Yves Charles, (2004) "Un nouvel empire?", *Cités*, n° 20, 2004.

A Metamorfose do Sistema Vestefaliano e o Domínio Teórico das Relações Internacionais

Alguns Desafios Metodológicos

Luís Lobo-Fernandes

Professor Associado de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho.

Resumo

A implosão da União Soviética e o consequente fim da bipolaridade confrontou o domínio teórico das relações internacionais com alguma volatilidade e perda de clareza conceptual. Tal nível de incerteza era adensado pela metamorfose do próprio sistema vestefaliano, pelo que o desafio metodológico apontava já então para a necessidade crescente de incorporar o papel dos actores transnacionais na explicação dos factores de mudança internacional. Os eventos de 11 de Setembro de 2001 e de 11 de Março de 2004 – enquanto expressões particularmente marcantes das novas ameaças transnacionais – e os efeitos que provocaram, requerem pois uma melhoria dos quadros de racionalidade internacional. O advento de formas de *guerra assimétrica* e a própria reformulação do pensamento estratégico norte-americano são reveladores, pelo menos em parte, de alguns dos mais importantes dilemas contemporâneos.

Abstract

The collapse of Soviet Union and, with it, the end of bipolarity has brought a significant challenge to the field of international relations theory, characterized by new levels of uncertainty. Such challenge was deepened by the very metamorphosis of the Westphalian system, which required a need to incorporate the role of the so-called mixed actors (i.e., transnational actors) in the various analyses of international change. The events of September 11, 2001, and March 11, 2004 – surely the most daunting features of transnational threats – as well as their consequences, require therefore better conceptual frameworks in order to increase our understanding of the current international system. The rise of new forms of asymmetric wars and the new US strategic thinking reveal, at least in part, some of the most important contemporary dilemmas.

1. Soberanias Perfuradas, “Mixed Actors” e Mudança Internacional

Durante algum tempo, após 1991, constituiu uma asserção recorrente afirmar que o fim da bipolaridade confrontava o domínio teórico das relações internacionais com alguma volatilidade e perda de clareza conceptual, ou até mesmo com o que chegou a ser enunciado como uma “crise” de paradigmas. Tal devia-se em grande medida às tendências contraditórias que rapidamente se manifestaram: por um lado, uma aceleração do movimento da globalização capitalista, agora liberto da ameaça soviética que foi – durante décadas a fio – o principal obstáculo à sua plena irradiação; por outro, a fragmentação que a implosão da União Soviética produziu, com reflexos agudos nas reivindicações nacionalistas que eclodiram na Europa de Leste, nos Balcãs, e em toda a extensão do chamado cordão islâmico da Ásia ocidental e central. Tal nível de incerteza era adensado ainda mais por uma insuficiência do modelo teórico centrado exclusivamente no estado soberano ou se preferirmos pela metamorfose do próprio sistema vestefaliano, resultante do crescimento exponencial de organizações internacionais não-governamentais e de outros actores transnacionais. O principal desafio metodológico apontava já então para a exigência de integrar o papel dos chamados *mixed actors* (actores transnacionais) na explicação dos factores de mudança internacional¹.

Outra consequência do colapso da União Soviética foi a “consagração” dos Estados Unidos como única superpotência. Daqui derivou um ciclo do sistema internacional tendencialmente *unipolar*², onde a actual diferença de capacidades entre os EUA e outros centros de poder não parece encontrar paralelo na história. É certo que outras perspectivas sustentam uma caracterização em termos de “uni-multipolaridade”³. Eu privilegiaria, não obstante, a hipótese unipolar na exacta medida em que ela se reporta à existência de uma única superpotência e elucida talvez melhor a dinâmica internacional contemporânea⁴.

1 Tivemos ensejo de articular alguns destes argumentos, embora com uma incidência algo diferente, noutra trabalho. Cf. Luís Lobo-Fernandes. 2004. “Entre o 11 de Setembro e o 11 de Março: os Limites de um Mundo Globalizado”. *Relações Internacionais*, Nº 4, Dezembro, 77-87.

2 Ver, por exemplo, Krauthammer, Charles. 2002. “The Unipolar Moment Revisited”. *The National Interest*. Number 70, Winter 2002/03, pp. 5-17.

3 Nos primeiros anos pós-guerra fria houve uma fórmula intermédia definida em termos de “uni-bi-multipolaridade” dado que a Rússia pós-soviética, apesar das grandes dificuldades económicas, continuava a deter o maior arsenal nuclear de armas estratégicas.

4 Helio Jaguaribe considera mesmo que “Os Estados Unidos são actualmente, estritamente falando, o único país totalmente soberano”. Cf. Jaguaribe, Helio. “O Novo Sistema Internacional”. *Estratégia*. Número 16, 1º semestre, 2002, p. 29. Na mesma linha, Ronaldo M. Sardenberg, referia que “Já hoje, quando se reestrutura a ordem mundial, os EUA aparecem como o país que melhor corresponde ao ‘tipo ideal’ do Estado...”.

2. Os Sistemas de Racionalidade Internacional e o Pós-Guerra Fria

2.1. O enunciado liberal/pluralista

A promessa de prosperidade global, muito difundida após a queda da URSS, e ao longo de praticamente toda a década de noventa, baseia-se fundamentalmente num argumento liberal das relações internacionais, estruturado numa ideia de mudança pacífica e harmonia potencial, enfim, num jogo de soma positiva, simbolizado no acordo de Bretton Woods e com uma versão mais contemporânea definida em termos do chamado *consenso de Washington*. A referência é, porém, mais uma questão de convicção do que de análise. Em rigor, ninguém podia garantir que as dinâmicas internacionais evoluíssem exactamente assim.

2.2. O enunciado realista

Os realistas, tradicionalmente mais cépticos em relação à probabilidade de mudanças profundas na natureza das relações internacionais, e com uma concepção fixa da natureza humana, sempre consideraram que o sistema internacional é muito fragmentado, pelo que a globalização não traria uma alteração fundamental dos dados estruturais ou seja, não modificaria um sistema internacional marcado pela luta permanente pelo poder e por conflitos potenciais. Não obstante, podemos identificar pelo menos três problemas metodológicos nesta perspectiva. Um primeiro respeita ao facto de apresentar o “interesse nacional” como justificação universal para a acção dos Estados. Ora, tal explicação tem um carácter tautológico, na medida em que o interesse nacional tende a explicar-se a si mesmo; em particular, não elucidaria adequadamente variações na forma de actuação e nas políticas dos Estados. Em segundo lugar, os Estados são apresentados como unidades coesas e monolíticas, visão claramente desajustada da realidade. Como sublinhou Ivo D. Duchacek, a imagem dos Estados contemporâneos aproxima-se mais de verdadeiras soberanias “perfuradas” do que de entidades “unitárias”⁵.

Sardenberg, Ronaldo M. 2003. “Prefácio”, in Hans J. Morgenthau. *Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, p. XXIX. Ver ainda, Zakaria, Fareed. 2002. “Our Way: The trouble with being the world’s only superpower”. *The New Yorker*, OCT.14 & 21, 2002, pp. 72-81.

5 Cf. Ivo D. Duchacek. 1990. “Perforated Sovereignities: Toward a Typology of New Actors in International Relations”. In *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, eds. Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos. Oxford: Clarendon Press (trad. do autor).

Acresce ainda que “in terms of the state-centric model the objectives of public officials are not theoretically derived - ‘they simply exist’ (...) That is, the formation of preferences is usually unspecified, converting state autonomy into an abstract set of resources, isolated from their larger institutional or societal contexts”⁶. Por último, a emergência de formas de terrorismo transnacional representa por um lado a ultrapassagem da separação realista tradicional entre as esferas doméstica e externa, e por outro um desafio assinalável ao monopólio da violência dos Estados vestefalianos⁷.

2.3. O enunciado radical

Do lado das perspectivas teóricas mais críticas, a globalização condiciona as possibilidades de alternativas políticas e provoca uma erosão transversal das fronteiras - sem qualquer garantia de prosperidade para *todos* - funcionando antes como uma espécie de “intrusa”, constituindo-se numa base para desequilíbrios sociais acentuados. Para esta visão radical, as dinâmicas da globalização precisamente por sugerirem integração à escala mundial enunciam também uma maior centralização favorável às economias dominantes. O raciocínio é simples: num mundo mais aberto, a divisão do trabalho é favorável aos países ricos. O discurso globalista oculta, pois, um dado essencial: o mundo não constitui uma “totalidade”. Este enunciado patenteia também uma insuficiente legitimação democrática, pois não existe um modelo disponível de democracia global (em rigor, a democracia está historicamente ligada à experiência do estado-nação e a uma dada territorialidade)⁸.

3. Violência sem Combate ou a Face das Guerras Assimétricas

Uma das dimensões de certo modo insuficientemente analisada nos atentados de 11 de Setembro de 2001 em Nova York, e de 11 de Março de 2004 em Madrid, prende-se com o seu enquadramento numa escala de conflitos algo mais ambicio-

6 Lobo-Fernandes, Luís. 1995. “State Autonomy or Transnational Fusion: The European Union and the New Telecommunications Policies”, Ph.D. diss. University of Cincinnati, 28-29.

7 Caporaso, 2002, op. cit.

8 Cf. Lobo-Fernandes, Luís. 2000. “O Modelo Global: Espaço de Teste da Paz e Segurança Internacionais”. Nação & Defesa, Nº 95/96, Outono-Inverno 2000 - 2ª Série, p. 50.

sa⁹. Os chamados conflitos de baixa intensidade (aqui considerados especificamente na sua vertente terrorista não-estadual e insurgente)¹⁰ estão normalmente associados a uma deslocação do foco vertical das batalhas clássicas entre países – travadas fundamentalmente pelos respectivos braços militares – para um plano horizontal envolvendo mais directamente a procura de efeitos profundamente desestabilizadores nos planos civil, psicológico, social, económico, e ideológico, cujo pano de fundo é o efeito-surpresa do terror e do assassinato selvagem de populações indefesas. Conceptualmente, estamos agora perante uma tipologia de hostilidades localizada num dos extremos da escala dos conflitos de baixa intensidade ou seja, de formas que eu denomino de violência sem combate e de guerra não-declarada, também designadas de guerras *assimétricas*. Esta modalidade de violência *informal*¹¹ – como a rotulou Robert O. Keohane – tem um carácter marcadamente errático, difuso e transnacional, não fazendo distinção entre os níveis tradicionais de “frente” e de “retaguarda”, e não distingue combatentes de não-combatentes. Dado que o terrorismo é uma tática dos contendores mais “fracos”, a violência raramente é accionada contra alvos militares. Os atentados terroristas são, pois, maioritariamente dirigidos contra civis.

A dimensão talvez politicamente mais substantiva dos conflitos de baixa intensidade envolve uma lógica *revolucionária* assente no desgaste sócio-psicológico das populações-alvo, cujo centro de gravidade é a desestabilização do sistema de poderes prevacente. Neste sentido, o conflito armado é algo tangencial ao propósito revolucionário, não deixando porém de constituir uma ameaça particularmente elevada. Uma tipologia actualizada dos conflitos de baixa intensidade – na forma insurgente – assenta num conceito expandido que integra aquilo que designaria de ideologia da barbárie. Neste sentido, para mim, um dos aspectos mais marcantes das acções barba-

9 Como estipulou Carl von Clausewitz, “Agora, o primeiro, o maior, o mais decisivo acto de julgamento que o estadista e o general exerce é justamente compreender sob este aspecto a guerra em que se empenha, e não tomá-la por algo, ou desejar torná-la em algo que, pela natureza das suas relações, lhe é impossível ser. Este é, pois, o primeiro, o mais compreensivo de todos os problemas estratégicos”. Clausewitz, Carl von (1832). Da Guerra. Lisboa: Europa-América, s/data, p. 48.

10 Os conflitos de baixa intensidade incluem tipologicamente um espectro mais amplo de categorias que vão do terrorismo e insurgência até às acções anti-terroristas, de contra-insurgência, operações especiais, e outras, por parte dos Estados. Cf. Sarkesian, Sam C. 1986. “Low-Intensity Conflict: Concepts, Principles, and Policy Guidelines”, in David J. Dean, ed. 1986, *Low Intensity Conflict and Modern Technology*. Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press. Ver também Manwaring, Max G., ed. 1991. *Uncomfortable Wars: Toward a New Paradigm of Low Intensity Conflict*. Boulder, CO: Westview Press.

11 Cf. Keohane, Robert O. 2002. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. New York: Routledge, p. 272.

rizantes de 11 de Setembro e de 11 de Março é precisamente a exclusão de qualquer desejo de compromisso por parte dos perpetradores. É aparente que Osama bin Laden e os seus seguidores não ansiavam qualquer vantagem política com vista a um processo negocial ortodoxo, a empreender ulteriormente¹². Concluindo, esta rede está a conduzir o que eu também tenho vindo a definir como uma forma de guerra ilimitada¹³ e não a procurar um acesso ao *statu quo*.

4. Ameaças Transnacionais e as Políticas de Defesa Activa: A Reformulação do Pensamento Estratégico Norte-Americano

É imperioso, pois, considerar os efeitos dos atentados de 11 de Setembro de 2001 que, para lá dos seus aspectos mais hediondos, cristalizaram a vulnerabilidade dos EUA, tornando especialmente viva a natureza das ameaças transnacionais. Tenho sustentado que o impacte psicológico daqueles eventos não deve ser minimizado¹⁴. É, desde Pearl Harbour, o primeiro grande revés consumado no seu próprio território. A barbárie global na forma de uma ideologia e prática do terrorismo transnacional emerge pois como a ameaça mais imediata à *hiperpotência*¹⁵. Tal circunstância - e o medo que provocou - possibilitou (em maior ou menor grau) que os Estados Unidos deixassem de basear o seu pensamento estratégico numa lógica reactiva como acontecia no passado, dada a impossibilidade manifesta de dissuadir ataques irracionais do tipo de 11 de Setembro. Na leitura da administração norte-americana, o “esgotamento” da dissuasão - estruturada no argumento da retaliação - em relação a grupos que actuam irracionalmente e de forma imprevisível, com recurso a práticas suicidas, tornou necessária uma alteração qualitativa da doutrina estratégica “forçando” a adopção de medidas pró-activas de defesa, no sentido de inviabilizar a materialização de novos atentados. O cerco aos santuários dos terroristas em regimes que os patrocinam,

12 Embora igualmente repugnantes, pode estabelecer-se alguma diferença relativamente aos atentados perpetrados pelos extremistas palestinianos durante os Jogos Olímpicos de Munique, em 1972, que visavam obrigar Israel a fazer cedências.

13 Lobo-Fernandes, Luís. 2002. “Neoterrorismo ou a Guerra Ilimitada - Seis Meses Depois”. O Mundo em Português, Nº 31, Abril de 2002.

14 Cf. Lobo-Fernandes, Luís. 2003. “Bush: o risco de esperar”. Público, 17 Fevereiro 2003, p. 10.

15 Termo aparentemente cunhado pelo antigo ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Hubert Védrine. Note-se, porém, que o termo destinou-se a descrever a América de Bill Clinton, não a de George W. Bush. Cf. Zakaria, Fareed. 2004. “Hating America”. Foreign Policy, September/October 2004, N. 144, p. 48.

ou que os toleram, passa a ser um dos componentes centrais da reorientação em curso (como sempre acontece quando a dissuasão falha, a alternativa é a *defesa* activa). Os acontecimentos daquela data terão acentuado a convicção em Washington de que os Estados *fracos* (e, do mesmo modo, os chamados *failed states*) podem representar perigos maiores para a segurança dos Estados Unidos do que as potências tradicionais. Neste sentido, a intervenção no Iraque pode ser vista como uma “sequência” do ataque ao Afeganistão. A grande ironia está no facto de o Iraque, apesar da natureza ignóbil do seu regime, não caber em nenhuma daquelas categorias, independentemente da questão de o regime iraquiano deter ou não, na altura, armas de destruição maciça. Acresce ao paradoxo, que o país era um dos poucos Estados seculares da região.

A decisão da administração de George W. Bush em lançar-se numa guerra de tipo preventivo parece configurar antes uma aposta muito mais ambiciosa, que passa pela recomposição – pelo menos parcial – do mapa político do Médio Oriente¹⁶. Esta administração já não se orienta, portanto, por uma lógica clássica de balança de poder¹⁷. Uma tal política inclui nada menos do que forçar mudanças de regime. Porém, numa visão mais “dura”, a iniciativa da administração Bush de invadir o Iraque e de destituir Saddam, em 2003, pode ser considerada meramente como a expressão clássica de uma intervenção simplesmente “porque se pode” ou seja, porque se tem uma capacidade disponível e uma vantagem incomensurável face ao regime iraquiano, seguramente o mais fragilizado do conjunto dos regimes totalitários da região e na situação do mais completo isolamento internacional. Por isso, como se esperava, ninguém levantou um dedo pelo regime de Bagdade. Poder, oportunidade e um propósito de cariz moralista (*neowilsoniano*) parecem, pois, ser os factores que melhor explicam, nos seus contornos fundamentais, a acção empreendida pelos Estados Unidos.

A violência projectada contra civis indefesos na capital espanhola no dia 11 de Março de 2004 – tal como ocorrera em Nova Iorque a 11 de Setembro de 2001 – foi de excepcional gravidade, evidenciando que as ameaças protagonizadas por redes

16 Cf. Gaddis, John Lewis. 2002. “A Grand Strategy of Transformation”. *Foreign Policy*, N. 133, November/December 2002, pp. 50-57. Ver, também, “Madeleine Albright: La mujer que fue Estados Unidos”. *El País Semanal*, Número 1447. Domingo 20 de junio de 2004, pp. 14-21.

17 Como sublinha de forma pungente Condoleezza Rice (2003, 104) “We must abandon the quest for new multipolarity, and instead work for a balance of power that favors freedom, that defends freedom against its enemies and supports those seeking to build freedom in their own societies. There is much to be done, and we must begin this good work now”. *Newsweek*, Special Issue, December 2003-February 2004.

terroristas transnacionais estão longe de estar dissipadas. Sabemos que o terrorismo, que visa fundamentalmente gerar pânico e medo entre as populações civis, não é novo. Porém, os atentados de Nova Iorque e de Madrid revelam um arrojo e uma espectacularidade assinaláveis, com recurso às tecnologias globais, visando atingir grandes concentrações de pessoas em zonas onde porventura menos se esperaria. Note-se que de um ponto de vista estrito das “leis da guerra”, apesar da sua brutalidade, o ataque às torres do *World Trade Center* pode ser considerado um dano colateral, mas do ponto de vista dos terroristas foi uma acção de sucesso *integral* para os seus desígnios, fosse por gerar medo no maior centro financeiro e de negócios do mundo – verdadeiro símbolo da prosperidade ocidental –, fosse pela demonstração inequívoca da vulnerabilidade dos Estados Unidos¹⁸.

5. Conclusão: Desafio Aberto à Única Superpotência

Numa leitura de pendor político, parece iniludível que os acontecimentos de Setembro de 2001 em solo americano – na linha de uma primeira tentativa algo frustrada em 1993 – visaram principalmente contrariar e afectar a posição ascendente dos Estados Unidos no sistema internacional¹⁹. Mas, talvez mais do que o choque decorrente da brutalidade dos eventos, é no ataque *directo* à superpotência que reside a principal novidade da acção terrorista de 11 de Setembro. Os eventos de Madrid – simbolicamente separados dos de Nova Iorque por exactamente dois anos e meio – enquadrar-se-iam na mesma lógica de penalizar um governo *aliado* de Washington²⁰. Neste sentido, os dois momentos podem ser vistos como fazendo parte de uma mesma reacção difusa à hegemonia dos EUA nas relações internacionais, articulada por uma entidade não-estadual que reivindica agir em nome do Islão e estruturada num plexo organizacional – a Al Qaeda – possuidora de recursos financeiros consideráveis. Os atentados de 11 de Setembro e de 11 de Março constituem a expressão de uma verda-

18 Cf. Caporaso, James A. 2002. “Terrorism, Non-State Violence, and the Westphalian System: Consolidation or Fragmentation?”. Paper prepared for the Arrábida Meeting, Os Actores na Prevenção de Conflitos. Coordenação de Luís Lobo-Fernandes, Fundação Oriente, Mosteiro da Arrábida, Portugal, June 17-18, 2002, unpublished manuscript.

19 Os ataques às instalações das representações diplomáticas dos Estados Unidos em Nairobi e em Dar-es-Salam, em 1998, prefiguravam o mesmo padrão.

20 De igual modo, os atentados perpetrados em Bali, Casablanca, Istambul e Riad, visaram atingir países que no entendimento dos seus autores são “cúmplices” dos Estados Unidos.

deira ideologia da barbárie, a cuja chantagem não se pode nem se deve ceder. Não partilho, pois, das leituras assentes em causas remotas, na ideia de que o barbarismo global é um efeito directo das acções dos Estados Unidos, ou seja de que existe uma “culpa objectiva” – uma falácia recorrente e perigosa – dos EUA e, por arrastamento, das democracias prósperas do norte do planeta. Não deve, porém, ser totalmente desvalorizada a existência de ressentimentos difusos, e de algum potencial de violência latente induzida por um crescimento das privações de uma parte da população do globo, ressentimentos esses abertos à manipulação de agentes terroristas que não partilham o consenso internacional²¹.

Para aqueles que aceitam que as mudanças internacionais estão primordialmente correlacionadas com grandes alterações na configuração do poder mundial, as relações internacionais pós-11 de Setembro não sofreram alterações determinantes, apesar do seu potencial altamente desestabilizador. Os Estados vestefalianos deteriam ainda, para esta visão, uma reserva de poder significativa para conter os danos colaterais associados. Afigura-se-me imprescindível, contudo, ter em conta que a emergência de novos actores e de novos padrões de terrorismo transnacional, desterritorializado, representa um desafio significativo quer para o sistema internacional, quer os quadros conceptuais disponíveis.

Referências bibliográficas

Borradori, Giovanna. 2003. *Philosophy in a Time of Terror: Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida*. Chicago: The University of Chicago Press.

Caesar, Julius. 1964. *War Commentaries of Caesar*. New York: Mentor Books, The New American Library.

Caporaso, James A. 2002. “Terrorism, Non-State Violence, and the Westphalian System: Consolidation or Fragmentation?”. Paper prepared for the Arrábida Meeting, *Os Actores na Prevenção de Conflitos*. Coordenação de Luís Lobo-Fernandes, Fundação Oriente, Mosteiro da Arrábida, Portugal, June 17-18, 2002, unpublished manuscript.

21 Sobre o tema das privações relativas e da hipótese “frustração-agressão”, ver em especial o modelo PR de Gurr, Ted Robert. 1985. *Manual de Conflito Político*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 105 e pp. 169-172.

- Clausewitz, Carl von. (1832). *Da Guerra*. Lisboa: Publicações Europa-América, s/data.
- Duchacek, Ivo D. 1990. "Perforated Sovereignities: Toward a Typology of New Actors in International Relations". In *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, eds. Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos. Oxford: Clarendon Press.
- Gaddis, John Lewis. 2002. "A Grand Strategy of Transformation". *Foreign Policy*, N. 133, November/December 2002, pp. 50-57.
- Gurr, Ted Robert. 1985. *Manual de Conflito Político*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Harknett, Richard J. 2002. "Barbarians At and Behind the Gates: The Loss of Contingency and the Search for Homeland Security". *The Forum, A Journal of Applied Research in Contemporary Politics*. Volume 1, Issue 2, <http://www.bepress.com/forum/vol1/iss2/art1/>
- _____. 2003. "Integrated Security: A Strategic Response to Anonymity and the Problem of the Few". *Contemporary Security Policy*, Volume 24, Number 1, April 2003, pp. 13-45.
- _____. 2003. "Fear, Opportunity and Preventive War: The American Rationale for Conflict with Iraq", in Erich Reiter (Hrsg.) *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, 2003. Mittler.
- Jaguaribe, Helio. 2002. "O Novo Sistema Internacional". *Estratégia*. Número 16, 1º Semestre, pp. 19-46.
- Keohane, Robert O. 2002. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. New York: Routledge.
- Krauthammer, Charles. 2002. "The Unipolar Moment Revisited". *The National Interest*, Number 70, Winter 2002/03, pp. 5-17.
- Lemann, Nicholas. 2002. "Without a Doubt": Has Condoleezza Rice changed George W. Bush, or has he changed her?". *The New Yorker*. OCT. 14 & 21, 2002, pp. 164-179.
- Lobo-Fernandes, Luís. 2000. "O Modelo Global: Espaço de Teste da Paz e Segurança Internacionais". *Nação & Defesa*, Nº 95/96, Outono/Inverno 2000 - 2ª Série, pp. 43-53.
- _____. 2002. "Neoterrorismo ou a Guerra Ilimitada - Seis Meses Depois". *O Mundo em Português*, Nº 31, Abril de 2002.
- _____. 2003. "Bush: o risco de esperar". *Público*. 17 Fevereiro 2003, p. 10.

_____. 2004. "Entre o 11 de Setembro e o 11 de Março: os Limites de um Mundo Globalizado". *Relações Internacionais*, Nº 4, Dezembro, 77-87.

Manwaring, Max G. ed. 1991. *Uncomfortable Wars: Toward a New Paradigm of Low Intensity Conflict*. Boulder, CO: Westview Press.

Rice, Condoleezza. 2003. "You're Safe With Us". *Newsweek*, Special Issue, December 2003-February 2004.

Sardenberg, Ronaldo M. 2003. "Prefácio", in Hans J. Morgenthau. *Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Sarkesian, Sam C. 1986. "Low-Intensity Conflict: Concepts, Principles, and Policy Guidelines", in David J. Dean, ed. *Low-Intensity Conflict and Modern Technology*. Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press.

The New York Times, "War With Iraq Is Not in America's National Interest", September 26, 2002, p. A31.

Viola, Eduardo, e Héctor Ricardo Leis. 2004. "Unipolaridade, governabilidade global e intervenção unilateral anglo-americana no Iraque". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 47, Nº 2, 29-58.

Waltz, Kenneth N. 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva - Publicações.

Waters, Malcom. 1999. *Globalização*. Oeiras: Celta.

Zakaria, Fareed. 2002. "Our Way: The trouble with being the world's only superpower". *The New Yorker*, OCT.14 & 21, 2002, pp. 72-81.

A Rússia e a Segurança Europeia

Carlos Gaspar

Professor de Relações Internacionais da Universidade Lusíada e Assessor da Presidência da República

Resumo

O presente artigo mostra como o fim da guerra fria permitiu uma europeização da posição internacional da Rússia, quando a antiga super-potência perdeu o seu estatuto central no sistema internacional, tornando-se uma potência regional europeia e quando o seu regime se aproxima da matriz ocidental. Todavia, tal como no passado, a Rússia de hoje não é imune a bruscas oscilações identitárias entre o Oriente e o Ocidente, se é que pertence *de jure* a qualquer destes marcos.

Abstract

The present article shows how the end of the Cold War allowed a europeanization of the international position of Russia, when the old superpower lost its central statute in the international system, becoming a European regional power and when its regimen approaches itself to the occidental matrix. However, such as in the past, the Russia of today is not immune to the dark oscillations between the East and the West, presuming that it belongs de jure to any of these landmarks.

Benjamin Disraeli disse da Rússia que tinha duas faces, uma europeia, virada para Oriente, outra asiática, virada para Ocidente. A fórmula resume uma concepção estratégica corrente, quer nas percepções externas, quer nas percepções russas, onde se sublinha a dualidade resultante da história do velho império, europeu sem ser ocidental, oscilando entre a vontade de ocidentalização e um reflexo isolacionista, por vezes acompanhado de uma visão messiânica contra o declínio do Ocidente.

Essa dualidade, porém, não deve esconder que a Europa é o centro das políticas externas russas e que a Rússia é parte integrante do sistema de Estados europeu, desde o século XVIII¹. O império czarista pertence ao Concerto Europeu, desde a sua constituição, como membro da coligação vencedora das guerras napoleónicas. A Rússia e a União Soviética travam as duas grandes guerras mundiais do século XX quase exclusivamente na frente europeia e, mesmo durante a Guerra Fria, quando a competição entre o império soviético e os Estados Unidos domina a política internacional, o centro da divisão bipolar está na Europa, na Alemanha e em Berlim.

Por certo, essa regra tem exceções. O império czarista concentra-se no avanço das suas fronteiras no Cáucaso e na Ásia Central, depois da Guerra da Crimeia, e na divisão do império chinês, no fim do século XIX. A União Soviética quis repetir o seu modelo de revolução periférica na Índia e na China e, a seguir à tomada do poder comunista em Pequim, o centro de gravidade da sua estratégia de expansão desloca-se para a frente asiática. No mesmo sentido, o ciclo de expansão ultramarina, entre a unificação comunista do Vietname e a invasão soviética do Afeganistão, marca uma fase de divergência do padrão eurocêntrico.

Dito isso, no final desses curtos intervalos, o regresso à Europa é obrigatório. Na sequência da guerra sino-japonesa de 1905, o império russo volta à política europeia, tal como a União Soviética, trinta anos depois e, nos anos sessenta, a ruptura com a China anuncia a recentragem soviética na **détente** europeia e bipolar. No mesmo sentido, a longa marcha periférica no último período de expansão conclui-se com a **perestroika** e a visão de uma “Casa Comum Europeia”, que encerra a possibilidade de uma viragem ocidentalista.

1 Hajo Holborn. *Russia and the European political system* in Ivo Lederer, editor (1962). *Russian foreign policy*: 377-416. New Haven: Yale University Press.

O fim do império

O fim da União Soviética é, ao mesmo tempo, o fim do movimento comunista internacional e o fim do último dos impérios europeus e, em ambos os sentidos, fecha um período prolongado de isolacionismo messiânico e marca o regresso da Rússia à procura do seu lugar na Europa.

Os primeiros passos da sequência de crises cujo desfecho será o fim do império soviético começam por ir no sentido oposto, numa tentativa de defender o **status quo** da Guerra Fria. O propósito da **perestroika** de Mikhail Gorbachev, que se torna o sétimo e último Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética em Março de 1985, é a reconstituição do regime comunista, ameaçado pela decadência ideológica, arruinado pela competição estratégica com os Estados Unidos e minado pelo atraso crescente da economia. A sua estratégia repete o modelo canónico de Lenine em Brest-Litovsk: trocar espaço por tempo, ceder território para salvar o regime **bolchévik**².

O recuo estratégico da União Soviética garante, desde logo, uma trégua no seu isolamento internacional e uma segunda **détente** nas relações com os Estados Unidos e a Europa Ocidental, consolidada com os acordos sobre a eliminação das armas nucleares de alcance intermédio, a retirada soviética do Afeganistão e a saída cubana de Angola. Por outro lado, a mudança nas políticas internas e externas do centro cria divisões no bloco soviético e abre caminho às estratégias de abertura política na Polónia e na Hungria, autorizadas em nome da “doutrina Sinatra”³. Mais uma vez, trata-se de reduzir o fardo imperial, abrir caminho à “Casa Comum Europeia” e reformar os regimes comunistas para demonstrar a compatibilidade entre um “socialismo de rosto humano” e os valores ocidentais. Todavia, a aceleração dos processos de mudança, precipitada pelas eleições polacas de Junho de 1989, que confirmam a ausência de legitimidade democrática do partido comunista, vai provocar, nos seis meses seguintes, a deposição sucessiva não só dos regimes reformistas na Polónia e na Hungria, como dos regimes ortodoxos na Checoslováquia, na Bulgária, na Roménia e na República Democrática alemã. O sentido da reforma não é a mudança dentro

2 Sobre o fim do regime comunista russo, ver Martin Malia (1994). *The Soviet tragedy. A history of socialism in Russia (1917-1991)*. Nova York: Free Press.

3 O nome, uma charge à velha “doutrina Brejnev”, resulta de uma canção célebre de Frank Sinatra, “My way”, evocada por Gennadi Guerassimov, o porta-voz de Mikhail Gorbachev, para explicar que cada um dos regimes comunistas no bloco soviético podia seguir o seu próprio caminho para o socialismo.

dos regimes comunistas mas a sua substituição, feita em nome do regresso à Europa, que significa a transição para a democracia pluralista, para o Estado de direito e para a economia de mercado⁴.

A União Soviética não pode parar a “revolução reformista”⁵ sem opor ao processo democrático uma intervenção militar, e não pode recorrer à força sem comprometer a credibilidade reformista da **perestroika** e a posição de Mikhail Gorbachev no centro soviético. Nesse sentido, a revolução liberal europeia é irresistível.

Na etapa seguinte, o rápido esboroamento do regime comunista na Alemanha Oriental abre caminho à re-unificação alemã: a mudança no equilíbrio ideológico implica a mudança nos equilíbrios estratégicos. Em menos de doze meses, a União Soviética deixa cair o seu Estado alemão, sem conseguir sequer impor um estatuto de neutralidade para a Alemanha unificada. Pelo contrário, no termo de uma concertação intensa com os Estados Unidos, Mikhail Gorbachev aceita que a Alemanha possa escolher as suas alianças sem constrangimentos, sem ter quaisquer dúvidas sobre a decisão alemã de permanecer na comunidade de defesa transatlântica. Essa linha de continuidade garante outra: a Alemanha mantém a sua posição formal como potência não-nuclear, que pode ser mais difícil de assegurar no caso da sua neutralidade⁶. Quarenta e cinco anos depois da vitória em Berlim, os acordos de Julho de 1990 marcam o início da grande retirada estratégica do Exército soviético.

O concerto bipolar prolonga-se na crise iraquiana. Em Agosto de 1990, quando o Presidente dos Estados Unidos decide não aceitar a anexação do Koweit como um facto consumado, a diplomacia norte-americana obtém a garantia indispensável do apoio da União Soviética, o único aliado externo do Iraque. Essa **entente cordiale**, porém, nada pode fazer para conter o fracasso da **perestroika**, que resulta, sobretudo, das divisões internas do próprio centro comunista, acentuadas pela perda do “império externo”. A “revolução de cima para baixo”, imposta por Mikhail Gorbachev e pela geração comunista reformadora, transforma-se numa “revolução de baixo para cima”.

4 Gale Stokes (1993). *The walls came tumbling down. The collapse of communism in Eastern Europe*. Nova York: Oxford University Press.

5 Uma “revolução”, segundo Timothy Garton Ash (1990). *The Magic Lantern: the revolution of '89*. Nova York: Random House.

6 Robert Zelikow, Condoleezza Rice (1995). *Germany unified and Europe transformed*. Cambridge: Harvard University Press. Robert Hutchings (1997). *American strategy and the end of the cold war*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

De certa maneira, a viragem na União Soviética resulta de uma convergência, muito clássica, entre as tendências liberais e os movimentos nacionalistas, nomeadamente a ressurgência do nacionalismo russo que se afirma, talvez paradoxalmente, contra o imperialismo comunista⁷. Essa fusão vai concretizar-se na eleição democrática de Boris Yeltsin, o candidato da oposição democrática, como o primeiro presidente da Federação russa.

A polarização interna entre Mikhail Gorbachev e Boris Yelstin é uma luta entre a vontade da Rússia que quer recuperar a sua soberania e a vontade do império que quer conservar a sua força⁸. Esse conflito provoca uma escalada que culmina com a tentativa falhada de golpe de Estado de 19 de Agosto de 1991, comandada pela linha mais ortodoxa da direcção soviética. O suicídio do regime comunista⁹, por sua vez, torna inevitável o fim da União Soviética.

A força das tendências centrípetas no “império interno” manifesta-se desde o início da **perestroika**. As primeiras tensões surgem no Kazaquistão, depois no Cáucaso, onde se multiplicam os conflitos locais, e nas repúblicas bálticas, que reclamam a sua independência no dia 23 de Agosto de 1989, a data da assinatura, sessenta anos antes, do acordo entre a União Soviética e a Alemanha nazi. O corte decisivo vem da Ucrânia, onde, no **referendum** de 1 de Dezembro de 1991, mais de noventa por cento dos votantes, incluindo a maioria da população russa, se pronunciam a favor da secessão. Oito dias depois, na cimeira de Minsk, os presidentes da Rússia, da Ucrânia e da Bielorrússia anunciam a sua decisão de retirar as três repúblicas eslavas da União Soviética e de constituir uma Comunidade de Estados Independentes, à qual se vão somar todas as outras antigas repúblicas soviéticas, com excepção da Georgia, da Lituânia, da Letónia e da Estónia.

No dia 25 de Dezembro de 1991, Mikhail Gorbachev entrega a Boris Yeltsin os códigos de lançamento das armas estratégicas nucleares, símbolo do poder da União Soviética. Ao mesmo tempo, no mastro principal do Kremlin, a bandeira vermelha, com a estrela de cinco pontas e a foice e o martelo, é arreada e substituída pela bandeira tricolor, sem a águia imperial de duas cabeças: no fim da terceira revolução russa, a bandeira da revolução de Fevereiro de 1917 volta a ser hasteada no lugar donde fora retirada pela revolução **bolchévik** em Outubro de 1917. No outro extremo do século XX, por cima dos escombros do totalitarismo, a democracia constitucional na Rússia tem uma segunda oportunidade.

7 No sentido de Alexandre Solzhenitsyn, quando disse, em 1975, que “a União Soviética não é um império dominado por uma nação mas por um partido político.”

8 A fórmula é de Galina Starovoitova, dirigente da oposição democrática russa.

9 Michel Heller classifica assim o golpe de Estado de 19 de Agosto de 1991.

A década de transição

O resultado da tentativa falhada de reforma comunista, com a dissolução da União Soviética, a segunda maior potência internacional, é o equivalente estrutural do resultado de uma grande guerra hegemônica: o fim do império soviético marca o fim da Guerra Fria.

No entanto, esse resultado não só se obtém sem disparar um tiro, como os aliados ocidentais estão ao lado de Mikhail Gorbachev, até ao último momento. No mesmo sentido, o fim da Guerra Fria é único também porque termina com um período de concertação sem precedentes entre os Estados Unidos e a União Soviética, decisivo para garantir a transição pacífica no termo dos regimes comunistas na Europa de Leste, na unificação da Alemanha e na decomposição do império soviético.

É impossível subestimar as consequências da mudança para a Rússia, onde se inicia uma tripla transição do regime político, do modelo económico e da natureza do Estado. A legitimação democrática das instituições políticas torna-se obrigatória, embora a volatilidade do sistema de partidos impeça a estabilização de um regime de pluralismo político. A desmilitarização – o orçamento de defesa é reduzido em noventa por cento – e a liberalização da economia avançam, nomeadamente com as privatizações e a abertura internacional, sem que desapareçam os reflexos estatistas e as tentativas de comando político da economia. A mudança do Estado post-soviético é condicionada por uma configuração inédita do espaço e da composição demográfica. Desde logo, a Rússia perde os territórios conquistados durante trezentos anos de expansão na frente ocidental, na Transcaucásia e na Ásia Central mas preserva a escala continental, com a Sibéria e o Extremo Oriente. Por outro lado, enquanto na União Soviética os russos representam metade da população, o Estado sucessor, com três quartos de russos, torna-se mais homogêneo, com fortes minorias em países contíguos, nomeadamente no Kazaquistão, na Ucrânia ou nas repúblicas bálticas.

O fim da União Soviética impõe a mudança do modelo de distribuição do poder internacional, do mapa da Europa e do lugar da Rússia no sistema internacional. Sem a divisão bipolar, a Rússia deixa de ser a outra grande potência, o centro da Europa desloca-se para Ocidente e as linhas de demarcação europeias avançam para a periferia oriental: a Ucrânia passa a estar entre a Europa Ocidental e a Rússia. Há, paralelamente, uma europeização da posição internacional da Rússia, quando a antiga super-potência perde o seu estatuto central no sistema internacional para se tornar uma potência regional europeia e quando o regime comunista anti-ocidental é substituído por uma democracia eleitoral que se reclama dos valores europeus. A aproximação à Europa, paradoxalmente,

traduz-se numa distância crescente: por um lado, a ausência da ameaça estratégica implica uma perda de interesse do lado ocidental e, por outro lado, os problemas da transição para a democracia na Rússia sublinham as suas diferenças na comparação com os regimes liberais europeus.

Numa fase inicial, durante os três ou quatro primeiros anos da transição, prevalece a tendência de ocidentalização, em coerência com a evolução interna do regime post-comunista do presidente Boris Yeltsin. Nesse quadro, as políticas externas¹⁰ assumem uma linha de integração e de dependência em relação aos Estados Unidos e à Europa Ocidental, que se traduz na vontade expressa de adesão à Aliança Atlântica e ao conjunto das instituições da aliança das democracias. De certo modo, essa orientação prolonga as políticas de Gorbachev e garante o reconhecimento internacional da Rússia como Estado sucessor da União Soviética, incluindo o seu estatuto como a única potência nuclear entre as repúblicas post-soviéticas e o seu lugar de membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Porém, esse alinhamento externo, reforçado pela afirmação reiterada da identidade europeia da Rússia, pela entrada no Conselho da Europa e pela participação política no G-8, não pode impedir que a realidade do declínio post-soviético se torne evidente. Desde logo, as prioridades da política externa russa são os problemas internos da política soviética, a começar pelas relações com os outros membros da Comunidade de Estados Independentes, classificados pela diplomacia oficial como o “estrangeiro próximo”¹¹. Por outro lado, a Rússia não perdeu só os inimigos da União Soviética, também perdeu os seus aliados, a maior parte dos quais se quer vincular à União Europeia e à Aliança Atlântica, cuja expansão oriental ameaça tornar a Rússia ainda mais periférica¹². Enfim, a primeira guerra da Chéchenia¹³ não

-
- 10 Sobre as políticas externas da transição post-soviética, ver Leon Aron, Kenneth Jensen, editores (1995). *The emergence of Russian foreign policy*. Washington: The United States Institute of Peace. Neil Malcolm, Alex Pravda, Roy Allison, Margot Light (1996) *Internal factors in Russian foreign policy*. Londres: Allen and Unwin. Bobo Lo (2002). *Russian foreign policy in the post-Soviet era: reality, illusion and mythmaking*. Nova York: Macmillan. Ver também o programa do ministro dos Negócios Estrangeiros da Federação da Rússia, Andrei Kozyrev (1993). “Russia’s foreign policy concept”. *International Affairs (Moscow)* 1: 14-16.
 - 11 Mark Smith (1993). *Pax Russica: Russia’s Monroe doctrine*. Londres: Royal United Services Institute. Andrei Zagorsky (1994). “Reintegration in the former USSR?” *Aussenpolitik* 3: 263-272. Ver também Richard Sakwa. Mark Webber (1999). “The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: stagnation or survival?” *Europe-Asia Studies* 51 | 3 |: 379-415.
 - 12 Richard Kugler (1996). *Enlarging NATO. The Russia factor*. Santa Monica: Rand. J.L.Black (2000). *Russia faces NATO expansion: bearing gifts or bearing arms?* Londres: Rowman&Littlefield. Sobre o debate russo, ver Conselho de Política Externa e de Defesa (CPED). *Russia and NATO*, 25 de Maio de 1995.
 - 13 Anatol Lieven (1998). *Chechnya: the tombstone of Russian power*. New Haven: Yale University Press.

só revela o estado das forças armadas russas, como provoca protestos ocidentais contra a repressão.

A perda do estatuto de grande potência internacional vai traduzir-se numa nostalgia imperial e num ressentimento anti-ocidental, com a emergência de uma linha restauracionista e de um neo-eurasianismo, que dominam uma segunda fase na política externa russa, entre 1994 e 1999.

Essa tendência valoriza as qualidades únicas da posição geográfica da Rússia, entre o Ocidente e o Oriente, que lhe impõem o estatuto de grande potência como o seu destino histórico¹⁴. As dificuldades do momento são uma pausa: como na frase de Gorchakov, na sequência da derrota na Guerra da Crimeia, **“la Russie ne boude pas, elle se recueille”**¹⁵. A re-equilíbrio geopolítica defende a ideologia da multipolaridade para se demarcar dos Estados Unidos e procura na China e na Índia novas alianças, nomeadamente numa tentativa de federar uma “coligação soberanista” contra a intervenção militar ocidental no Kosovo.

Os resultados dessas políticas são negativos. A pressão hegemónica sobre a Comunidade de Estados Independentes cria as condições para a Ucrânia¹⁶ reunir à sua volta a Geórgia, o Uzbequistão, o Azerbaijão e a Moldávia num agupamento conhecido pelas iniciais dos Estados membros, o GUUAM; a brutalidade da intervenção em Grozny radicaliza a resistência nacionalista e islâmica e impõe uma segunda guerra; a linha multipolar serve para confirmar que a Rússia não tem aliados.

Para conter os riscos de marginalização, a Rússia assina, em 1997, um acordo bilateral com a Aliança Atlântica e normaliza as suas relações com a Ucrânia, incluindo o reconhecimento das fronteiras bilaterais, e participa, com os Estados Unidos e os aliados europeus, no Grupo de Contacto que impõe os termos da paz nas guerras de secessão jugoslava, bem como nas forças internacionais estacionadas nos Balcãs sob comando da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Porém, os sinais de isolamento tornam-se mais pesados e óbvios¹⁷.

14 Segundo Natalia Narochnitskaya, a missão da Rússia é ser “um contrapeso geopolítico e espiritual ao Ocidente para salvaguardar a variedade do mundo.” Natalia Narochnitskaya (2004). “Russia in the new geopolitical context”. *International Affairs* (Moscovo) 50 | 1 | : 61.

15 Ver a conferência do ministro dos Negócios Estrangeiros no segundo centenário de Gorchakov. Evgenii Primakov (1998). “Russia and the world. A lecture in honor of Chancellor Gorchakov”. *International Affairs* (Moscovo) 44 | 3 | : 7-12.

16 Sobre o problema da Ucrânia, ver Sherman Garnett (1997). *Keystone in the arch. Ukraine in the emerging security environment of Central and Eastern Europe*. Washington: Carnegie Endowment for Democracy and Peace. Taras Kuzio, Andrew Wilson (2000). *Ukraine: perestroika to independence*. Londres: Macmillan.

17 Vladimir Baranovsky (2000). “Russia: a part of Europe or apart from Europe?” *International Affairs* 76 | 3 | : 443-458. Ver também Dmitri Trenin (2001). *The end of Eurasia. Russia between geopolitics and globalization*. Moscovo: Carnegie Moscow Center.

O 11 de Setembro

A resposta russa ao 11 de Setembro é pronta e clara. Vladimir Putin, o sucessor de Boris Yeltsin, é o primeiro a telefonar a George W. Bush e a expressão da sua solidariedade é vista como uma escolha decisiva a favor da linha ocidentalista.

Nos meses seguintes, a Rússia está ao lado dos Estados Unidos no Conselho de Segurança, na guerra do Afeganistão e na luta contra o terrorismo pan-islâmico, que considera como um prolongamento da sua própria luta na Chéchenia, e também no Cáucaso e na Ásia Central. Em vez de opor à dinâmica estratégica norte-americana uma resistência ineficaz, o presidente Putin apoia o estacionamento de militares norte-americanos no Tadjiquistão e na Kirguizia e, numa fase posterior, na Geórgia, em que, pela primeira vez, tropas dos Estados Unidos se instalam no território da antiga União Soviética. No mesmo sentido, não protesta contra a decisão do presidente Bush que revoga unilateralmente o tratado ABM, nem contraria um segundo alargamento da Aliança Atlântica, que inclui não só a Roménia e a Bulgária, como as três antigas repúblicas bálticas soviéticas.

Para a Rússia, a re-centragem da política norte-americana na luta contra o terrorismo e a proliferação das armas de destruição maciça é essencial, uma vez que torna possível a sua passagem de parceiro periférico para um estatuto de aliado relevante.

A viragem de Putin não é uma mudança súbita¹⁸. Desde a sua eleição, em Março de 2000, o novo Presidente demarca-se do estilo contestatório do seu predecessor e regressa a uma política mais europeísta, sem, naturalmente, prescindir da parceria estratégica entre a Rússia e a China ou das tradicionais boas relações com a Índia. A abertura à Grã-Bretanha e, depois, à Alemanha são os primeiros sinais da nova política, que é confirmada numa cimeira bilateral com o novo Presidente norte-americano, em Junho de 2001. Esses passos representam um reconhecimento dos limites do poder da Rússia, com a preponderância internacional dos Estados Unidos e a emergência de uma “unipolaridade pluralista”¹⁹, onde as outras grandes potências internacionais começam por ser grandes potências regionais.

18 Sobre a parte de mudança e de continuidade na estratégia russa depois do 11 de Setembro, ver as análises contrastadas de Bobo Lo e Richard Sakwa. Bobo Lo (2003). Vladimir Putin and the evolution of Russian foreign policy. Londres: RIIA, Chatham House Papers. Richard Sakwa. “Putin’s foreign policy after 11 September: radical or revolutionary?” in Gabriel Gorodetsky, editor (2003). *Russia between East and West*: 39-57. Londres: Frank Cass. Ver também Alexei Arbatov (2001). “A Russian note of caution”. *Survival* 43 | 4 | : 149-154.

19 A fórmula pertence a Alex Bogaturov, citada por William Wohlforth (1996). “Redefining security. Russia’s intellectual adjustment to decline”. *Harvard International Review* 19 | 1 | : 12.

Nesse sentido, as prioridades de Vladimir Putin são, internamente, ultrapassar a fase de transição e construir um Estado forte, restaurando a autoridade do centro político e, externamente, ultrapassar as divisões mais pronunciadas dentro da Comunidade de Estados Independentes e, sobretudo, reduzir as tensões entre a Rússia e a Ucrânia, renunciando aos velhos métodos imperiais²⁰. Os avanços nesse domínio, durante o seu primeiro mandato, são significativos. Embora sem se integrar no tratado de Tashkent, a Ucrânia assume a presidência da Comunidade de Estados Independentes, aceita participar numa área de livre comércio com a Rússia, a Bielorrússia e o Kazaquistão e normaliza as relações económicas com o seu principal fornecedor de energia. Paralelamente, o Uzbequistão e a Moldávia voltam-se para Moscovo, deixando o antigo GUUAM reduzido a uma Iniciativa do Mar Negro e do Mar Cáspio. Enfim, as relações entre a Rússia e os membros estáveis do Tratado de Defesa Colectiva – o Kazaquistão, a Kirguízia, o Tadjiquistão, a Bielorrússia e a Arménia – tornam-se uma verdadeira aliança²¹.

O “novo realismo” está em marcha desde antes do 11 de Setembro, mas a ofensiva terrorista pan-islâmica consolida essa estratégia, onde se conjugam, por um lado, o maior equilíbrio na relação com os Estados Unidos e a Europa ocidental e, por outro lado, uma crescente concertação entre o conjunto das grandes potências internacionais, estimulada pela campanha anti-terrorista norte-americana. A parte da Rússia nesse novo modelo tentativo de ordenamento internacional decorre tanto do seu estatuto de preponderância no espaço post-soviético, como de uma experiência impar de cooperação com outras grandes potências, nos últimos anos, que inclui a unificação da Alemanha e a desnuclearização da Ucrânia, em **tandem** com os Estados Unidos, bem como o Grupo de Contacto, onde também participam a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, ou o Grupo dos Seis, onde norte-americanos e russos estão empenhados, com a China e o Japão, em resolver a questão nuclear coreana.

De certa maneira, uma estratégia duradoura da Rússia deve poder articular a sua especificidade como equilibrador entre a aliança ocidental e a China, com um lugar de direito próprio no concerto das grandes potências. A estabilidade dessa posição depende, na parte internacional, da relação com os Estados Unidos e, na parte regional, da preponderância russa na Comunidade de Estados Independentes, que só pode ser seriamente perturbada pela Ucrânia.

20 Richard Sakwa (2004). *Putin: Russia's choice*. Londres: Routledge.

21 Yann Breault, Pierre Jolicœur, Jacques Lévesque (2004). *La Russie et son ex-empire*: 53-80. Paris: Presses de Sciences Po.

As relações com os Estados Unidos são postas à prova, mais uma vez, com a invasão do Iraque. Desde o início da ofensiva contra o “Eixo do Mal”, a Rússia toma posição contra uma intervenção militar norte-americana no Médio Oriente. No momento crucial, está ao lado da França e da Alemanha, bem como da China, no “Eixo da Paz”, enquanto os analistas russos constataam a emergência, tão esperada durante décadas, de “dois ocidentais” – o “ocidente próximo” e o “*far west*”²². Porém, a frente anti-americana não tem consistência estratégica e desfaz-se logo a seguir ao fim das hostilidades. Os Estados Unidos reconhecem o facto na fórmula da sua resposta: “**punish France, forget Germany, forgive Russia**”²³. A Rússia não só é perdoada como a diplomacia norte-americana insiste em que as relações bilaterais nunca foram tão boas. De facto, passe a questão iraquiana, os sinais relevantes na política externa apontam nesse sentido. As duas maiores potências nucleares assinam um acordo de redução das armas estratégicas ofensivas nucleares | SORT | que prevê mecanismos de consulta bilateral, a Rússia fortalece a sua presença na Aliança Atlântica, com a criação do Conselho dos 20, e passa a ser membro de pleno direito do G-8²⁴. O seu estatuto como grande potência é confirmado e, sobretudo, a Rússia deixa de ser representada como um caso perdido e recupera a imagem de um parceiro construtivo e necessário na luta contra a barbárie terrorista. Mais importante, não obstante a resistência da escola geopolítica russa, irredutível na sua teoria sobre o cerco ocidental que visa apropriar-se da “elipse energética” do Médio Oriente e do Cáucaso, os dois velhos inimigos assumem partilhar uma percepção comum das ameaças principais à sua segurança, uma condição prévia indispensável para institucionalizar uma cooperação competitiva no triângulo estratégico formado pela Rússia, pelos Estados Unidos e pela Europa Ocidental²⁵.

Nos últimos anos, a Rússia teve uma evolução notável em todos os domínios. O sentido essencial das mudanças marca o regresso a uma tendência de ocidentalização, tanto na transição política, como na reforma económica e na orientação internacional²⁶.

22 Dmitri Trenin (2003). “Piroettes and priorities. Distilling a Putin doctrine”. *The National Interest* 74: 80.

23 A frase, naturalmente apócrifa, é atribuída a Condoleezza Rice.

24 Angela Stent, Lilia Shevtsova (2002). “America, Russia and Europe: a realignment?” *Survival* 44 | 4 | : 124. Ver também Robert Legvold (2002). “All the Way: Crafting a U.S.-Russian Alliance”. *The National Interest* 70: 21-31. Dov Lynch (2004). “Russia’s strategic partnership with Europe”. *The Washington Quarterly* 27 | 2 | : 99-118.

25 Anatolii Torkunov (2004). “Russia and the West”. *International Affairs (Moscow)* 50: 4.

26 Com as nuances indispensáveis, nomeadamente na parte económica, ver Andrei Shleifer, Daniel Treisman (2004). “A normal country”. *Foreign Affairs* 83 | 2 | .

Todavia, tal como o império czarista e a União Soviética, a Rússia post-soviética não é imune a movimentos bruscos, que revelam não apenas as suas vulnerabilidades, mas também uma ambiguidade identitária e uma ansiedade existencial, acentuada pela recorrência dos debates entre as correntes “atlantistas” e “euro-asiáticas”, que reproduz a divisão entre “europeístas” e “pan-eslavistas”, no século XIX, e entre o “internacionalismo comunista” e o “socialismo num só país”, no período soviético.

As últimas crises, com a perseguição da nova oligarquia empresarial, a brutalidade do resgate dos reféns de Beslan ou a tentativa de manipular, grosseiramente, a eleição presidencial ucraniana, mostram a outra face da Rússia. O alinhamento ocidental nas políticas externas não significa que os Estados Unidos ou os seus aliados possam admitir a co-optação estratégica da Ucrânia para a esfera de influência russa, ignorar a repressão na Chéchnia, ou desvalorizar os limites impostos pela “democracia controlada” na política interna. O preço da integração da Rússia no círculo ocidental é uma avaliação mais exigente dos seus comportamentos e a reacção típica às críticas externas é um ensimesmamento e um ressentimento, que podem voltar a provocar uma viragem anti-democrática, anti-liberal e anti-ocidental.

Piotr Chaadayev diz dos russos que “não pertencemos a nenhuma das grandes famílias da humanidade, nem ao Ocidente, nem ao Oriente, e não temos as tradições nem de uma, nem da outra. Nós existimos fora do tempo”. Falta traduzir essa especificidade incontornável num modelo estável de Estado, de regime e de posição internacional, que garanta a estabilidade indispensável para a Rússia se reconciliar, finalmente, com o seu tempo, e poder, assim, reforçar a segurança europeia.

Regional Security and the Nagorno-Karabakh Conflict*

Teresa Cierco, Maria Raquel Freire

Universidade Lusíada do Porto

Resumo

Existente há mais de uma década, o conflito entre a Arménia e o Azerbaijão sob o enclave de Nagorno-Karabakh tem afectado a segurança e a estabilidade da região. Enraizada em aspectos étnicos, políticos e económicos, as pretensões distanciadas dos partidos e posições intratáveis, dificultaram a busca de uma solução política. A combinação de uma situação permanente de conflito, com os movimentos em massa da população, a instabilidade económica, as dificuldades sociais e as práticas autoritárias, constituem um enorme desafio para a segurança da região. Aliado aos interesses competitivos dos poderes externos, incluindo o Irão, a Turquia, a Rússia e os Estados Unidos, a situação permanece altamente volátil. Neste contexto de tensão e inter-relação dos desafios e riscos, a conjugação de interesses e exigências em conflito tornou complexo o alcance de um entendimento político. Isto, juntamente com as implicações humanas e materiais do conflito, foi discursado fundamentalmente pelos esforços de mediação da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), pelo Grupo Minsk e pelas actividades do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR).

Perante uma situação política, socio-económica e humanitária problemática, quais foram as principais posições e limites destes esforços internacionais? Até que medida pode a conjugação de actores internos e externos promover a segurança e estabilidade regional, contribuindo para o estabelecimento político do conflito de Karabakh. E como é que o contexto regional de instabilidade afecta o processo de negociações e as iniciativas operacionais promovidas por estas organizações internacionais? Ao procurar respostas para estas questões, este artigo pretende perceber os esforços internacionais rumo à descoberta de um entendimento político para o conflito de Nagorno-Karabakh, como um aspecto fundamental para a promoção da estabilidade e bom governo no Cáucaso, questionando meios e procedimentos, clarificando progressos e falhas e sugerindo possíveis alternativas.

Abstract

Raging for more than a decade, the conflict between Armenia and Azerbaijan over the Nagorno-Karabakh enclave has been affecting the security and stability of the region. Rooted in ethnic, political and economic aspects, the distanced parties assumptions and intractable positions have rendered difficult the finding of a political solution. The combination of an enduring conflicting situation with massive population movements, economic imbalances, social difficulties and authoritarian practices constitute a major challenge to the region's security. Allied to the competing interests of outside powers, including Iran, Turkey, Russia and the United States, the situation remains highly volatile. In this context of tension and interrelation of challenges and risks, the conjugation of conflicting interests and demands has rendered complex the achievement of a political agreement. This, together with the human and material implications of the conflict have been addressed particularly by the mediating efforts of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Minsk Group and by the activities of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

In the face of a problematic political, socio-economic and humanitarian situation, which have been the main possibilities and limitations of these international efforts? To what extent might the conjugation of internal and external actors promote regional security and stability, contributing to the political settlement of the frozen Karabakh conflict? And how does the regional context of instability affects the negotiations process and the rendering operational of initiatives promoted by these international organisations? In searching answers to these questions, this article aims at understanding the international efforts towards the finding of a political agreement to the Nagorno-Karabakh conflict, as a fundamental aspect for the promotion of stability and good governance in the Caucasus, questioning means and procedures, clarifying advances and failures, and suggesting possible alternatives.

* An earlier version of this paper was presented at the fifth pan-european international relations conference, The Hague, September 2004. We acknowledge financial support from Fundação Calouste Gulbenkian for the presentation of this paper.

Introduction

The end of the Cold War and the dismemberment of the Soviet Union had profound implications on the geopolitical and strategic policies of the Caucasus, with the emergence of new states along with new opportunities and difficulties. The collapse of Soviet ruling, which provided an artificial sense of order and stability, allowed the surfacing of old disagreements and rivalries that, in several places, have escalated into armed confrontation. Raging for more than a decade, the conflict between Armenia and Azerbaijan over Nagorno-Karabakh inscribes itself in the post-Soviet scenario of instability, affecting the security and stability of the region.

The combination of an enduring conflict situation, rooted in ethnic, political and economic aspects, and involving massive population movements with economic imbalances, social difficulties and authoritarian practices constitutes a major challenge to the region's security. Allied to the competing interests of outside powers, including Iran, Turkey, the European Union (EU), Russia and the United States (US), and to the fact that the last two are part of the official mediating team led by the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the situation remains highly volatile. In this context of tension and interrelation of challenges and risks, the conjugation of conflicting interests and demands has rendered complex the achievement of a political agreement. This, together with the human and material implications of the conflict have been addressed, in particular, by the mediating efforts of the OSCE Minsk Group, which became involved in 1992 aiming at the promotion of security and the building of the necessary confidence to the finding of a political settlement, and by the activities of the United Nations (UN), and in particular those of the High Commissioner for Refugees (UNHCR), whose role focus on the various facets of humanitarian assistance, in particular refugees and large-scale internal displacement, as an important dimension of the political settlement.

In the face of a problematic political, socio-economic and humanitarian situation, which have been the main possibilities and limitations of these international efforts? To which extent might the conjugation of internal and external actors promote regional security and stability, contributing to the political settlement of the frozen Karabakh conflict? And how does the regional context of instability affect the negotiations process and the rendering operational of initiatives promoted by these international organisations? In searching answers to these questions, this paper aims at understanding the international efforts towards the finding of a political agreement

to the Nagorno-Karabakh conflict, as a fundamental aspect for the promotion of stability and good governance in the Caucasus, questioning means and procedures, clarifying advances and failures, and suggesting possible alternatives.

Background to the conflict

Nagorno-Karabakh or “mountainous black garden”, an ethnically Armenian enclave within Azerbaijan, voted in February 1988 to secede from Azerbaijan and join Armenia. The demands for independence rested on claims about Azerbaijani ethnic aggression and discriminatory political and economic practices towards the area. Baku rejected the Karabakh Armenian demands and in a scenario of increasing instability, including the declaration of independence of the Nagorno-Karabakh republic on 2 September 1991, armed hostility became unavoidable. Initially, Azerbaijani forces controlled Stepanakert, the enclave’s capital, and occupied most of the territory. However, the 1992-1993 Armenian counter-offensive led to the seizure of the whole enclave and adjacent areas, a situation extended to these days, resulting in the Azerbaijani loss of about twenty per cent of its territory. In the armed clashes between 1988 and 1994 more than 30 thousand people died and thousands other abandoned their homes.

After the 1994 cease-fire brokered with the intervention of the Russian Federation, the search for a political settlement to the conflict has been difficult due to the parties’ distanced assumptions and intractable positions. While Nagorno-Karabakh demands full independence, Azerbaijan conceives only of granting a broad autonomous status to the enclave. In addition, Azerbaijan demands the withdrawal of the Armenian forces and the restoration of the country’s territorial integrity before discussing issues relating to the Karabakh status or the re-establishment of economic relations with Armenia. The core of the conflict is territorial and a solution must preserve Azerbaijan’s territorial integrity and sovereignty, granting self-governance to the people of Nagorno-Karabakh within the Azerbaijani state. Moreover, Baku considers Nagorno-Karabakh not to be a party to the conflict, since the latter is a dispute between Armenia and Azerbaijan, thus it does not envisage conducting negotiations with the enclave’s self-proclaimed leaders. All official acts taking place in Nagorno-Karabakh, including elections and referenda, are not recognised by the Azerbaijani authorities, which describe them as having no international legal effect. This posture has substantially conditioned

advances in the negotiations due to the exacerbation of the parties' different positions, described as pursuing an "all or nothing strategy"¹.

For Armenia, Nagorno-Karabakh "will never be a part of Azerbaijan"². Yerevan is not willing to discuss withdrawal from Azerbaijani territories until Nagorno-Karabakh is recognised as independent. For the Nagorno-Karabakh authorities, a peace settlement must have the republic's consent, thus its participation in the negotiations is considered mandatory, and must not entail vertical subordination to Baku. For Askadii Ghukasian, president of the unrecognised republic, Nagorno-Karabakh has to be a part in the talks³.

Armenia has been supporting Stepanakert with economic and military assets, rendering the secessionists position more inflexible, and aiming at the country's participation in any relevant oil transportation systems that might be defined for the area. The natural resources of the region, particularly the discovery of large hydrocarbon fuel reserves and the construction of pipelines in the proximity of the area in conflict, are fundamental elements in the protracted character of the negotiations, where both parties demand economic, strategic and political advantages from a negotiated solution, opposing interests that have been hard to reconcile. In addition, Karabakh Armenians have been "independent" for more than ten years, calling into question the advantages of signing an agreement worse than the present compromise. The attributes of statehood, internal sovereignty and empirical statehood are therefore no longer negotiable in practice⁴. This bargaining and concessions versus demands process has been taking place in a context of economic difficulties, social problems and authoritarian practices by the ruling governments, both in Armenia and Azerbaijan. These, by not having diplomatic or economic relations, render more complex the geoeconomic bargains in the area.

In fact, landlocked Armenia has scarce natural resources, faces political mismanagement and corruption, is engaged in a difficult transition process towards a market economy and the majority of its population lives below the poverty line⁵. The violent 1988

1 Rexane Dehdashti (1997), "Nagorno-Karabakh: A Case-Study of OSCE Conflict Settlement" in Michael Bothe, Natalino Ronzitti and Allan Rosas (eds), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague: Kluwer Law International, p. 477.

2 Armenian President Robert Kocharian cited in "Armenia/Azerbaijan: OSCE to rekindle Nagorno-Karabakh talks", Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), 6 March 2002.

3 "Azerbaijan again rules out talks with Karabakh officials", RFE/RL, 2 July 2003.

4 Dov Lynch (2002), "Separatist States and Post-Soviet Conflicts", *International Affairs*, Vol. 78(4), p. 848.

5 68% of the population lives below or only marginally above the poverty line, European Union - Country Strategy Paper 2002-2006 and National Indicative Programme 2002-2003, Republic of Armenia, 27 December 2001, p. 9.

earthquake that affected 40% of Armenian territory and one-third of its population, further aggravated the existing difficulties. In addition, the Karabakh conflict prompted a severe energetic crisis and an economic blockade which has led to the collapse of Armenian industrial capacity. Azerbaijan is doing slightly better, benefiting from its natural resources and access to the Caspian sea, though it also faces serious economic and social problems, which in part are a result of the prolonged conflict situation, in particular the issue of refugees and internally displaced persons (IDPs).

The understanding of the complexities entrenching the conflict requires also the analysis of the role of external players, which might either constitute an adjuvant force or instead hamper the rapprochement of the parties in conflict. "The new 'great game' for Caspian oil made the three states of the region 'local players' in the geopolitics of the South Caucasus", rendering the political setting to follow economic and geopolitical lines rather than cultural and geographical aspects⁶. Regional powers, such as Iran and Turkey, as well as Russia, the United States and the European Union have all voiced their concern for the continuing hostility. The search for a settlement as a precondition for stability in the Caucasus is generally understood by these states as a prerequisite for the building of security. The content of this settlement, however, reveals the differences regarding politico-economic and strategic options and the overlapping interests of these countries regarding the area's energetic resources.

Turkey and Iran as neighbouring countries of the conflicting area are concerned about the possible resumption of armed hostility as a way of deepening antagonism, rendering more difficult the achievement of a political settlement, and most probably causing a new wave of refugees, with direct consequences in their economies and domestic stability. While Turkey has been pro-Azerbaijani, supporting Baku militarily, economically and diplomatically, the Iranian pro-Armenian positioning prefers a weak Azerbaijani republic on its northern flank, given the presence of a large Azerbaijani minority in the country⁷.

Turkey has joined Azerbaijan in its economic blockade over Armenia, and, along with Baku, Ankara also refuses to re-establishing diplomatic relations with Armenia. Turkey has been linking the lifting of the blockade to Armenia to the settlement of the Karabakh conflict despite the Turkish business community appeals for reactivation of the trade links

6 Revaz Gachechiladze (2002), "Geopolitics in the South Caucasus: Local and External Players", *Geopolitics*, Vol. 7(1), pp. 114-115.

7 "The Nagorno-Karabakh Crisis: A Blueprint for Resolution", A Memorandum Prepared by the Public International Law and Policy Group and the New England Center for International Law and Policy, Washington DC, June 2000, p. 12.

across the border with Armenia. Turkey's main economic interest in the area is the construction of an oil export pipeline from the Azeri oil fields to the Turkish Mediterranean port of Ceyhan. Politically, Turkey aims at strengthening ties with the Turkic-speaking former Soviet republics of Azerbaijan, Turkmenistan, Kazakhstan, Uzbekistan, and Kyrgyzstan, thus supporting Azerbaijan, a country ethnically close to the Turks. Nevertheless, this Turkish policy is bound to certain restraints. On the one hand, Turkey has to be careful not to endanger its relation with Russia, where it has important commercial interests. On the other hand, Turkey should not distance itself too much from the American and European policies, out of consideration of its military dependence on the US and of its intention to become a member of the EU. Thus, Ankara has to carefully balance its interests in the area.

Iranian leaders fear that an independent, oil-rich and affluent Azerbaijan might negatively influence the well-integrated Azerbaijani minority in the country (10 to 20% of the Iranian population) and that Azerbaijani nationalism might put into jeopardy the integrity of the Iranian state in the long term. Therefore, the partiality of these countries towards the Nagorno-Karabakh conflict does not allow hopes for a constructive neutral engagement in any resolution proposals.

As for Russia, its interests in the area are well known. For the past two centuries Russia has been the protector of Armenia and its most important ally. It envisages to keep control of energetic resources and to maintain its military bases in the country, while avoiding an enlarged involvement by third states. The existing strategic and military cooperation between Yerevan and Moscow is seen in Armenia as an important factor for the country's economic progress and as a guarantee of its security⁸. The territories of Georgia, Armenia, Azerbaijan and the secessionist Nagorno-Karabakh serve as a buffer for Russia against intrusion from Turkey and Iran. Therefore, it is in the interest of Russia to minimize the influence of the latter two countries in the region and to extend its military power in the Caucasus. Additionally, Russia not only seeks to profit economically from the recently discovered oil and gas reserves under the Caspian sea, but also to gain domination over the energy sources and lines of supply from the Caspian basin as an instrument of global power⁹. Thus, Moscow carefully balances its relationship with the west, with the maintenance

8 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, "Armenia's Foreign Relations in 2003: A Summary", p. 3.

9 "The Nagorno-Karabakh Crisis: A Blueprint for Resolution", A Memorandum Prepared by the Public International Law and Policy Group and the New England Center for International Law and Policy, Washington DC, June 2000, p. 11.

of political, military and economic influence in the Caucasian region. In addition, Moscow and Ankara face serious secessionist threats within their countries, thus their support for the expeditious political settlement of the conflict respecting the territorial integrity of Azerbaijan.

As for the US and the EU, stability in the Caucasus is fundamental as concerns an alternative provider of energetic resources, and in the global fight against terror, justifying their increased involvement in the region's problems. While Washington has been able to influence developments both at the politico-diplomatic and economic level, the EU has been extending its support to the area, mainly through economic channels. The EU's political engagement grew only when the conflict threatened to spill over to other areas in the region, and in direct relation to the increased western interest in Caspian oil. It has been framed within the Union's "European Neighbourhood Policy", as a general commitment to assist these countries in implementing political and economic reforms. Moreover, the EU states seek for an alternative transportation route for trading oil and gas from the Caspian and Central Asia to Europe, therefore the EU has clear political interests in fostering regional cooperation and in the finding of a political settlement to the Karabakh conflict. "In all of these conflicts, we have not had substantial progress for too long, and we think that this is not only a great problem for the populations concerned - both politically and economically - but a source of threat to the international community, which the international community can no longer afford"¹⁰. However, none of the EU member states has been able to exert notable influence on the peace process¹¹.

As for the US, it has been seeking for long-lasting stability in the southern Caucasus, facilitating its participation in the exploitation of Azerbaijani oil and gas resources, while allowing the establishment of an energy corridor through Azerbaijan, Georgia and Turkey as an alternative to supply lines through Iran, Iraq and Russia. Nevertheless, in the pursuit of its objectives, the US has to take into account the interests of its NATO ally - Turkey - as well as the fact that the region is known as the "backyard" of Russia, demanding the incorporation of Moscow's interests in the peace-building process. The US has been assisting Armenia regarding the implementation of programmes of regional cooperation, the development of a free market economy, democracy building and the provision of

10 Diego D'Ojeda, European Commission spokesman cited in "Caucasus: Is the EU neglecting the region's strategic importance?", RFE/RL, 13 March 2003.

11 Tigran Martirosyan, "A job half done: mediators have contributed considerably to conflict management in Nagorno-Karabakh but have so far failed to address the goals of conflict settlement", Transitions Online, 5 June 2003.

humanitarian and development assistance. Armenia is the highest per capita recipient of US aid among the former soviet republics. As for Azerbaijan, Washington understands that if the country becomes a democratic state it might have impact on other Muslim countries. Being a US ally, this can be seen as a benchmark for prospects of democratisation in the Islamic world, especially in oil-rich countries¹². Nevertheless, Washington supports Baku only in political terms, since the Azeri blockade on Armenia, declared illegal, impedes US economic aid to the Azerbaijani government.

Underlining the advantages that might arise from the finding of a political settlement, particularly regarding economic aspects and social development, the US and the EU's pressure over the energetic assets of the region might constitute a catalyst for progress in the Karabakh negotiations. In fact, the international market for Azerbaijani oil has been growing, demonstrating the prospects of economic recovery if peace prevails¹³. The economic factor might, therefore, be a fundamental bargaining element towards the finding of a political settlement, all the more that the economic situation of the parties directly involved in the conflict is not encouraging.

In parallel to these competing interests, international involvement in the conflict has extended to international organisations, such as the OSCE and the UN, which have been directly dealing with the politico-military and human aspects of the conflict. Underlining their activities is an encompassing understanding of security, as comprising not only a hard military dimension, but also a softer one involving social and economic aspects. This means a shared approach regarding the multidimensional character of the conflict as well as of an eventual solution to it. Therefore, agreement on a political solution should entail besides the traditional diplomatic bargaining and negotiable proposals, measures to diminish distrust and improve the general socio-economic conditions, raising awareness about the benefits arising from the finding of a final solution. These initiatives should include human and material aspects as confidence-building measures (CBMs) aiding in the political process.

Searching for an encompassing solution, involving the political settlement, demilitarisation and human-related measures, these international efforts have found many obstacles to their actions. The following section focuses on these international organisations' involvement, by analysing their mandates and operational capability, and

12 See Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, "Armenia's Foreign Relations in 2003: A Summary", p. 3; and Zeyno Baran (2003), "Way Ahead", *Baltic Defence Review*, Vol. 3 (special issue), p. 65.

13 Brenda Schaffer (2003), "Nagorno-Karabakh: Writing a UN Wrong", *Christian Science Monitor*, www.csmonitor.com.

questioning possibilities and limitations regarding their contribution to the building of stability and regional security.

International involvement

The UN and the OSCE involvement in Nagorno-Karabakh has proceeded in a spirit of cooperation. The UN did not become a direct mediator to the Nagorno-Karabakh conflict, delegating the mediation mission to the OSCE and offering its support regarding the deployment of an OSCE peacekeeping force once a peace accord was signed. Although the Security Council remains aware of developments and the Secretary-General is requested, in consultation with the CIO of the OSCE and the chairs of the Minsk Group, to continue to report to the Council concerning the situation in Nagorno-Karabakh, the Security Council has not acted further on the conflict, opting instead to allow the OSCE (through the Minsk Group) to pursue the settlement process between the parties to the conflict.

In the field, the OSCE offices have been collaborating with UN personnel, particularly from the UNHCR regarding the promotion of human rights and democracy, the return of displaced persons, and police training¹⁴, benefiting from UN expertise and experience. Regular meetings, exchange of information on the humanitarian situation and CBMs are the main areas of co-operation. The inputs the OSCE Personal Representative is able to provide on the situation in Nagorno-Karabakh are of particular importance since the UN agencies have no access to these areas, conferring on the OSCE's involvement a particular comparative advantage.

The following sections analyse the role and activities of these organisations in the field, matching the wording of their mandates with the fieldwork they have been carrying out, allowing the discussion of their possibilities and limitations in the Karabakh issue.

The United Nations

Within the ample scope of UN activities, humanitarian action emerges as a fundamental pillar in the organisation's aim to give peace a more secure foundation. Article I of the

¹⁴ See for example, Christophe Beau and Jens-Hagen Eschenbacher (2004), "The OSCE and Internal Displacement: A New Momentum", *Helsinki Monitor*, Vol. 15(1), pp. 13-22.

UN Charter proclaims that one of the purposes of the organisation is achieving international cooperation in the promotion of human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion¹⁵. Established by the General Assembly in 1951, the United Nations High Commissioner for Refugees has assumed an important role in the protection of refugees and IDPs, and in the promotion of durable solutions to their problems, as further analysed. More recently, in 1992, in response to the growing international concern at the large number of IDPs throughout the world and their need for protection, the UN Commission on Human Rights requested the Secretary-General to appoint a Representative on Internally Displaced Persons. His work has been focusing on the development of a normative framework, since while there is a clear legal framing for the situation of refugees, the same does not apply to IDPs; and on the provision of the necessary means for assessing the extent to which the protection, assistance and development needs of IDPs are being met and for engaging in solution-oriented dialogue with the governments and institutions concerned¹⁶. Without a clear mandate for concrete actuation, the UN Representative on IDPs work in Armenia and Azerbaijan has amounted to monitoring and reporting, in close collaboration with the UNHCR, which has been the leading institution.

The problems with refugees and IDPs are central to the political settlement of the Karabakh conflict, since the massive displacement of populations resulting from the armed hostility, and which has extended to these days, poses serious strains to the Armenian-Azerbaijani relationship¹⁷.

15 United Nations (1992), *Basic Facts about the United Nations*, New York, p. 151.

16 See UN, Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons (Mandate and Activities), and Guiding Principles on Internal Displacement, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998, www.un.org.

17 According to the 1951 UN Convention on the Status of Refugees, "refugee" refers to a person who "owing to a well-founded fear of being persecuted for reason of race, religion, nationality, or membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country". See United Nations Convention on the Status of Refugees, 1951, article 1. As for the notion of "internally displaced person", the international community has not yet established a formal and legal definition of the term. IDP is, however, used to denote those persons who, as a result of persecution, armed conflict or violence, have been forced to abandon their homes and leave their usual place of residence, though remaining within the boundaries of their own country. See Teresa Cierco (2002), *O Conceito de Refugiado e o Asilo na Perspectiva das Relações Internacionais: O Caso da União Europeia*, Universidade do Minho, Braga.

The UNHCR: addressing the human implications of the conflict as a fundamental dimension towards the building of regional stability

The world's response to the problem of forced displacement, and the UNHCR's role in relation to that problem, have significantly changed during the past decade. Until the mid to late 1980s, the international community was primarily concerned with cross-border refugee movements, and devoted most of its efforts to providing protection and assistance to refugees in the countries of asylum to which they fled. During this period, there was a broad international consensus that the UNHCR could only fulfil its humanitarian and non-political status by confining its activities to those countries of asylum and by responding to refugee movements once they had taken place. Any effort to address the problems of human insecurity and displacement within countries of origin, it was agreed, would have involved the organisation in activities which fell beyond the scope of its mandate.

In recent years, a number of different factors have combined to bring about a fundamental reassessment of this traditional approach to the refugees problem¹⁸. This includes the mounting concern of host and donor countries about the financial and other costs incurred in providing refugees with indefinite protection and assistance, and their growing unwillingness to admit large numbers of displaced people; a growing awareness that refugee movements can constitute a serious threat to national, regional and international security; the changing military and strategic value of refugee populations in the post-cold war period; an initial willingness amongst some of the world's more powerful states to intervene in countries affected by acute political and humanitarian crisis, particularly when those states are weak or have some strategic significance; a recognition of the need to protect, assist and find solutions for groups of uprooted and vulnerable people other than refugees, especially those who are displaced within their own countries; and, a desire to consolidate peace and prevent the recurrence of violence in war-torn societies through measures designed to ensure the return and effective reintegration of displaced populations.

As a result of these and other developments, a new international consensus has emerged, recognising the need to address humanitarian problems within countries of origin and to avert those situations in which people are obliged to abandon their homes in order to survive. Thus it has been proposed that the traditional right to asylum,

18 UNHCR (2000), *The State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda*. Oxford: Oxford University Press, p. 40.

as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights and other international instruments, should be joined by the right to stay in one's own country and community, in conditions of physical, material, legal and psychological security. There was a widespread belief at the beginning of the 1990s that the international community would be able to uphold its commitment to maintain peace and security in the world's less stable regions, thereby addressing the problem of forced displacement in a more proactive manner and realising the right of people to live safely in their home country. The UN Secretary General's 1992 "Agenda for Peace", for example, evoked the establishment of a collective security system which would be capable of bringing stability to troubled regions by, if necessary, imposing the peace upon conflicting parties. Since that time, however, the mixed results of UN-mandated military operations in countries such as Somalia and former Yugoslavia have led to a very evident retreat from the more ambitious and interventionist approach of the early 1990s. As these examples suggest, the world's more powerful states are becoming increasingly reluctant to take the decisive action that is sometimes required to avert political crises and bring an end to massive human rights abuses.

UNHCR involvement in Armenia and Azerbaijan

Given the artificial relevance of the legal status of the uprooted populations in the Caucasus, the UNHCR should not attempt to make its continued presence there contingent upon traditional mandate considerations. Instead, the organisation should plan the engagement of limited resources to address selectively actual and potential population displacement problems in the region. In fact, the IDPs and refugees situation in Armenia and Azerbaijan differ, requesting a different approach from the organisation. This, not taking place in isolation, is pursued in a complex framework, where national policies, political will and external pressures play their part, affecting the UNHCR's role and performance in the area.

Armenia

According to Armenian sources, an estimated total of about 72 000 people were displaced as a result of military operations in areas bordering Azerbaijan due to the Nagorno-Karabakh conflict. By the end of 2001, more than 264 000 persons - virtually all ethnic Armenians who fled Azerbaijan during the 1988-1993 war - were living in refugee-like

circumstances in Armenia. The vast majority was eligible for Armenian citizenship, faced little or no threat of forced return to Azerbaijan, and had largely integrated into Armenia. Ten years passed over the cease-fire agreement and most of the refugees from Azerbaijan have opted to locally integrate in Armenia.

In the absence of a peace settlement with Azerbaijan over the status of Nagorno-Karabakh, Armenia has taken steps to locally integrate the more than 300 000 ethnic Armenians who fled Azerbaijan in the early 1990s, offering them citizenship, a process in which it enjoys support from the UNHCR. Under article 10 of the 1995 Law on citizenship ethnic Armenians who are registered with the government as refugees from Azerbaijan may apply for Armenian citizenship. The government completed regulations to implement the citizenship law in 1998. Since then, more than 48 000 Armenian refugees have naturalized, a number that, nevertheless, represents less than 20% of the eligible refugee population.

Many are hesitant to naturalize because they fear relinquishing property left behind in Azerbaijan, losing subsidized housing and other assistance (which is actually needs-based, regardless of status), or being conscripted into Armenia's military (from which refugees are exempt). To allay fears among refugees that acquiring citizenship would result in the loss of social benefits, the government adopted a new law in December 2000 to provide social and economic guarantees for Armenian citizens who had been forcibly displaced from Azerbaijan. In this regard, the UNHCR's overall role in Armenia might be described as one of quality assurance. In the field of asylum development, the UNHCR has been providing its expertise and advice through its analysis of "gaps" between the national legislation and international standards and norms, allowing the setting out of a roadmap for further improvement of the existing asylum framework. The scope of such legislative advice has also extended to comments on various forms of draft constitutional amendments as part of the ongoing constitutional reform process. Concurrently with legislative improvement, the UNHCR has also been working closely with the government of Armenia to ensure access to fair and effective asylum procedures.

Of particular concern to the UNHCR in the legislative domain, has been a lack of focus on protection mechanisms for housing rights, since the physical construction of permanent shelter units alone will not solve the housing problem of refugees. There has to be an accompanying legal framework to protect the housing rights of vulnerable individuals. Only when the "hardware" (physical construction of housing units for most vulnerable refugees) and the "software" (legal protection of housing rights) are combined can there be an overall solution to refugee shelter as an important component of local integration.

UNHCR activities in Armenia have significantly contributed to bring a durable solution to the refugee's problem in Armenia. After providing emergency relief to many refugees in the country, UNHCR assistance shifted in the course of 1994 towards local integration. In addition to providing adequate shelter to some of the most vulnerable refugees, the housing construction programme has also contributed to the stabilization of these populations and prepared the ground for rehabilitation and development work. Much of the positive impact made by the UNHCR in Armenia might be attributed to effective project planning, delivery and monitoring that has extensively involved nationals. Solid cooperative relations with government authorities have allowed for the development of a reliable local needs assessment and monitoring capacity. Later, it has encouraged the governmental deployment of refugee officers throughout the country. The UNHCR field staff has been working together with these refugee officers to assess local needs, formulate small projects and monitor their implementation.

Azerbaijan

In Azerbaijan, about ten percent of the total population is designated as IDPs, with the UNHCR having registered about 7 000 refugees and asylum seekers. Because Armenian forces continue to control Nagorno-Karabakh and the surrounding provinces, the vast majority of the displaced cannot return to their home regions. However, the Azeri government will not engage in the permanent resettling of these refugees because that would amount to a tacit acceptance of defeat in the still unresolved conflict with Armenia. The result is that Azerbaijani refugees from the Karabakh war are "trapped in limbo"¹⁹, firstly as victims of a conflict forcing them out of their homes, and now victims of a political game which is not of their making. The human problem has been used to show the international community the dramatic consequences of the conflict and the urgent need for financial aid. But that limbo cannot continue for much longer. Foreign aid agencies which have poured food and materials into the refugee camps for years are pulling out, arguing that they can no longer justify the expenditure when there is more urgent need elsewhere. As Knut Kaspersen, head of the International Red Cross in Azerbaijan argued, "now that the support is dwindling... the government is faced with real problems because they are having to deal with this themselves"²⁰.

19 Christian Lowe, "Trapped in Limbo: Azerbaijan's forgotten refugees", Agence France Press (AFP), 15 August 2001.

20 Ibid.

In May 1999, the Azeri government passed a law on the “Social protection of forcibly displaced persons and persons equated to them” which, on paper, grants refugees, IDPs, and formerly deported Meskhetian Turks access to health care, primary and secondary education, and social services equalled to those of national citizens. However, in practice, refugees and IDPs have been reporting the payment of fees for the services, including schooling and medical care, services which were supposed to be free under the wording of the law. However, neither the means nor the facilities to implement the law have yet been allocated by the government and the UNHCR has been obliged to pursue its work of providing basic assistance to refugees.

The ambiguous attitude of the government of Azerbaijan towards the UNHCR’s assistance to the populations displaced from Nagorno-Karabakh is an example where continued humanitarian assistance may serve unintended political objectives. Authorities in Baku are reluctant to allow the local integration of the displaced populations, which they fear would be tantamount to accepting the territorial status quo, and favour instead emergency relief. While the legitimacy of the Azerbaijani claim to territorial integrity is understandable, the UNHCR cannot in the longer term meet expectations that discount the welfare of the displaced populations. In this case, the conflicting parties have attempted to use the UNHCR to achieve greater political leverage. Clearly, such situations are not uncommon and may be unavoidable. It is important, however, that UNHCR conveys to all concerned that it is willing to be a party to solutions, not to protracted confrontation.

The local conditions have set the UNHCR to continue its activities to improve the living conditions of urban IDPs within the Poverty Reduction Strategy Programme of the government of Azerbaijan with the support of the World Bank, although on a reduced scale, and to phase down its direct assistance to IDPs by the end of December 2004. In fact, the UNHCR has been working towards the gradual handover of its assistance to IDPs to development agencies, and to focus on providing protection and assistance to the increasing number of asylum seekers and refugees. While the absence of a solution to the conflict over Nagorno-Karabakh demands a continued involvement, the UNHCR has considerably scaled down the programme, advocating a greater involvement by other actors. A concrete outcome was the establishment of the Social Investment Fund for IDPs in close collaboration with the World Bank, UNDP and bilateral partners. The shortage of funding has, nevertheless, limited the UNHCR’s ability to induce further involvement by other partners.

The OSCE's Minsk Group: searching for a political solution

The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE)²¹ became involved in the Karabakh issue through the Minsk Process, back in 1992, at a time when the armed hostilities between Armenia and Azerbaijan marked the unstable situation in the region. With the mandate to define the framework for negotiations, the Minsk Process aimed at obtaining the parties' agreement on the cessation of the armed hostilities, allowing the convening of the Minsk Conference to discuss the settlement of the conflict, and promoting the peace process by deploying OSCE multinational peacekeeping forces²². The Minsk Conference, however, never took place. Disagreement regarding the status of Nagorno-Karabakh in the negotiations – either participating directly or being represented through the Armenian delegation –, a major impediment to progress, has been overcome in the July 1992 meeting of the Minsk Group²³, which decided on the direct participation of representatives from the enclave in the meetings relating to the settlement process. Nevertheless, this participation has been marked by several interruptions, generally following the advances and setbacks in the negotiations. This has been a difficult aspect in the overall process towards the finding of a political settlement given the often contradictory positions of Nagorno-Karabakh, supported by Armenia, and of the Republic of Azerbaijan.

On 12 May 1994, the parties agreed on a cease-fire brokered by the Russian Federation in cooperation with the Minsk Group. The intervention of Russia was conducive to the halting of hostilities, achieving what the CSCE had not been able so far, a cease-fire. However, it did not lead to a final settlement and the CSCE participating states showed concern for a situation of “neither war nor peace”²⁴. Encouraged by the cessation of hostilities, the idea of organizing a peacekeeping force to the area under CSCE auspices gained strength. The High Level Planning Group (HLPG) was set up in December 1994 to prepare recommendations in that regard. However, consensus was never achieved within the OSCE, due to financial and technical aspects, such as the composition of such a force, and to the fact that it would be conditional to the finding of a settlement.

21 The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) became the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) after the 1994 Budapest Summit, with effect from 1 January 1995.

22 CSCE 1st Additional Council of Ministers, Helsinki, 24 March 1992.

23 The current tripartite Co-Chairmanship of the Minsk Group includes France, Russia and the United States.

24 OSCE 1st Senior Council Meeting, Chairman's Summary, Annex to SC(1/95) Journal 2, 31 March 1995.

To increase its possibilities in the area, in the summer of 1995 the OSCE Chairman-in-Office (CIO) appointed a Personal Representative to the conflict, based in Tbilisi and assisted by five field assistants. His mandate includes assisting the parties in implementing and developing confidence-building, humanitarian and other measures to facilitate the peace process, such as monitoring the situation along the front line. This allows the clarification of incidents, constituting a fundamental confidence-building measure for increased cooperation between the two republics²⁵. With the nomination of the Personal Representative, the OSCE involvement became more explicit, including the permanent monitoring of events in the field, and complementing in an operational way the Minsk Group mediating activities.

The discussion of the problems at the organisation's meetings, both at the level of permanent representatives and at the highest level, complements the OSCE efforts at mediation of the conflict. At these forums, the difficult relationship between Armenia and Azerbaijan has often become clear, through mutual exchange of accusations and much cynicism²⁶. These exchanges of sour words between Yerevan and Baku have been accompanied by difficulty in adopting resolutions concerning the Nagorno-Karabakh issue since OSCE decisions are made on the basis of consensus. The OSCE states have repeatedly asked for the finding of a political solution to the conflict, urging the parties to intensified dialogue and openness to necessary concessions. The OSCE position envisages the finding of an agreement respecting the sovereignty and integrity of the Azerbaijani territory. However, the course of the negotiations has been the reflex of the troublesome relationship between the parties in conflict.

The OSCE's involvement in the peace talks for more than a decade has not been capable of producing an acceptable settlement plan for both sides. Various proposals have been put forward, which despite not leading to compromise, have served as working tools for further discussion. The common state model regarding the political status for Nagorno-Karabakh, the exchange of territories and withdrawal of military personnel as necessary steps for the building of confidence and the implementation of an agreement, have been topics discussed at the OSCE mediated meetings. These include conferring on the Nagorno-Karabakh Republic a broad autonomous status, not independence, remaining therefore under Azerbaijani jurisdiction; suggestions relating to territorial exchanges

25 See "All Quiet Along the Line of Contact?", OSCE Newsletter (2000), Vol. 7(2), pp. 1-3.

26 See for example Statement by the Minister for Foreign Affairs of Azerbaijan, 10th meeting of the OSCE Ministerial Council, Porto, 7 December 2002; Statements by the Delegations of Armenia and Azerbaijan, 11th Meeting of the OSCE Ministerial Council, Maastricht, 2 December 2003.

whereby, for example, Armenia would cede its southern region of Meghri in return for Nagorno-Karabakh and the Lachin corridor, or other envisaging the recognition of Lachin as a part of Armenia while Azerbaijan would have only unrestricted access to its exclave of Nakhichevan via Meghri, which would remain Armenian territory – proposals rejected by the parties in conflict²⁷; and CBMs, including the monitoring of the contact line and the development and deepening of economic ties. This latter aspect is fundamental, particularly given the fact that the OSCE offices in Armenia and Azerbaijan are unable to develop cooperation since cross-border activities are forbidden²⁸.

In addition, the fact that the mediators have competing interests in the area affects developments concerning the settlement process. After the 1994 cease-fire, Washington put a great diplomatic effort into mediation of the conflict in an attempt to maximize the possible market share of US oil companies wishing to operate in the Caspian and to stabilize the region in order to reduce political risks and the Islamic threat. The Russian interests in the area are also well-known and its “manipulations of the ethnic conflicts serve as a good excuse for external meddling, and a way to maintain influence in South Caucasian affairs”²⁹. These differences become also a part of the bargaining process, adding to the party’s conditions, and therefore turning the discussions over concessions harsher.

2003 witnessed an escalation in tensions both in the field and at the diplomatic level. Shooting incidents along the line of contact have become more frequent and military officers from both sides have been wounded or killed³⁰. In addition, the OSCE monitoring activities in the area have been hampered. Though not a novelty, the recurrent character of these incidents contributes to the hardening of the already difficult situation, by raising distrust and animosity. The OSCE Minsk Group has expressed concern over the increasing tensions and acknowledged the “frustration in the region with the peace process”³¹, calling

27 “Has the focus of Karabakh talks shifted?”, RFE/RL Caucasus Report, Vol. 5(28), 26 August 2002. See also “Nagorno-Karabakh: Official says Turkey backs Azerbaijan over territorial exchange”, RFE/RL, 27 June 2002.

28 Mient-Jan Faber and Andrzej Kasprzyk (2003), “How Should the OSCE deal with the Nagorno-Karabakh Conflict?”, Helsinki Monitor, Vol. 14(1), p. 2.

29 Revaz Gachechiladze (2002), “Geopolitics in the South Caucasus: Local and External Players”, Geopolitics, Vol. 7(1), p. 131.

30 “Armenia/Azerbaijan. Karabakh cease-fire under strain”, Institute for War and Peace Reporting, 7 August 2003.

31 “OSCE Chairman meets Armenian leaders, urges continuation of dialogue on Nagorno-Karabakh”, OSCE Press Release, 17 March 2004; Mikhail Evstafiev (2004), “Charting a conflict-free course for the Caucasus: On the road with the Chairman-in-Office”, OSCE Magazine, Vol. 1(2), pp. 29-30.

for “direct dialogue” accompanied by political willingness to solve differences³². The international community has also been giving signs of concern over the deteriorating situation given the area’s importance as a crossroads for oil exports³³. Nevertheless, due to the lack of diplomatic relations between Armenia and Azerbaijan, the promotion of cross-border cooperation has revealed extremely difficult, further limiting the reach of the OSCE efforts.

Regional security and the Nagorno-Karabakh conflict: an assessment

Many issues combine to render intricate the process of negotiation towards the finding of a political settlement to the Mountainous Karabakh conflict. Inner aspects to the negotiations, such as their format or the status of the Nagorno-Karabakh Republic in the talks add to the already complex issues on the table, including the definition of the Karabakh political status, demilitarisation issues, the return of refugees, and international guarantees. Moreover, the juxtaposition of the interests of regional powers in the area, along with other international actors showing increased interest for the Caucasian area, such as neighbouring Russia, Turkey and Iran, and the United States and the EU have to be acknowledged. Thus, regional security results from the combination of internal and external factors, traverses the various levels from the government to local authorities and the population, and crosses a complex array of issues, including politico-military, economic, social and human aspects.

The UNHCR has been assisting the Caucasian governments in developing structures compatible with recognised international standards, mainly through training and capacity-building activities. While recognising that these governments have other urgent priorities, the organisation should undertake long-term programmes both for targeting the development of asylum institutions and for promoting general awareness of human rights standards, tolerance and communication, which activities are also preventive in nature.

Contingency planning and developing the capacity of national institutions in anticipation of future population movements should now be the main focus of the UNHCR in the

32 Ibid.

33 “Chirac calls for fresh talks on Nagorno-Karabakh conflict”, AFP, 16 July 2003. See also “Kocharian calls for international help for Karabakh solution”, Deutsche Presse Agentur, 27 February 2002; “US to be ‘more energetic’ on Nagorno-Karabakh conflict: Ambassador”, AFP, 14 March 2003.

region. Clearly, there remain in the Caucasus a number of unresolved situations that could either lead to the return of some of the uprooted populations to the disputed areas, or spark new displacements. In anticipation of such developments, the UNHCR could work in cooperation with the governments at establishing realistic contingency plans, including the identification of capacity-building activities and the necessary training and material support.

The humanitarian crisis that has developed in the Caucasus at the beginning of the 1990s has by now subsided. UNHCR considers that others could now better assume the role it developed in the emergency phase, since the needs of the uprooted populations have changed from emergency relief to rehabilitation assistance. Perhaps the most effective contribution the UNHCR could make to these changes would be the sharing of its experience with those agencies that are now developing programmes in the region. After more than 10 years of its presence, however, the UNHCR is finding it increasingly difficult to remain a viable humanitarian alternative given the lack of political will to find a durable political solution to the conflict. With or without an overall solution to the root causes of the conflict in sight, activities related to the local integration of refugees will have to be absorbed into the overall development agenda of the country, in order to complete their local integration.

In this context, the issue of refugees and IDPs, which has assumed dramatic proportions, should encompass socio-economic (permanent housing for refugees, employment, and access to social welfare and health care) and cultural elements in any solution. Although in some areas, particularly in Azerbaijan, conditions remain harsh, the type of assistance generally required in the region calls for large-scale and long-term involvement. The leading humanitarian role performed by the UNHCR in the emergency phase has encouraged a number of international non-governmental organisations to step in either under the financial umbrella of the UNHCR or on their own, as an important confidence-building step fostering civil society principles and practices, fundamental for the stabilisation of the area. This might allow the most probable scaling down of the UNHCR involvement, while demonstrating effective improvements in practices despite the remaining adversities, most importantly the unsettled conflict over Nagorno-Karabakh.

The format for negotiations in the Nagorno-Karabakh dispute, through the establishment of a limited body within the OSCE framework (the Minsk Group) to mediate in the negotiations has revealed the flexibility of the organisation and has allowed the discussion of the issues in a more restricted forum. In addition, the

nomination of a CIO Personal Representative to the conflict has rendered consistency to the OSCE presence in the field, through onsite monitoring of developments and regular monitoring of military moves along the contact line. However, this new approach has not led to real progress in the negotiations, and many interruptions in dialogue could not be avoided.

Peace talks sponsored by the OSCE Co-Chairs have taken place, the most delicate issues have been put forward and solutions are being sought, nevertheless inflexibility has prevailed. The “frozen” character of the Nagorno-Karabakh conflict and the OSCE’s inability to surpass difficulties is the result of the irreconcilable positions of the parties as regards the political settlement, as well as of misperceptions about the OSCE in the field. The complexity of the issues, allied to the parties’ different perceptions, reveals the limits to the OSCE’s involvement. Despite improvements, since the parties are negotiating and confidence-building measures have been implemented, such as the exchange of hostages and prisoners of war, the OSCE’s difficulties have surpassed its possibilities in the Nagorno-Karabakh issue. However, though it has not fulfilled the political settlement goal of its mandate, the OSCE’s involvement is nevertheless a confidence-building factor and a signal of the international community’s willingness to solve the dispute.

With regard to the negotiations format, the OSCE mediation efforts through the Minsk Group and the OSCE’s Personal Representative have been target of criticism. While Armenia and Karabakh Armenians favour the negotiation of a “complete package” including the political status of Nagorno-Karabakh, Azerbaijan prefers a “step-by-step” approach. The OSCE’s phased approach searching for agreements on less complex areas, such as economic cooperation and refugees related matters, aiming at raising confidence and paving the way for increased overture with regard to the status question, has been criticised for inviting further difficulties due to the cross-cutting character of the problems. The phased approach supported by the OSCE, leaving the status question for later discussions, has not resulted because it attempts to resolve the consequences of the conflict without addressing its causes, which relate essentially to security and the definition of the Nagorno-Karabakh Republic political status³⁴.

34 Armenian Assembly of America, “Nagorno-Karabakh - A White Paper”, The Armenian Centre for National and International Studies, Yerevan, March 1997. This problem has been common to the OSCE approaches in the former Soviet space, such as in the case of Moldova and the Transdniestrian separatists. See M. R. Freire (2002), “Crisis Management: The OSCE in the Republic of Moldova”, *Journal of Conflict, Security and Development*, Vol. 2(2), pp. 69-90.

Azerbaijan has made clear from the early involvement of the OSCE that it would not accept any changes to its territorial integrity, and has accused the OSCE of taking a “soft position towards Armenia and putting its head in the sand”³⁵. Moreover, criticism of the OSCE work has been recurrent, including charges of inefficiency and lack of innovative ways to enhance the negotiations, along with a partial approach to the problems³⁶. The Republic of Armenia has also shown concern for the lack of progress in the negotiations, as well as for the OSCE Group decision to suspend its mediation activities until after the Presidential elections which were held in the fall of 2003 in Armenia and Azerbaijan. The OSCE has reaffirmed its belief that “there has to be a decision by the leaders of Armenia and Azerbaijan to sit down at the table and negotiate the right package to suit both sides”, since the OSCE is not capable of miracles and can’t impose a ready-made solution³⁷.

The Nagorno-Karabakh authorities welcome the OSCE involvement, affirming its commitment to a negotiated settlement, resulting from balanced concessions from both parties³⁸. “We believe in the sincerity of the OSCE Minsk Group mediators aspiration for finding an optimal format of negotiations, establishing stable peace in the region, and we are ready to assist it in every way”³⁹. However, the Karabakh Republic considers the starting point for the negotiations under the OSCE auspices is unfair and a one-sided concession since the organisation is tied to the principle of the inviolability of the Azerbaijani territorial integrity. This has become clear, for example, in the OSCE Chairman statement issued at the Lisbon Summit, which described the elements that should form part of the settlement, including the respect for the territorial integrity of the Republics of Armenia and Azerbaijan⁴⁰. Stepanakert criticised the statement, charging the OSCE of endorsing the Azerbaijani

35 Azerbaijani Foreign Minister Vilayat Guliev cited in “Azerbaijan: Foreign Minister says OSCE failing in Karabakh”, RFE/RL, 7 March 2002.

36 “Azerbaijan losing hope of Karabakh peace settlement: President”, AFP, 28 September 2002; “Azerbaijan President criticises Armenia, Karabakh mediators”, RFE/RL, 19 February 2003; “Tension between Armenia, Azerbaijan rising over Nagorno-Karabakh”, EurasiaNet, 29 July 2003.

37 OSCE CIO Solomon Passy in “OSCE’s activities in Armenia”, OSCE Press Release, 17 March 2004.

38 Naira Malkoumian, Foreign Minister of the Republic of Nagorno-Karabakh statement, “The Nagorno-Karabakh Conflict and the New Geopolitical Realities of the Caucasus”, CISS Russian and Eurasian Program, Corporate Briefing Series, 2 March 1998, www.csis.org/ruseura/cs980302.html.

39 Naira Melkoumian, Minister for Foreign Affairs of Nagorno-Karabakh, Press Conference, Stepanakert, 2 May 2002, www.nkr.am/eng.

40 OSCE Lisbon Document 1996, “Statement of the OSCE Chairman-in-Office”, Annex 1 and “Statement of the Delegation of Armenia”, Annex 2.

position and demanding unilateral concessions from Nagorno-Karabakh, an unfortunate situation causing further difficulties to the negotiations since Azerbaijan refused to sign any documents not mentioning the country's territorial integrity. The lessons to be drawn are clear for the Nagorno-Karabakh representatives. The OSCE must act as a neutral mediator refraining from partial actions or preconditions that might jeopardise the peace process⁴¹.

The OSCE crisis management efforts regarding the Nagorno-Karabakh conflict have thus been embedded in complexity. As analysed, many elements combine to render the process intricate, being these both endogenous and exogenous to the OSCE, but definitely affecting the organisation's role in the area.

Conclusion

The intricacy of the issues regarding the Nagorno-Karabakh conflict demands an innovative approach ranging between broad autonomy and independence. "Historically, there has never been a real alternative path for groups seeking sovereignty other than the use of violence, and no attractive alternatives to full independence"⁴². The international community faces, therefore, the task of creating a new logic that addresses the logic driving the self-declared states⁴³, in order to be able to respond effectively to the current demands. The most demanding issues include the definition of a formal status for the Nagorno-Karabakh Republic; the addressing of Stepanakert demands as regards security guarantees as a condition for the Armenian withdrawal from the occupied territories; provisions for the safe return of refugees; and the role and composition of the peacekeeping forces to monitor the agreement as well as international guarantees.

A long-term solution to the conflict must be broad, i.e. not confined to the breakaway region, but encompassing the general geopolitical framework of Armenian-Azeri relations,

41 Nagorno-Karabakh Foreign Minister Naira Melkounian, "The Nagorno-Karabakh conflict and the new geopolitical realities of the Caucasus", Russian and Eurasian Programme, Centre for Strategic and International Studies, Washington DC, 2 March 1998. See also Statement by the National Assembly of the Nagorno-Karabakh Republic, Ministry for Foreign Affairs, Statements of the NKR Parliament, 11 December 1996, www.nkr.am/eng.

42 Ambassador John Maresca, former US Representative to the Minsk Group, cited in Armenian Assembly of America, "Nagorno-Karabakh - A White Paper", The Armenian Centre for National and International Studies, Yerevan, March 1997.

43 Dov Lynch (2002), "Separatist States and Post-Soviet Conflicts", *International Affairs*, Vol. 78(4), p. 848.

and must entail a balanced response to the opposing demands of the parties, in order to gather the necessary consensus to be acceptable and accepted. Within the OSCE framework, a proposal envisaging the granting of a high degree of self-government to the Nagorno-Karabakh Republic, while remaining under Azerbaijani jurisdiction, seems the most likely. In the way towards the definition of a broad autonomous status, joint commissions for the solving of fundamental problems, such as military aspects, the return of refugees and internally displaced persons, property exchange, and the respect for human rights should be established, allowing the progressive resolution of these aspects as concrete steps for the overall settlement. In addition, an Armenian-controlled corridor linking Karabakh to Armenia might be created, while Azerbaijan would be linked in return by a similar stretch of land to the ethnic Azerbaijani enclave of Nakhichevan, sandwiched between Armenia, Turkey and Iran⁴⁴. Moreover, the implementation of a substantial number of CBMs would also be essential for diminishing tensions, including military-related measures, such as intensifying military contacts along the border to avoid incidents, and economic cooperation as an incentive to further cooperation initiatives between the parties. A referendum regarding the future status of the Nagorno-Karabakh Republic should be carried out. Once a final agreement is signed, the OSCE could provide the necessary international guarantees, possibly deploying a peacekeeping force, with UN support.

The prospects for the settlement of the conflict are not bright, and the “frozen” character of the conflict might give place to a “burning” situation if the current signs are not inverted. The OSCE mediators have drawn attention to the escalating tensions and have been urging the parties to refrain from the use of force, but there is not much they can do in case the parties chose violence as their option for breaking the negotiations stalemate. In this context of growing instability, regional economic initiatives could, however, constitute a positive form of pressure over the parties for the finding of a political settlement, and enhancing regional stability.

This is more so as Nagorno-Karabakh remains an unrecognised entity where uncontrolled practices of an illicit nature are of international concern, particularly in the broader context of the fight against terrorism and of the tendency of radical Islamic or terrorist groups to take shelter in these “black holes”. The September 11 terrorist attacks in the US have prompted US representatives to argue that a “window of opportunity” was opened to solve the Karabakh issue, while also warning the parties

44 “Caucasus: more time needed to finalise Nagorno-Karabakh peace deal draft”, RFE/RL, 29 May 2001.

directly involved that in the face of continuous political unwillingness, both resources and attention could be shifted to other areas of the globe, reflecting the belief that prolonged uncertainty would lead to economic frustration. Certainly, the finding of a final solution would prevent or at least reduce these illegal activities further contributing to the fostering of regional security.

According to the OSCE Minsk Group⁴⁵, to be effective, a stable and long-lasting peace must be endorsed by all regional countries, which has been rendering even more complex the finding of a settlement due to the clear collision of differences, particularly regarding economic and geostrategic options – over the control, exploitation, distribution and delivery of Caucasian natural resources. This reasoning demonstrates the inter-linkage of political, military and socio-economic aspects in the building of overall security in the Caucasus, and the relevance of resolving the Karabakh issue in an integrated way in order that the solution found might be absorbed by the region's structures as a further step in the building of regional stability.

Bibliography

Bakker, Edwin (2003), "The Netherlands OSCE Chairmanship and the Caucasus Region", *Helsinki Monitor*, Vol. 14(4), pp. 371-382.

Beau, Christophe and Eschenbacher, Jens-Hagen (2004), "The OSCE and Internal Displacement: A New Momentum", *Helsinki Monitor*, Vol. 15(1), pp. 13-22.

Bothe, Michael; Ronzitti, Natalino and Rosas, Allan (1997) (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*. The Hague: Kluwer Law International.

Cierco, Teresa (2004), "A Política de Refugiados e a Conjuntura Internacional", *População e Sociedade*, CEPES, Porto, n. 11, special issue on the Challenges to Democratisation in a Global World, pp. 145-166.

Cierco, Teresa (2004), "Os Movimentos de Refugiados: Causas e Consequências", *Lusíada - Revista de Relações Internacionais*, Universidade Lusíada do Porto, n.5 (forthcoming).

45 OSCE Minsk Group Co-Chairman Philippe de Suremain cited in "Caucasus: Iran offers to mediate in Nagorno-Karabakh dispute", RFE/RL, 25 July 2001.

Cierco, Teresa (2002), *O Conceito de Refugiado e o Asilo na Perspectiva das Relações Internacionais: O Caso da União Europeia*, Universidade do Minho, Braga.

Faber, Mient-Jan and Kasprzyk, Andrzej (2003), "How Should the OSCE Deal with the Nagorno-Karabakh Conflict?", *Helsinki Monitor*, Vol. 14(1), pp. 1-5.

Forsythe, Rosemarie (1996), "The Politics of Oil in the Caucasus and Central Asia", Adelphi Paper 300, IISS London. Oxford: Oxford University Press.

Freire, Maria Raquel (2004), "The Search for Innovative Procedures: The OSCE Approach to Conflicts in the Former Soviet Area", in Hensel, Howard (ed.), *Sovereignty and the Global Community: The Quest for Order in the International System*. Aldershot: Ashgate.

Freire, Maria Raquel (2004), "De Conferência a Organização: A OSCE Face aos Desafios da Globalização", *Lusíada - Revista de Relações Internacionais*, Universidade Lusíada do Porto, n.5 (forthcoming).

Freire, Maria Raquel (2003), *Conflict and Security in the Former Soviet Union: The Role of the OSCE*. Aldershot: Ashgate.

Freire, Maria Raquel (2002), "Crisis Management: The OSCE in the Republic of Moldova", *Journal of Conflict, Security and Development*, Vol. 2(2), pp. 69-90.

Gachechiladze, Revaz (2002), "Geopolitics in the South Caucasus: Local and External Players", *Geopolitics*, Vol. 7(1), pp. 113-138.

Ghébali, Victor-Yves (1996), *L'OSCE dans l'Europe Post-Communiste, 1990-1996: Vers une Identité Pan-Européenne de Sécurité*. Bruxelles: Bruylant.

Hansen, Greg (1998), "Humanitarian Action in the Caucasus: A Guide for Practitioners", Humanitarianism and War Project and Local Capacities for Peace Project, Occasional Paper 32. Providence, USA: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University.

Hayden, William (1998), "Armenia", in Janie Hampton (ed.), *Internally Displaced People: A Global Survey*. Global IDP Survey of the Norwegian Refugee Council.

Herzig, Edmund (1999), "The New Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia", Chatham House Papers. London: RIIA.

Hunter, Shireen (1994), *The Transcaucasus in Transition: Nation-Building and Conflict*. Washinton DC: The Center for Strategic and International Studies.

Lynch, Dov (2002), "Separatist States and Post-Soviet Conflicts", *International Affairs*, Vol. 78(4), pp. 831-848.

Maresca, John (1999), "Why an OSCE Role in the Caucasus", *Security Dialogue*, Vol. 27(1), pp. 87-90.

Mooradian, Moorad and Druckman, Daniel (1999), "Hurting Stalemate or Mediation? The Conflict over Nagorno-Karabakh, 1990-1995", *Journal of Peace Research*, Vol. 36(6), pp. 709-727.

Roberts, A. (1996), "Humanitarian Action in War", Adelphi Paper 305, IISS London. Oxford: Oxford University Press.

Vilén, Heikki (1996), "Planning a Peacekeeping Mission for the Nagorno-Karabakh Conflict", *Security Dialogue*, Vol. 27(1), pp. 91-94.

de Waal, Thomas (2003), *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War*. New York: New York University Press.

Yamskov, Anatoly (1996), "Joint Control over Key Territories in Nagorno-Karabakh", *Security Dialogue*, Vol. 27(1), pp. 95-98.

Zargarian, Rouben (1996), "Principles for Conflict Resolution in Nagorno-Karabakh", *International Peacekeeping*, Vol. 6(3), pp. 129-133.

Official documents by the governments of Armenia, Azerbaijan and the unrecognised republic of Nagorno-Karabakh; by external parties, such as the United States and the European Union, and from international organisations involved, in particular the OSCE and the UN.

A Europa da Defesa

O Fim do Limbo

Laura C. Ferreira-Pereira

Professora Auxiliar da Universidade do Minho. Directora do Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais (NICPRI)

Resumo

O presente artigo tem por objectivo examinar a sucessão de iniciativas europeias, levadas a cabo nos últimos cinquenta anos, tendentes à emergência de uma dimensão de integração nos domínios da segurança e defesa. Partindo da identificação das raízes históricas da aspiração da defesa comum nos primórdios do processo de construção europeia, assim como, do seu retumbante fracasso, este estudo procura aferir as circunstâncias político-diplomáticas que condicionaram o ressurgimento daquela ambição em 1992, no quadro da Política Externa e de Segurança Comum, e o seu subsequente reforço no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa. O principal argumento deste estudo compagina-se com a ideia de que durante a primeira década do pós-Guerra Fria, por acção de inesperadas forças históricas e da convergência de vontade política, a questão da defesa europeia comum saiu irreversivelmente do seu estado de limbo histórico para integrar a psique dos líderes europeus e o topo da agenda comunitária.

Abstract

Temporally focused in the period from 1954 to 2004, the present article aims at examining the chain of politico-diplomatic endeavours which were developed with the emergence of integration in the domain of security and defence in view. Departing from the identification of the historic roots of the common defence aspiration as well as of its resounding failure, this article will elucidate the particular circumstances which have conditioned the revival of that ambition in 1992, within the framework of the Common Foreign and Security Policy, and its subsequent reinforcement in the ambit of the European Security and Defence Policy. This study argues that during the first decade of the post-Cold War, the question of European defence came, once and for all, out of its historic state of limbo to become integrated in the psyche of European leaders and take the highest place ever on the European Union's agenda.

Introdução

A emergência da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia (UE)¹ trazendo consigo a aspiração de uma defesa comum, no âmbito do articulado do Tratado de Maastricht de 1992, não brotou do nada. Representou, antes, o desfecho de uma cadeia de esforços político-diplomáticos, realizados ao longo da história da construção europeia, tendo em vista a criação de uma ‘comunidade de defesa’ que deveria naturalmente emergir ao passo que a integração nas esferas política, económica e social se consolidava.

Tendo por foco temporal o período entre 1954 e 2004, o presente trabalho tem por objectivo analisar diacronicamente aqueles esforços que, durante a primeira e última metade dos anos 90 do século XX desembocaram na emergência da PESC e da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), respectivamente. O principal argumento deste estudo radica na ideia de que com a PESC e, em especial, com a PESD nascida do entendimento franco-britânico em Saint Malo e sob o impulso da criação de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) no seio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a questão da defesa europeia comum saiu irreversivelmente do seu estado de limbo histórico para integrar o topo da agenda comunitária. Nesta perspectiva, o acordo de Saint Malo selado em Dezembro de 1998 configura um caminho sem retorno, o qual suscitou a afirmação do papel da UE no quadro da segurança cooperativa de que os desenvolvimentos ocorridos durante o ano de 2003 constituem uma prova iniludível.

Este estudo está estruturado em três grandes partes que têm por objectivo responder às seguintes questões: Quais as raízes históricas da aspiração da defesa europeia comum? Em que circunstâncias históricas particulares e por que motivos esta ambição ressurgiu em 1992? De que forma e sob que impulsos políticos a prossecução do objectivo da defesa europeia evoluiu durante os anos 90, no quadro específico da PESC? Que potenciais desafios aguardam o enquadramento progressivo de uma defesa comum na sequência do recente alargamento da UE aos países da Europa Central e de Leste?

1 No início dos anos 70, a organização que era originalmente conhecida por ‘Comunidades Europeias’, ou ‘Comunidade Económica Europeia’, passou a ser denominada ‘Comunidade Europeia’. Quando o Tratado de Maastricht entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, a última converteu-se na ‘União Europeia’. Apesar de, ao longo do presente trabalho, a terminologia ser ajustada ao período em análise, sempre que autora se referir ao processo de integração europeia de modo genérico, a organização em estudo será descrita como União Europeia.

A primeira parte, centrada nos antecedentes históricos da ideia de defesa comum europeia, procura explicar a importância atribuída à criação de uma comunidade de defesa pelos pais fundadores das Comunidades Europeias. Além disso, enfoca as implicações políticas e psicológicas decorrentes da falência dos esforços investidos na prossecução deste objectivo: o esquecimento (por conveniência política) da questão da defesa comum e o nascimento de uma tímida cooperação intergovernamental no domínio circunscrito da política externa. A segunda parte pretende dilucidar a emergência da PESC sob o impacto das revoluções de 1989, assim como, a sua evolução no quadro da Conferência Intergovernamental (CIG) de 1996/97 e da adesão de três Estados com uma tradição de neutralidade militar e predisposição pacifista – a Áustria, a Suécia e a Finlândia. A terceira parte, incidindo sobre acontecimentos posteriores à declaração de Saint Malo explana de forma detalhada os avanços substantivos registados em matéria de segurança e defesa ao nível da retórica e práticas políticas. As deliberações adoptadas nas Cimeiras de Colónia e Helsínquia são particularmente destacadas pelo seu significado e alcance no âmbito do enquadramento progressivo da PESC; o *acquis* de Nice é avaliado; e as novas disposições da PESC/PESD inscritas no Tratado Constitucional da UE são discutidas. As secções finais desta parte destacam ainda o dinamismo operativo da PESC durante o ano de 2003 e perspectivam eventuais efeitos do quinto alargamento sobre o futuro desenvolvimento da PESC/PESD.

1. Os Antecedentes Históricos

1.1 *No Princípio Era a Defesa Comum...*

Pese embora se possa afirmar que a defesa não esteve no coração do processo de construção europeia, no sentido em que tal domínio foi tradicionalmente mantido à margem da dinâmica integracionista, a evidência histórica atesta que a questão da defesa esteve seguramente na mente dos visionários das Comunidades Europeias. Estes últimos, de entre os quais podemos evocar as figuras de Jean Monnet e De Gasperi, ajuizaram logo em 1950 que a união entre os povos da Europa – profundamente abalados por duas grandes guerras em menos de meio século – devia iniciar-se pelo domínio da defesa, e nesse sentido apoiaram a criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED) que, a seu tempo, deveria conduzir à instituição de uma Comunidade Política Europeia.

O tratado constitutivo da CED é assinado pelos seis países fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em Maio de 1952 após ter recebido o apoio político do Presidente americano Eisenhower, do Primeiro Ministro britânico Winston Churchill e da OTAN (De Decker, 2004: 221). O processo de ratificação do dito Tratado foi, no entanto, bloqueado em Agosto de 1954 pela Assembleia Nacional francesa que temia que a criação de uma CED pudesse redundar na constituição de uma força militar alemã (Dini, 2004: 213). Ao rejeitarem a CED, os deputados franceses sinalizaram a sua relutância em relação a dois aspectos importantes: à integração da República Federal da Alemanha na organização europeia de defesa e à diluição do exército nacional numa estrutura supranacional.

A não ratificação do tratado constitutivo da CED pela França em 1954 enferrou a integração em matéria de segurança e defesa de um real trauma político que acabaria por tolher qualquer avanço nestas áreas durante cerca de 40 anos. Na realidade, entre 1954 e 1992 - ano em que foi assinado o Tratado de Maastricht que reabilitou a visão de uma Europa da Defesa - a questão da defesa comum constituiu um verdadeiro tabu. Naquele ínterim, com a aquiescência de todos os Estados europeus, a OTAN tomou a dianteira no domínio da segurança e defesa colectivas. Foi ainda fundada a União Ocidental (UO)², assente numa matriz de carácter intergovernamental sustentada por exércitos nacionais, mediante a qual se consumou a incorporação da República Federal da Alemanha no espaço militar ocidental.

Uma vez gorado o plano de inaugurar um processo de comunitarização na esfera da defesa, assistiram-se a algumas tentativas para promover a cooperação nesta área tão sensível pela sua forte conotação com o conceito/percepção de soberania estatal. Aqui importa destacar, em primeiro lugar, os Planos Fouchet, propostos em 1961 e 1962³, que advogavam a constituição de uma União de Povos Europeus *à la De Gaulle* integrando uma política externa e de defesa comum de matriz iminentemente intergovernamental, e uma cooperação nos domínios económico e cultural. Não obstante terem contado com o beneplácito de De Gaulle, os Planos Fouchet acabariam por não vingar especial-

2 A União Ocidental (UO) foi criada pelo Tratado de Bruxelas em Março de 1948 tendo como Estados signatários a França, a Inglaterra e os países do Benelux. Esta aliança militar tinha por objectivo primordial conter a ameaça alemã. Em 1954, na sequência da revisão daquele Tratado, os Estados-membros fundadores da UO criam a UEO que passou a integrar dois novos países: a Alemanha e a Itália. Em 1990, juntaram-se a estes países Portugal e Espanha, e em 1995 a Grécia.

3 O Plano Fouchet I foi apresentado em 2 de Novembro de 1961 e o Plano Fouchet II foi proposto em 18 de Janeiro de 1962.

mente devido à oposição da Bélgica e da Holanda contra a exclusão do Reino Unido do dito plano, assim como, à perplexidade da Alemanha e da Itália em face da retórica anti-americana do Presidente francês (Cameron, 1999: 16). Além disso os Planos Fouchet marginalizavam por completo a OTAN, algo que não foi bem recebido pelos restantes cinco fundadores da CECA e membros de pleno direito daquele pacto político-militar.

Na sequência da Cimeira de Haia de Dezembro de 1969, onde os líderes europeus apelaram a “uma Europa unida capaz de assumir as suas responsabilidades no mundo de amanhã e de fazer uma contribuição condizente com a sua tradição e missão”⁴, foi adoptado um relatório dedicado à cooperação política que ficou conhecido por Relatório Davignon⁵. Este relatório propôs o estabelecimento de uma Cooperação Política Europeia (CPE) por considerar que se tratava de um desenvolvimento necessário a uma evolução no sentido da unificação política então reconhecida explicitamente como um dos objectivos das Comunidades Europeias.

1.2 A Cooperação Política Europeia

A CPE, estabelecida no início da década de 70, afirmou-se essencialmente como um fórum de discussão sobre matérias de política externa à margem da Comunidade Europeia (CE). A sua dinâmica, em muito similar à de um clube privado diplomático (Nuttall, 1992: 11), criou um espaço para consultas informais, por vezes secretas, pautadas pelo consenso e favoreceu a emergência de um entendimento político comum que se traduziu na prática na adopção de compromissos conjuntos.

Depois de se ter estribado, por mais de uma década, numa prática reiterada e num processo político de decisão apenas informalmente reconhecido, a CPE foi codificada em 1986 no Acto Único Europeu, mais concretamente, no seu Título III dedicado às ‘Provisões sobre a cooperação europeia na esfera da política externa’. Neste âmbito, as autoridades políticas dos então doze Estados-membros selaram o compromisso de “formular e aplicar em comum uma política estrangeira europeia” (Artigo 30º, n.º 1). Ficou ainda plasmado o reconhecimento de que “uma cooperação mais estreita em questões de segurança europeia poderá contribuir de forma essencial para o desenvolvimento de uma identidade europeia em matérias de política externa”; e a aceitação

4 Ver Hill e Smith (2000: 72). Tradução da autora.

5 Na sequência deste documento, que ficou também conhecido por Relatório de Luxemburgo, foi elaborado pelo mesmo Comité um segundo relatório (segundo Relatório Davignon) aprovado em Julho de 1973.

unânime da necessidade de coordenação das posições nacionais “nos aspectos políticos e económicos da segurança” (Art. 30º, n.º 6 al. a)º).

O reconhecimento oficial da CPE pelo Acto Único Europeu não modificou em nada a sua natureza intergovernamental, voluntária e não vinculativa que autorizava os Estados-membros a agirem de forma independente. Tão-pouco alterou o seu distanciamento relativamente à área da defesa ao restringir a discussão à dimensão política e económica da segurança. Com efeito, sob a pressão especialmente exercida pelo Reino Unido, estabeleceu-se o entendimento de que a discussão e concertação em matérias de segurança (militar) e defesa só poderiam ter lugar no quadro exclusivo da OTAN. Não surpreende, pois, que o balanço da CPE não se tenha revelado muito positivo. Tal fórum não conseguiu dotar a CE de uma identidade política forte na arena internacional. A organização via engrandecer o seu estatuto económico em marcado contraste com a sua menoridade política (para não falar em termos de segurança e defesa), o que, em sentido figurado, a tornava comparável a uma gigantesca estátua com pés de barro.

A crescente tomada de consciência relativamente ao enorme fosso que separava o poderio económico da Comunidade da sua capacidade de afirmação política na comunidade internacional, criou nos líderes europeus o desejo de ver a organização desempenhar um papel mais consentâneo com a sua pujança económica. Isto ficou bem patente quando, ainda antes da Europa assistir aos conflitos militares no Golfo e nos Balcãs, assim como, às transformações geopolíticas e estratégicas operadas pela desintegração da União Soviética, a União da Europa Ocidental (UEO) foi revitalizada e foram adoptadas iniciativas políticas suscitando uma reflexão comum sobre as questões de segurança e defesa. De entre essas iniciativas, importa salientar a carta aberta franco-alemã endereçada em Abril de 1990 à Presidência irlandesa da CE sugerindo a convocação de uma CIG sobre a União Política que deveria ter como objectivo primário o desenvolvimento progressivo de uma política externa e de segurança comum.

2. A Política Externa e de Segurança Comum

2.1 *O Nascimento da Política Externa e de Segurança Comum na Europa do pós-1989*

Ainda sob a voragem dos acontecimentos revolucionários precipitados pela queda do Muro de Berlim, a crise no Golfo Pérsico destacou as enormes dificuldades da CPE

6 Ver Acto Único Europeu (1986: 18).

para lidar com crises internacionais, mas também a incapacidade da CE de agir como uma frente unida e, desta forma, influenciar o curso dos eventos internacionais. Pela mesma altura, assistiu-se à reunificação da Alemanha que, apesar de trazer consigo a visão de uma Nova Europa, suscitou uma *angst* generalizada com respeito ao ressurgimento de uma Alemanha forte e, por consequência, a necessidade de reforçar a ancoragem deste país ao processo de integração europeia. Do outro lado do Atlântico, os Estados Unidos reclamavam uma maior responsabilidade da CE no domínio da segurança e defesa por forma a estabelecer-se uma divisão do trabalho mais equitativa no que toca à gestão da segurança europeia e internacional.

A reacção da Comunidade à guerra do Golfo e aos desenvolvimentos ocorridos na Alemanha, assim como, por toda a Europa Central e de Leste culminou na realização de uma CIG sobre a União Política, na esteira da proposta de Kohl e Mitterrand, que teve início em 14 de Dezembro de 1990. Foi durante esta CIG que a PESC foi forjada e incorporada no Tratado sobre a União Política que juntamente com o Tratado sobre a União Económica deram origem ao Tratado da União Europeia de 7 de Fevereiro de 1992 - conhecido por Tratado de Maastricht.

Foi, portanto, no contexto de um continente europeu em profunda transfiguração geopolítica que o Tratado de Maastricht dotou a UE de uma política externa e de segurança comum que tinha como propósito central a sua afirmação, enquanto actor coerente, nas relações internacionais. Na realização de tal propósito, a organização deveria prosseguir importantes objectivos, tais como: a promoção de um espírito de lealdade e solidariedade mútua, a manutenção da independência e o reforço da segurança da União, e a consolidação da democracia, da regra do direito, assim como, do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais (Art. J.1). Estes objectivos e os tipos de intervenção com eles relacionados, em bom rigor, incidiam primordialmente nas esferas da política externa e da segurança, constituindo o compromisso das 'acções comuns' a principal inovação em relação à predecessora CPE.

No entanto, importa sublinhar que as disposições da PESC foram além do domínio da política externa e da segurança ao incluírem a perspectiva de uma defesa comum. Efectivamente, o Artigo J.4 (conhecido como o 'artigo da defesa') foi a ponto de estipular que: "A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum." (Art. J.4 n.º 1) O mesmo artigo determinou ainda que à UEO, como "parte integrante do desenvolvimento da União Europeia", caberia preparar e executar "as decisões e

acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa” (Art. J.4 n.º 2)⁷. Depois de, durante décadas, assentirem na inércia institucional e operativa da UEO, os países europeus sinalizavam agora a sua determinação em apoiar explicitamente o papel, a responsabilidade e o contributo desta aliança em todas as situações que exigissem competências militares, como componente militar da UE. Nesta perspectiva, no seu espírito e letra, o Artigo J.4. quebrou o tabu que historicamente envolvia o projecto da defesa europeia desde 1954.

Do ponto de vista institucional, a PESC inspirou-se no formato e procedimentos inaugurados pela CPE. Tal como esta última, a PESC manteve a separação entre a UE e o domínio da política externa e de segurança. À PESC foi atribuído um lugar autónomo fora da estrutura da organização ao ser considerada o seu segundo pilar⁸. Todavia, a nova política devia estribar-se nas instituições comunitárias. O processo de decisão continuou também a ser governado pela regra da unanimidade (Art. J.8 n.º 2) ainda que a possibilidade de as decisões serem adoptadas por maioria qualificada tenha ficado configurada no contexto do princípio da acção comum. Tratava-se de uma inovação relativamente à CPE que se revestia, porém, de sérias limitações⁹. Apesar de o Conselho concentrar a maior competência em termos de formulação e implementação da PESC, o Parlamento e a Comissão foram formalmente associados aos trabalhos realizados no domínio do segundo pilar, assim como, à sua implementação¹⁰. O Con-

7 Ver Tratado da União Europeia (1992: 126).

8 A ideia de uma União Europeia assente em 3 pilares (designadamente um pilar abarcando os domínios comunitários, um segundo pilar compreendendo a PESC e um terceiro pilar cobrindo a cooperação nas áreas dos assuntos externos e de justiça) foi introduzida pela presidência luxemburguesa, no quadro de uma proposta (informal) de compromisso tendente a ultrapassar as fortes divergências que emergiram entre os Estados-membros sobre a PESC. Daquela proposta apresentada em Abril de 1991 derivou o texto-base do Título V do futuro Tratado da UE. Ver Cameron (1999: 24).

9 O alcance da votação por maioria qualificada manteve-se reduzido e condicionado a decisões, previamente decididas por unanimidade em sede do Conselho, sobre matérias específicas não abrangidas pela regra da unanimidade (Art. J.3. n.º 2). Na prática, portanto, a maioria qualificada manteve-se refém da unanimidade, no sentido em que permitia, por parte dos Estados-membros, o exercício do veto sobre decisões que podiam, por princípio, ser adoptadas por maioria. Adicionalmente, mesmo que uma decisão fosse adoptada por maioria qualificada, foram previstas cláusulas de salvaguarda que autorizavam os países a endossarem uma posição independente no caso de “se verificar uma alteração de circunstâncias com nítida incidência numa questão que seja objecto de uma acção comum” (Art. J.3 n.º 3); no caso de “necessidade imperiosa decorrente da evolução da situação” (Art. J.3 n.º 6); e quando da ocorrência de “dificuldades importantes na execução de uma acção comum” (Art. J.3 n.º 7). Finalmente, a maioria qualificada não tinha aplicação a acções com implicações na esfera da defesa.

10 Para uma discussão sobre a evolução dos papéis da Comissão e do Parlamento no quadro da CPE e PESC, ver Cameron (1997: 99-108) e Grunert (1997: 109-131), respectivamente.

selho Europeu foi investido de poderes para definir os princípios e as orientações gerais da PESC (Art. J.8 n.º 1); e a Presidência, da sua parte, viu o seu papel reforçado ao ser incumbida da representação da UE nas matérias do âmbito da PESC e responsabilizada pela execução das acções comuns (Art. J.5 n.º 1 e 2)¹¹. Tal como sucedera no âmbito da CPE, o Tribunal de Justiça foi mantido fora do quadro institucional da PESC, não podendo, portanto, exercer qualquer escrutínio sobre as questões de política externa e segurança.

Nesta linha de raciocínio, em vista da sua natureza iminentemente intergovernamental, assim como, da inalterabilidade do seu estatuto *sui generis* e desenho institucional, alguns qualificaram a PESC de CPE ‘musculada’, no sentido desta consubstanciar mais uma extensão estruturada da PESC (Santer, 1995: 5) do que propriamente uma genuína política externa europeia fundada numa estrutura e prática inéditas. Emulando a tradição da CPE, a PESC nasceu desprovida de uma estrutura institucional forte, de um processo de decisão bem articulado, e de uma estratégia coerente com uma calendarização de acções bem definida e com critérios objectivos para avaliar os progressos realizados ou sanções para aqueles que simplesmente não cumprem a regras estabelecidas, à semelhança do que havia sido estipulado no âmbito da União Económica e Monetária (M. Smith, 1998: 150).

Todavia, parece indisputável que as disposições da PESC representaram um passo significativo no processo de integração política. Isto porque engendraram um compromisso mais forte entre os Estados em relação às políticas comuns ao mesmo tempo que criaram procedimentos decisórios mais complexos (ibid.: 156-158). Além disso, e não menos importante, tais provisões re-introduziram a questão da segurança comum e o repto da defesa colectiva no processo de construção europeia.

É verdade que a fraseologia utilizada na codificação do objectivo da defesa comum, tendo sido sujeita a uma difícil negociação inter-estadual, apontava para uma consecução de longo prazo concebida em termos ambíguos que, por isso, se prestava a uma interpretação flexível. Acresce ainda que, a moldura legal da PESC postulava que o desenvolvimento da dimensão de defesa deveria ser compatível com os compromissos de segurança e defesa existentes no seio da OTAN, e não poderia comprometer “o carácter específico da política de segurança e defesa de certos Estados.” (Art. J.4 n.º 4)¹².

11 Ver Tratado da União Europeia (1992: 126).

12 Este artigo viria a ficar conhecido por ‘cláusula irlandesa’ pelo facto de servir de salvaguarda legal, em especial, para a Irlanda que prosseguia então uma política de neutralidade militar, a qual ditava a sua não pertença à NATO. Este mesmo artigo, de certa forma, acautelava igualmente os interesses específicos da Dinamarca que cultivava um estatuto especial ao ser membro de pleno direito da NATO e manter-se à margem da UEO, na qual participava apenas como Estado observador.

No entanto, importa reconhecer que o Artigo J.4, em particular, reabilitou a ambição da defesa comum, a qual se havia mantido no limbo desde o fracasso politicamente traumático da CED. Por seu turno, ao apoiar o papel da UEO em todas as situações de natureza militar e ao endossar a perspectiva de uma política de defesa comum potencialmente conducente à constituição de um pilar de defesa colectiva, o Tratado de Maastricht, em geral, teve o mérito de trazer o olvidado projecto da Europa da Defesa de volta ao horizonte do processo de integração europeia. Deve enfatizar-se ainda que o novo texto fundamental comunitário estabeleceu uma ‘cláusula de lealdade’ ao convencionar que: “Os Estados-membros apoiarão *activamente e sem reservas* a política externa e de segurança da União, num *espírito de lealdade* e de solidariedade” (Art. J.1 n.º 4)¹³.

Além do exposto, devemos salientar que as disposições da PESC criaram condições favoráveis à afirmação da estatura internacional da UE nos domínios da política externa e segurança. O aparecimento de um crescente número de Estados que procuravam uma aproximação à órbita da UE na busca de segurança, por um lado, e a nova percepção positiva da Rússia relativamente ao processo de construção europeia, por outro lado, reforçou entre os Doze a convicção de que organização devia assumir maiores responsabilidades políticas e exercer uma maior influência na gestão e resolução das crises internacionais. Neste sentido, as disposições da PESC deviam gerar o quadro desejável para a realização das utopias do pós-Guerra Fria, a saber, o alargamento das fronteiras da UE a Leste dando expressão à visão de uma Grande Europa de Portugal à Polónia e o envolvimento da Rússia na engenharia e dinâmica comunitárias com vista (se não necessariamente à sua adesão à UE, como alguns vieram a advogar¹⁴) ao estabelecimento de uma sólida parceria política e económica. As velhas utopias concebidas há quase meio século pelos fundadores das Comunidades Europeias, isto é, a impossibilidade da guerra entre os Estados da Europa Ocidental e a contenção do avanço do Comunismo soviético para Ocidente já tinham sido largamente realizadas. E, como tal, já não poderiam servir de força impulsionadora para futuros esforços dirigidos à emergência de uma União cada vez mais estreita e alargada entre os povos europeus.

A questão que se colocava em Fevereiro de 1992 era se as metas que o Tratado de Maastricht acabava de consagrar nos domínios da segurança e defesa tão-somente

13 Ver Tratado da União Europeia (1992: 124). Ênfase da autora.

14 Entre aqueles que na primeira metade dos anos 90 defenderam com maior veemência a integração da Rússia na UE como membro de pleno direito encontrava-se o antigo Conselheiro de François Mitterrand, Jacques Attali (Maio 1996).

encontrariam expressão numa inconsequente sucessão de declarações de intenção ou se existiria suficiente determinação política para passar das palavras às acções.

Após a Guerra do Iraque, a crise jugoslava que irrompeu em Junho de 1991 tornou-se o primeiro teste à capacidade europeia de gerir crises internacionais no quadro da PESC. A falta de entendimento político então revelada pelos Doze - numa altura em que estavam particularmente empenhados na negociação do dossiê da PESC e que produziam efusivos discursos sobre a criação de uma União Política dotada de uma voz comum - debilitou a imagem externa da organização ao mesmo tempo que tornou risíveis os compromissos assumidos em Maastricht.

Em face da negativa prestação comunitária durante a crise na Bósnia, muitos foram aqueles que atribuíram o descalabro europeu ao factor 'tempo' alegando que a crise apanhara a UE num momento em que a PESC ainda não estava totalmente formatada, nem tão-pouco operativa. Com efeito, o facto de a crise bósnia começar antes mesmo da PESC ter entrado em vigor e ter-se arrastado durante um período em que o segundo pilar se encontrava ainda a dar os seus primeiros passos (Santer, 1996: 6), reduziu drasticamente a possibilidade da recém-criada política comum ter um impacto tangível na postura da UE em relação ao conflito (C. Smith, 1995: 43). Todavia, também parece verdade, como outros argumentam, que não foi naquela infeliz convergência de eventos que residiu o motivo básico pelo fracasso da PESC, mas fundamentalmente na natureza limitada das alterações introduzidas em relação à antecessora CPE, as quais provaram ser insatisfatórias para ajudar a UE a enfrentar a crise. Fica aqui implícita a crítica que mesmo que a PESC já estivesse concluída por altura do início do conflito bósnio, a atitude dos Doze não teria diferido muito daquela que eles acabariam por adoptar¹⁵. Assim sendo, a incapacidade da UE de influenciar significativamente o curso dos eventos na Bósnia sinalizava importantes limitações na própria arquitectura institucional da PESC. Além disso, os desenvolvimentos no terreno *per se* e a criação do Grupo de Contacto, evidenciaram que os Estados com um registo histórico de envolvimento nos Balcãs preferiram enveredar por acções político-diplomáticas fora do quadro da PESC, facto que lançou uma boa medida de descrédito sobre a nova política comunitária. Finalmente, a confiança depositada por muitos governos europeus na liderança americana para a resolução da crise atestou a debilidade, se não mesmo a ausência de estatura internacional da parte da UE¹⁶.

15 Esta linha de argumentação é particularmente bem desenvolvida por C. Smith (1995: 41-77).

16 Para uma análise detalhada e crítica do envolvimento da UE na crise jugoslava, ver G. Edwards (1997: 173-195) e C. Smith (1995: 41-77).

Se, por um lado, a incapacidade dos Doze se afirmarem como uma frente unida no contexto da crise bósnia ensombrou a futura evolução da dimensão europeia de segurança e defesa, por outro lado, conforme observado anteriormente, esta crise gerou um forte estímulo político para progressos no quadro da CIG para a revisão do Tratado de Maastricht, agendada para inícios de 1996. Ao passo que este importante encontro se aproximava, um conjunto de factores, internos e externos, pareciam convergir no sentido de criarem uma conjuntura particularmente propícia ao exercício da planeada revisão. Em primeiro lugar, um grupo de países integracionistas (Luxemburgo, Bélgica, e Espanha) liderados pela França e Alemanha, conseguiram colocar a PESC no topo da agenda de trabalhos da CIG. Em segundo lugar, o apoio demonstrado pela Grã-Bretanha, Estados Unidos e França - actores-chave no projecto de defesa europeia - com respeito ao estreitamento de relações entre a OTAN e a UE/UEO e à emergência de uma capacidade militar europeia menos dependente de Washington auguravam a obtenção de consenso em torno de propostas construtivas em matéria de segurança e defesa¹⁷. Em terceiro lugar, o empenhamento da OTAN na emergência de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa e a criação das *Combined Joint Task Forces (CJTF)*, em Janeiro de 1994, prometiam abrir novos caminhos para a afirmação da UE na esfera da segurança. Isto porque estas decisões pareciam trazer consigo as sementes de uma maior participação da organização no quadro das operações da OTAN ou mesmo de uma liderança na condução de operações de pequena escala com recurso às capacidades da Aliança no espírito das *CJTF*. Além de tudo isto, a consolidação da perspectiva do alargamento tendia a funcionar como um catalizador do aprofundamento da PESC na exacta medida em que aumentava o senso de urgência relativamente à necessidade de uma reforma institucional deste pilar (M. Smith, 1998: 152 e 158-160).

Na prática, porém, as expectativas suscitadas por esta conjuntura aparentemente facilitadora de futuros avanços no âmbito da PESC não se viriam a concretizar, para descontentamento dos quadrantes mais europeístas. Entre 1993 e 1996, não obstante o aparente crescendo de consenso entre os actores europeus, a corajosa retórica que trespassava as disposições do segundo pilar e o apoio, sem precedentes, por parte da Aliança Atlântica (leia-se Estados Unidos) em apoiar uma Europa internacionalmente mais visível e coesa, a verdade é que os passos em direcção a uma Europa de Segurança e Defesa mostraram ser muito tímidos e politicamente frustrantes, a ponto de alguns falarem num rotundo fracasso (Howorth, 2000).

¹⁷ Para mais detalhes sobre a posição destes Estados, ver Anderson (1998: 138-141).

2.2 De Maastricht a Amsterdão: A Conferência Intergovernamental 1996/97 e as Implicações do Quarto Alargamento

O exercício intergovernamental de revisão do Tratado de Maastricht inaugurado em Março de 1996, em Turim, tinha como um dos seus principais objectivos superar o estado precário em que se encontrava a PESC. De acordo com o novo Presidente da Comissão, Jacques Santer, a falta de vontade política, a ausência de uma definição comum sobre aquilo que são os interesses vitais comuns, a dificuldade em activar o processo decisório baseado na unanimidade, a ambiguidade das funções da Presidência e da Comissão, a falta de personalidade legal da parte da UE e o problema da representação externa tinham introduzido uma substancial lentidão na implementação cabal desta política (Santer,1996: 8)¹⁸.

A revisão do Tratado da UE tinha também por alvo clarificar alguns pontos que em 1992 haviam ficado em aberto para serem discutidos no quadro de uma CIG (Art. J.10), quer pelo seu teor politicamente delicado, quer por força da necessidade de se alcançar o indispensável acordo político na derradeira hora do processo negocial. Dentre aqueles pontos, devemos destacar o papel da UEO na implementação das disposições previstas no Título V, a extensão da PESC para incluir uma verdadeira política de defesa comum e, relacionado com este aspecto, o tipo de relacionamento institucional entre a UE e UEO.

Com respeito à futura relação institucional entre a UE e a UEO, três opções estiveram em debate. Primeiro a manutenção da separação entre a UEO e a UE, o que significava a manutenção do *status quo* com a dimensão de defesa apartada da dinâmica integracionista e atribuída a uma organização distinta (leia-se UEO). Segundo, a fusão entre a UEO e a UE no quadro do segundo pilar ou no âmbito de um novo pilar, o que representaria um avanço estrutural conducente ao estabelecimento de uma política comum de defesa e uma defesa comum. Uma terceira opção, de carácter intermédio, ganharia forma mediante a institucionalização de uma integração parcial da UEO na UE através da transferência de parte do capital humano e funcional da primeira para a segunda. Esta fórmula redundaria num progresso da PESC, mas com implicações limitadas para o domínio da defesa propriamente dito. Em grande medida, a escolha entre o primeiro e terceiro cenário esteve intimamente ligada à questão de se saber se a UE devia assumir responsabilidades na esfera

18 Tradução e ênfase da autora.

da defesa colectiva ou se deveria circunscrever a sua jurisdição ao domínio da gestão de crises.

A possibilidade da integração da UEO na UE, apoiada pelo eixo franco-alemão, esteve na mesa de negociações, mas acabou por não vingar devido à existência de diferentes culturas em matéria de política de segurança e defesa entre os membros da UE. O facto de pelos menos cinco países, que não eram membros de pleno direito da UEO¹⁹, rejeitarem veementemente uma eventual fusão entre as duas organizações constituía um sinal revelador da desunião prevalecente no seio da família europeia sobre a visão da Europa da Defesa.

É digno de nota que a presença nas negociações dos três países que tinham estado no centro do quarto alargamento da UE, nomeadamente, a Áustria²⁰ a Finlândia e a Suécia, acentuou o fosso entre aqueles a favor e contra uma evolução no sentido da criação de uma defesa colectiva. Estes Estados, que desigualmente não aliados (Ferreira-Pereira: 2003), em virtude do seu apego a uma política de não participação em alianças militares amplamente secundada pelas opiniões públicas nacionais, objectivavam qualquer iniciativa que pudesse contribuir para a realização do objectivo da defesa comum europeia. Neste respeito, os países militarmente não aliados afinavam pelo mesmo diapasão do Reino Unido que entendia a defesa colectiva como um domínio de jurisdição exclusivo da OTAN; da Irlanda que mantinha um estatuto militarmente neutral; e da Dinamarca que, mediante um protocolo aprovado no Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992, havia conquistado o direito de não tomar parte na elaboração ou implementação de decisões com implicações em matéria de defesa²¹.

Foi, em grande medida, devido à relutância do Reino Unido e dos Estados militarmente não aliados que o Tratado da UE revisto, assinado em Outubro de 1997, não produziu nem a adopção de um artigo de assistência militar mútua, nem a total integração da UEO na UE. O novo texto comunitário tão-pouco favoreceu o desenvolvimento do segundo pilar a várias velocidades ao não endossar cooperações reforçadas em matéria de política externa e defesa. O que o Tratado de Amsterdão objectivamente engendrou foi um avanço decisivo na definição do âmbito de intervenção da PESC através da identificação das missões de Petersberg, originalmente da competência da UEO,

19 Estes países eram a Áustria, Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Suécia.

20 Para uma discussão sobre a política de integração austríaca entre 1955 e 1995 e, em particular, uma análise histórica e crítica do processo de adesão da Áustria à UE, ver Ferreira-Pereira (2002).

21 O 'opt out' dinamarquês no domínio da política de defesa manteve-se no quadro do Tratado de Amsterdão, mediante a integração de um 'Protocolo relativo à posição da Dinamarca' (Protocolo nº 5).

como tarefas da UE. Estas incluíam missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz (Art. J.7 n.º 2)²².

É interessante aludir que a inclusão das missões de Petersberg no quadro comunitário de jurisdição, nos termos consagrados no Tratado de Amsterdão, decorreu de uma proposta apresentada pela Finlândia e pela Suécia sob a forma de um memorando conjunto²³ que genuinamente teve por objectivo primacial travar o debate sobre o estabelecimento de uma defesa comum (Ferreira-Pereira, 2003: 142).

A iniciativa nórdica redundou num sucesso diplomático porque ia ao encontro da convicção partilhada por todos de que era necessário dotar a UE de capacidade autónoma e preparação militar para lidar com conflitos na Europa e nas áreas adjacentes às suas fronteiras, por forma a tornar a segurança europeia menos dependente da assistência dos Estados Unidos. Além disso, a proposta de Estocolmo e Helsínquia consubstanciava o mínimo denominador comum entre as visões dissonantes que existiam sobre a identidade europeia de defesa. De um lado, posicionavam-se os Estados de disposição mais integracionista, como a França, a Alemanha e a Itália, que defendiam a afirmação de uma dimensão de defesa tendente a tornar a UE uma instituição militar independente; do outro lado encontravam-se os Estados atlanticistas, como o Reino Unido, Portugal e a Holanda, que advogavam que a defesa colectiva deveria ser uma esfera da competência exclusiva da OTAN e, portanto, não estavam dispostos a aceitar o envolvimento da UE em tarefas fora do âmbito da gestão de crises. Existiam ainda aqueles membros, como a Irlanda e a Áustria, que enjeitavam qualquer possibilidade de militarização da UE, insistindo na separação de papéis e funções entre a UE e a UEO. Ao permitir a quadratura do círculo numa área onde as posições nacionais, enraizadas em culturas e tradições de política externa e segurança, se afiguravam virtualmente irreconciliáveis, a investida fino-sueca contribuiu para o progresso gradual da PESC no sentido da “eventualidade de integração da UEO na União, se o Conselho Europeu assim o decidir” (Art. J.7 n.º 1)²⁴.

Na frente institucional, dentre os principais aprimoramentos introduzidos pelo Tratado de Amsterdão deve-se ressaltar o fortalecimento do papel do Conselho Europeu

22 Ver Tratado de Amsterdão (1997: 12).

23 Este memorando apresentado em 24 de Abril de 1996, aproximadamente um mês após a abertura dos trabalhos da CIG, intitulava-se *The IGC and the Security and Defence Dimension Towards an Enhanced EU Role in Crisis Management*, Memorandum from Finland and Sweden.

24 Este artigo introduziu, nestes termos, uma nuance na formulação da defesa comum (relativamente ao Art. J.4 do Tratado de Maastricht) ao fazer depender uma decisão sobre o fim último da PESC de uma deliberação do Conselho Europeu. Ver Tratado de Amsterdão (1997: 12).

na definição das estratégias comuns, uma maior responsabilização da Comissão e do Conselho no incremento da consistência e coerência da PESC (Cameron, 1999: 68), o estabelecimento de uma unidade de planeamento de política e de alerta precoce²⁵ e criação do cargo de Alto-Representante para a política externa e de segurança comum atribuído ao Secretário-Geral do Conselho (Art. J. 16). As dificuldades tradicionalmente inerentes ao processo decisório foram mitigadas com a introdução da chamada abstenção construtiva e da votação por maioria qualificada (Art. J.13 n.º 1 e 2)²⁶.

Pelas razões acima dilucidadas, o Tratado de Amsterdão não engendrou qualquer progresso genuíno na esfera da defesa. Em contrapartida, o texto fundamental revisto codificou novas responsabilidades da UE no domínio da segurança cooperativa ao atribuir-lhe competências no âmbito de um amplo espectro de tarefas que praticamente excluía tão-só a defesa territorial. Igualmente importante, o novo Tratado vinculou os Estados-membros à obrigação de actuarem de modo concertado “a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua” por forma a firmarem a União “como força coerente nas relações internacionais”(Art. J.1 n.º 2)²⁷.

3. Da Política Externa e de Segurança Comum à Política Europeia de Segurança e Defesa

3.1 *Saint Malo-Colónia-Helsínquia: O Triplo Salto para a Europa da Defesa?*

Pouco mais de um ano volvido após a assinatura do Tratado de Amsterdão, a dinâmica de integração nos domínios da segurança e defesa entrou numa fase fundamentalmente nova sob o impulso de uma inesperada convergência franco-britânica que ficou formalmente selada na declaração de Saint Malo de 4 de Dezembro de 1998. Esta declaração foi considerada revolucionária naquilo que ela reflectia em termos de mudança de paradigma no posicionamento de Londres relativamente à segurança e defesa europeia (Howorth, 2000: 15). Enquanto defensor do primado da OTAN no quadro da defesa colectiva, o Reino Unido, desde a sua entrada para a Comunidade em 1973, sempre inviabilizou qualquer debate sobre segurança e defesa no seio das instâncias comunitárias. Porém, em Dezembro

25 Ver ‘Declaração relativa à criação de uma unidade de planeamento de política e alerta precoce’, em Tratado de Amsterdão (1997: 132).

26 Ver Tratado de Amsterdão (1992: 14).

27 Ver *ibid.*: 10.

de 1998²⁸, este país, então liderado pelo Novo Partido Trabalhista de Tony Blair, aceitou dotar a UE de uma “capacidade para desenvolver uma acção autónoma, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir usá-las, e a prontidão para fazer isso, em resposta a crises internacionais”²⁹.

A adopção de uma abordagem pragmática (Biscop, 2000: 73-77) a favor da emergência de uma capacidade europeia autónoma ao nível institucional e militar da UE, não foi movida por qualquer intenção de pôr em causa a liderança e envolvimento da OTAN na gestão da segurança europeia. Antes pelo contrário, tinha por alvo primário o seu reforço perante uma perceptível relutância da Administração Clinton em continuar a assumir quase exclusivamente o complexo ‘fardo’ da segurança europeia – uma situação considerada insustentável do ponto de vista orçamental. Tal relutância havia ficado implícita no apoio do Presidente norte-americano à criação de uma IESD no quadro da Aliança, mas também em face das renovadas mostras de incapacidade dos países europeus de gerir crises na sua vizinhança estratégica imediata, no existente quadro institucional da PESC – tão bem patentes no despontar da crise do Kosovo, no Verão de 1998.

Com efeito, o objectivo da consolidação da concórdia transatlântica permeia o espírito e a letra do Acordo de Saint Malo quando fica expresso que: “Ao reforçar a solidariedade dos Estados-membros, por forma que a Europa possa tornar a sua voz audível nos assuntos internacionais, estamos a contribuir para a *vitalidade de uma Aliança modernizada* (§2); e é apenas contemplada uma acção militar da parte da UE “quando a Aliança como um todo *não estiver envolvida*” (§3)³⁰. Isto num claro sinal de que a futura formulação de política comum de defesa teria de obedecer a um direito de precedência favorável à OTAN (entenda-se Estados Unidos) – o chamado ‘direito da primeira recusa’³¹. A partir deste momento, ficou postulado que a dimensão de segurança e defesa europeia deveria ser colocada ao serviço dos interesses estratégicos da Aliança e não o contrário.

S. Malo corporizou uma sintonia política, tida por muitos como altamente difícil de materializar, entre uma França historicamente obstinada em fundar um pilar europeu de

28 Em Outubro daquele ano, numa reunião informal de chefes de Estado e de Governo realizada em Pörschach (Áustria), o primeiro-ministro britânico já tinha sinalizado não existirem objecções da parte de Londres ao desenvolvimento de uma política europeia de defesa na condição de certos requisitos estarem reunidos.

29 Ver “Franco British Declaration on European Defence (The Saint Malo Declaration), 4 December 1998”, em Hill e Smith (2000: 243).

30 Ver *ibidem*. Ênfase da autora.

31 Este ‘*right of first refusal*’ na sua versão anglo-saxónica, atribui à OTAN a prioridade na definição da sua posição perante uma crise internacional determinando, deste modo, que qualquer intervenção liderada pela UE só poderá ter lugar no caso de abstenção (entenda-se desinteresse estratégico) por parte da Aliança.

defesa emancipado dos Estados Unidos e um Reino Unido convencido, pelas forças históricas desencadeadas pelo pós-Guerra Fria, da necessidade da UE levar a sua própria 'carga' no que toca ao 'fardo' da segurança e defesa europeia como único meio de impedir o esmorecimento do apego de Washington à causa da promoção da paz e estabilidade na Europa. Assim, o imperativo da vitalidade transatlântica funcionou como o principal catalisador do processo de construção da Europa da Defesa no pós-Guerra Fria. Não fora este imperativo, a aproximação franco-britânica dificilmente teria ocorrido em Dezembro de 1998.

A este respeito, importa aqui sublinhar que tal encontro de vontades, cujas implicações iriam abrir caminho para as decisões políticas sem precedentes adoptadas no curso de 1999, no âmbito das Cimeiras de Colónia (Junho) e Helsínquia (Dezembro), teve como pano de fundo o crescente interesse demonstrado pela OTAN e, em particular, pelos Estados Unidos no estabelecimento de um pilar europeu de segurança gerador de uma IESD no seio da própria Aliança.

O conceito de IESD nasceu informalmente na Cimeira de Bruxelas (Janeiro de 1994), enquanto veículo de reforço do empenhamento dos Estados Unidos em relação ao arranjo de defesa colectiva, assim como, à gestão europeia de crises e prevenção de conflitos. Um passo concreto nesse sentido foi dado quando na mesma reunião os países aliados endossaram o conceito de *CJTF*. Tratava-se de forças multinacionais, 'separadas mas não separáveis' da Aliança Atlântica, cujo emprego fora concebido para missões de apoio à paz '*out-of-area*' da OTAN ou iniciativas levadas a cabo pelos Estados-membros da UE, sob a liderança da UEO, no quadro de implementação da PESC³². Depois da Cimeira de Berlim de 1996 ter oficialmente integrado a IESD na doutrina da Aliança, a Cimeira de Washington realizada em Abril de 1999 assistiu à reafirmação da relevância do pilar europeu, no âmbito do seu novo Conceito Estratégico (Cimeira de Washington, Abril 1999).

A plataforma de entendimento alcançada em Saint Malo, nas vésperas do Conselho Europeu de Viena, de imediato galvanizou o debate sobre a política comum de segurança e defesa. Assim, para além da "efectiva aplicação dos novos instrumentos da Política Externa e de Segurança Comum na sequência da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão", "a continuação da reflexão sobre o desenvolvimento de uma política europeia de segurança e defesa" encontrou eco na chamada 'Estratégia de Viena para a Europa' que integrou as Conclusões da Presidência austríaca. Igualmente importante,

32 Para uma análise detalhada sobre o conceito de Combined Joint Task Forces, ver Cragg (1996: 1-6).

a última reunião desta Presidência acolheu “a intenção da UEO levar a cabo uma auditoria das capacidades disponíveis para as operações europeias”, na linha da assunção unanimemente aceite de que “para a União Europeia se encontrar numa posição de desempenhar integralmente o seu papel na cena internacional, a PESC tem de ser apoiada por capacidades operacionais credíveis” (Conclusões da Presidência, Dezembro 1998). O apelo à afirmação de uma PESC operativa inerente à ‘Estratégia de Viena para a Europa’ acelerou significativamente a compasso dos eventos ao produzir a adopção de novas deliberações políticas que fizeram os compromissos recém-selados em Amsterdão parecerem ultrapassados, mesmo antes de serem implementados.

Isto sucedeu na medida em que, um mês depois do Tratado de Amsterdão ter entrado em vigor, os chefes de Estado e de governo reunidos em Colónia assumiram compromissos adicionais com vista a aprofundar a dimensão comunitária de segurança. Naquela altura, o impacto político e psicológico da Guerra do Kosovo, na qual os Aliados intervieram militarmente contra o regime de Slobodan Milosevic, causou a maior concentração de vontade política colectiva desde a assinatura da CED em 1952. Os parceiros comunitários mostraram-se incapazes de garantir a sua própria segurança sem o respaldo dos Estados Unidos a quem incumbiu a definição estratégica e a condução da guerra. Confrontados com a insuficiência de meios indispensáveis à gestão de crises³³ e o desfasamento em termos de forças e recursos existentes entre os seus exércitos nacionais e o dos Estados Unidos – que colocava em cheque o futuro político e operativo da OTAN (no caso de uma abstenção norte-americana) – os países europeus reconheceram que a credibilidade da política externa e de segurança comum exigia um suporte militar que permitisse à UE projectar forças vocacionadas para a gestão de crises, pelo menos em regiões tão prioritárias para a sua segurança, como os Balcãs (Pérez, 2004: 63-65).

Tendo como pano de fundo o conflito militar no Kosovo, a Cimeira de Colónia viu os Estados europeus incrementarem os seus acordos comuns no domínio da segurança. Resolvidos a forjar uma Política Europeia Comum de Segurança e Defesa (PECSO) tendente ao reforço da PESC, estes comprometeram-se a munir a União com uma capacidade de decisão e acção autónomas para responder a crises internacionais, na esteira da fórmula política acordada em Saint Malo. Com este objectivo foram adoptadas duas decisões políticas estruturantes que viriam a ter fortes repercussões na arquitectura de segurança europeia edificada durante a primeira década do pós-Guerra Fria: a inte-

33 Capacidades militares para projectar força, sistemas de guerra electrónica, transportes estratégicos, satélites, sistemas de informações, meios de comando e controle, entre outros.

gração, até final de 2000, das funções da UEO consideradas imprescindíveis ao desempenho, por parte da UE, das suas novas responsabilidades no domínio das missões de Petersberg; e a criação de estruturas (políticas e militares) necessárias à tomada de decisões eficazes na gestão das crises, mas também ao seu controle político e direcção estratégica³⁴. O novo aparato institucional da PECSD seria composto por um Comité Político e de Segurança, um Comité Militar, um Quadro de Pessoal Militar, um Centro de Situação e outros meios, tais como, um Centro de Rastreamento de Satélites e um Instituto de Estudos de Segurança.

A PECSD, corporizando o desejo por parte dos Quinze de conferir à UE uma capacidade autónoma de acção e decisão no domínio da gestão de crises, foi apresentada nas Conclusões do Conselho Europeu de Colónia como compatível com a IESD (Conclusões da Presidência, Junho 1999: 24 e 25). Tal significava que o desenvolvimento da PECSD pela via da execução de operações lideradas pela UE, envolvendo ou não, conforme os casos, o recurso a meios e capacidades da OTAN tenderia a obedecer ao princípio dos três Ds cunhado pela então Secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright: não desvinculação relativamente à OTAN, não duplicação de estruturas e capacidades, não discriminação com respeito aos Aliados que não são membros da UE (com destaque especial para a Turquia)³⁵. Por outro lado, a emergência da PECSD no seio da UE, cujo desenvolvimento far-se-ia em paralelo com a IESD, sinalizava claramente que Quinze não desejavam que a identidade europeia de segurança e defesa tivesse como foco exclusivo a IESD. Afinal, o *locus* natural e legítimo para a afirmação de tal identidade deveria ser a própria União.

Pese embora os líderes políticos terem proclamado em Colónia o nascimento da PECSD, em boa verdade, as deliberações aí adoptadas diziam respeito exclusivamente ao domínio da segurança (ao 'S'), e não à área da defesa (isto é, ao 'D'), propriamente dita. A adopção de um compromisso de defesa colectiva foi novamente rejeitada pelos países atlanticistas liderados pelo Reino Unido e pelos parceiros militarmente não aliados (em especial, a Finlândia, a Irlanda e a Suécia). Estes países continuaram a advogar uma clara divisão do trabalho entre a OTAN e a emergente PECSD que, no limite, deveria ficar confinada ao domínio da gestão de crises, no espírito das missões de Petersberg.

34 Ver Relatório da Presidência sobre o reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, na Declaração do Conselho Europeu sobre o reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, Conselho Europeu de Colónia, Conclusões da Presidência (Junho 1999).

35 Ver Albright (Dezembro 1998).

Nesta linha de raciocínio, podemos afirmar que a designação PECSO não era exacta, na medida em que codificava realidades ainda não materializadas, que se mantinham no plano do designio. O léxico oficial parecia tentar colmatar a ausência de vontade política (no sensível domínio da defesa) e/ou pressionar o seu desabrochamento pela força simbólica das palavras às quais os Estados aceitaram, em princípio, vincular-se. A nova fraseologia veiculava, todavia, novos elementos com significado político, mas nem por isso mais clarificadores. Do ponto de vista conceptual, a PESCO, tal como havia ficado originalmente vertida no Tratado de Maastricht, comportava três componentes/ /objectivos que tendiam a suceder-se no plano temporal constituindo uma espécie de curso lógico de consecuições: uma política externa e de segurança comum, uma política de defesa comum e, finalmente, uma defesa comum. Esta última correspondia, portanto, ao corolário da PESCO na expectativa de que a política externa e de segurança comum fosse capaz de gerar, por força do esquema funcionalista de *'spill over'*, as sinergias necessárias à comunitarização do domínio da defesa. No quadro da PECSO, a segurança e a defesa apareciam agora integradas numa mesma componente, enquanto objectivo duplo a realizar. Mas, se, como anteriormente observamos, a única conexão da PECSO com a esfera da defesa se esgotava na nomenclatura, onde se posicionava esta nova política no itinerário traçado por Maastricht? Os líderes políticos não responderam.

O que ficou implícito no discurso oficial decorrente do encontro em Colónia foi uma inversão das prioridades, no exacto sentido em que a PECSO passou a estar ao serviço da credibilização da PESCO (Durieux, 2004: 231). Por outras palavras as dimensões 'segurança' e 'defesa' tornaram-se elas mesmas meios para conferir respeitabilidade, credibilidade e legitimidade à diplomacia europeia, e não exclusivamente o fim último da integração. Tal como as crises ocorridas durante a primeira década do pós-Guerra Fria tinham evidenciado, a diplomacia da União no quadro internacional, metaforicamente falando, afigurava-se à de um rugido de um leão sem dentes em plena selva. Com a criação de capacidades militares credíveis para a gestão de crises e prevenção de conflitos, procurava-se conferir 'dentes' à UE a fim de permitir que o seu papel político e influência no mundo pudessem fazer-se sentir de forma mais acentuada, à semelhança do que já sucedia na esfera económica.

Ao chamarem para a UE a globalidade da função de gestão de crises da UEO, as deliberações adoptadas em Colónia anunciaram o colapso desta última como organização política operativa e o fim do figurino de defesa europeia consagrado nos Tratados de Maastricht e de Amesterdão: a UEO como componente de defesa da UE e pilar europeu da OTAN.

Sob o forte impulso político gerado pelo nível de ambição fixado no Conselho Europeu de Colónia, os chefes de Estado e de Governo reunidos em Helsínquia, em Dezembro de 1999, concretizaram a inflexão da lógica orientadora do desenvolvimento da PECSD, originalmente esboçada em Saint Malo: passou-se de uma dinâmica exclusivamente declarativa para uma dinâmica iminentemente operativa que ganhou expressão na formulação do chamado ‘Grande Objectivo’ ou Objectivo Global’ (*‘Headline Goal’*). Tratava-se de definir um “objectivo comum europeu prioritário”³⁶, em termos de capacidades e meios, susceptível de permitir à UE assumir as suas responsabilidades na prevenção de conflitos e gestão de crises.

O ‘Objectivo Global’ apontou para a criação de uma força composta por um contingente máximo de 60.000 homens (até 15 brigadas), mobilizável em 60 dias e sustentável por um período de um ano com capacidade de levar a cabo a totalidade das tarefas de Petersberg. Esta força, edificada na sequência de um processo de cooperação voluntária, deveria ser militarmente auto-sustentada, e possuir capacidades de comando, controle e informações secretas, logística e de outros serviços de apoio de combate. Se possível, o contingente em questão deveria ser também reforçado por elementos aéreos e navais (Conclusões da Presidência, Dezembro 1999: 27 e 28).

Um outro passo qualitativo dado pelos chefes de Estado e de Governo reunidos em Helsínquia no sentido do desenvolvimento de uma componente militar da UE, prendeu-se com uma resolução colectiva favorável ao início das actividades, em Março de 2000, de órgãos políticos e militares provisórios, tendo em vista a criação de um quadro institucional permanente vocacionado a assegurar um controlo político e uma orientação estratégica na condução das missões de Petersberg. A criação, no âmbito do Conselho, de um comité político e de segurança permanente provisório, de um órgão provisório constituído por representantes militares dos Estados-Maiores dos Estados-membros e de um núcleo provisório de peritos militares deveria fomentar a emergência de um *modus faciendi* colectivo e aplanar o caminho para o estabelecimento de um Comité Político e de Segurança permanente, de um Comité Militar e de um Quadro de Pessoal Militar, em cumprimento das deliberações de Colónia.

Tendo-se tornado indisputável, em face da experiência acumulada durante a década de 90, que a credibilidade da PESC dependia da capacidade comunitária de pro-

36 A expressão foi cunhada para o Relatório Intercalar da Presidência ao Conselho Europeu de Helsínquia sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, Conselho Europeu de Helsínquia, Conclusões da Presidência (Dezembro 1999).

jecção de forças em caso de conflito, após a reunião de Helsínquia, os líderes europeus passaram a debruçar-se sobre a qualidade³⁷ e quantidade das forças (militares, mas também civis) da UE. Foi neste contexto que, em Novembro de 2000, se realizou a primeira Conferência de Cometimento de Capacidades, na qual os Estados, na base de uma decisão soberana, anunciaram o seu contributo voluntário para a realização do objectivo comum europeu prioritário da capacidade militar³⁸. No mês seguinte, no Conselho Europeu de Nice os mais altos representantes dos Quinze confirmaram o seu empenhamento relativamente ao desenvolvimento das capacidades europeias de gestão de crises.

3.2. *O Acquis de Nice*

Na oportunidade consagraram a instituição dos novos órgãos políticos e militares permanentes da UE³⁹, no quadro da agora denominada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)⁴⁰, e que já tinham iniciado funções sob uma designação e formatos interinos durante o primeiro semestre de 2000.

Tal como sucedera nos Conselhos Europeus de Colónia e Helsínquia, na Cimeira de Nice não emergiu qualquer compromisso de defesa comum no sentido de que não foi criada qualquer moldura legal autorizando recurso à defesa legítima colectiva, no caso de violação da integridade territorial de um dos Estados-membros. As garantias de assistência mútua continuaram a dimanar do Artigo V do Tratado Modificado de Bruxelas de 1954 e do Artigo 5 do Tratado de Washington de 1949. A UE assumiu definitivamente a responsabilidade da UEO na área da gestão de crises, e absorveu o seu Centro de Rastreo de Satélites e o Instituto de Estudos de Segurança. Nestas circunstâncias, os líderes europeus acordaram que a UEO atingira os seus objectivos e, em resultado disso, a existência desta aliança militar passou a estar reduzida ao pacto de defesa consubstanciado no Tratado Modificado de Bruxelas, que legal e técnica-

37 As forças europeias deveriam satisfazer quatro importantes requisitos: a disponibilidade, a projectabilidade, a interoperabilidade e a sustentabilidade.

38 Um ano depois foi realizada uma segunda Conferência que ficou conhecida por Conferência de Melhoria de Capacidades que tinha por objectivo o aprimoramento do contingente em áreas, tais como, a estrutura das forças, logística, formação e treino, e cooperação civil e militar, entre outras.

39 O Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado-Maior da UE.

40 A partir do Conselho de Nice, generalizou-se a denominação 'PESD', em substituição da anterior 'PECS'D'. No entanto, é curioso referir que a nova denominação não figura no texto do Artigo 17º do Tratado da União Europeia, conforme revisto em Nice, que faz apenas menção da PESC.

mente continuou em vigor. A UEO retornou, deste modo, ao seu característico estado de letargia, desta vez, por um tempo indeterminado.

No quadro do Tratado de Nice⁴¹, aprovado na sequência da CIG de 2000, os avanços relativamente à PESC foram poucos, reduzindo-se à formalização da existência do Comité Político e de Segurança e à eliminação das anteriores referências à UEO como parte integrante do desenvolvimento da PESC. A política de defesa foi excluída de qualquer esquema de cooperação reforçada e a questão de um eventual arranjo no âmbito da defesa colectiva continuou em aberto⁴².

Assim sendo, o Tratado de Nice não alterou fundamentalmente o carácter da PESC. As reformas incorporadas no novo Tratado vieram, em grande medida, compilar um conjunto de deliberações que foram sendo adoptadas desde o Conselho Europeu de Helsínquia até à Cimeira de Santa Maria da Feira (Junho 2000), em escrupulosa obediência aos princípios orientadores aprovados em Colónia. Os Estados continuaram a reter a responsabilidade primária pela condução da sua política externa - no quadro da qual sustentam uma teia de relações externas baseadas na sua geografia, experiência histórica, afinidades culturais e percepção individual dos interesses nacionais - e, em especial, pela formulação da sua própria política de defesa que se manteve numa espécie de feudo privado.

Os chefes de Estado e de governo reunidos em Laeken, em Dezembro de 2001, declararam a operacionalidade da UE no domínio da gestão de crises, e reiteraram a ênfase relativamente à necessidade de reforçar a capacidade operativa da União, tanto na sua componente militar, como na sua dimensão civil. Tal não surpreende se pensarmos que, mais do que as crises nos Balcãs e no Golfo Pérsico no início dos anos 90, o estado de choque político provocado pelos atentados terroristas às Torres Gémeas (Nova Iorque) em 11 de Setembro daquele ano, tornou iniludível a natureza limitada das respostas puramente nacionais às emergentes ameaças de dimensão global. No contexto desta reunião, os líderes europeus acordaram ainda em convocar uma Convenção para debater o futuro da Europa que foi especialmente mandatada para gizar estratégias tendentes a ultrapassar dois importantes obstáculos à emergência de uma Europa Política: a ausência de uma política exterior comum, e o débil papel e influência da Europa na política internacional.

41 O Tratado de Nice foi assinado a 26 de Fevereiro de 2001, e entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 2003.

42 Ver Tratado de Nice (2001: 10-11).

3.3 A PESC/PESD no Quadro da Convenção e do Tratado Constitucional da União Europeia

Depois de encetados os trabalhos da Convenção, em Fevereiro de 2002, sob a liderança do ex-Presidente da República francês Valéry Giscard d'Estaing, as facções mais europeístas conseguiram imprimir a este fórum uma dinâmica distinta daquela prevista inicialmente. Em resultado disso, o mandato atribuído àquele fórum foi alterado e os objectivos iniciais foram significativamente ampliados no sentido da elaboração de um projecto de 'Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa'.

No contexto da Convenção, a discussão sobre as matérias respeitantes às relações externas e à defesa, foi atribuída a dois grupos de trabalho distintos - o Grupo VII e o Grupo VIII, respectivamente. A reflexão gerada e as propostas produzidas por estes dois grupos revelaram-se extremamente profícuas porquanto permitiram a incorporação no documento final, aprovado na Primavera de 2004, de novas disposições que tendiam a propiciar um reforço da eficácia e coerência da PESD, mas também o seu ajustamento às realidades internacionais suscitadas pelo 11 de Setembro de 2001, designadamente, à afirmação do terrorismo transnacional como principal ameaça mundial.

Dentre as recomendações que acolheram o consenso dos representantes dos governos dos Estados-membros e, subsequentemente, ganharam eco no articulado do Tratado Constitucional da UE (TC)⁴³, devem destacar-se aqui a criação do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (Arts. I-28º e I-40º n.º 4), a instituição de uma Agência Europeia de Defesa (Arts. I-41º n.º 3, III-311º, n.º 1 e 2) e a extensão das cooperações reforçadas e estruturadas ao domínio da segurança e defesa (Arts. I-41º n.º 6, I-44º, III-419º n.º 2) que introduzem uma margem de flexibilidade considerável para aqueles Estados que, possuindo níveis de ambição mais elevados e/ou apoiados em capacidades militares mais desenvolvidas, desejam empenhar-se em operações de gestão de crises mais exigentes. Digno de nota, é também a ampliação do espectro das missões da UE que passa a integrar, para além das tarefas de Petersberg, o empreendimento de acções conjuntas de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, operações de estabilização no termo dos conflitos e missões de prevenção de conflitos (Art. III-309º n.º 1).

43 No momento em que este artigo foi escrito, o Tratado Constitucional da União Europeia aguardava ratificação pelas entidades políticas competentes dos 25 Estados-membros.

Finalmente, merece especial referência a inclusão de uma cláusula de solidariedade garantindo assistência colectiva (de carácter militar inclusive), em caso de ataque terrorista e catástrofe de origem natural ou humana (Arts. I-43º n.º 7 e III-329º), assim como, de uma disposição de defesa colectiva, na eventualidade de uma agressão armada contra um dos Estados-membros (Art. I-41º n.º 7)⁴⁴. Pese embora estas provisões possam ser estimadas como o embrião da defesa comum europeia, é oportuno trazer à atenção dois aspectos interessantes. No caso da cláusula de solidariedade propriamente dita, estamos perante uma provisão de segurança interna explicitamente incidente sobre ameaças não estatais e que, por força da sua configuração legal, só pode ser activada a pedido das autoridades políticas do Estado-membro que no seu território foi vítima de uma das situações previstas. Por seu turno, a disposição enquadradora de uma situação de ataque contra o território nacional de um país comunitário, corresponde efectivamente a uma garantia de segurança externa. No entanto, a sua cuidada redacção exime os Estados vinculados a normas constitucionais ou prática reiterada de neutralidade militar (i.e. os Estados militarmente não aliados) ao mesmo tempo que ressalva a tradicional preferência dos Estados atlanticistas pela realização da sua defesa colectiva no quadro da OTAN.

Nesta perspectiva, a defesa continuou a ser essencialmente uma questão nacional e a OTAN manteve-se como principal fundamento da defesa colectiva dos Estados (militarmente aliados) da UE. Em contrapartida, porém, a aspiração da defesa comum subsistiu no texto do TC como o estádio último de integração, cuja realização plena, não exigindo a revisão do Tratado, depende tão-só de uma deliberação do Conselho Europeu (Arts. I-16º n.º 1 e I-41º n.º 2)⁴⁵.

Todo o processo político, em fluxo entre 2002 e 2004, e que desembocou na aprovação do Tratado Constitucional foi acompanhado por marcantes realizações no domínio da implementação da PESD que tiveram no ano de 2003 o seu período de maior dinamismo.

3.4 2003: A PESC/PESD em Acção

Retrospectivamente, 2003 ficará certamente conhecido como o ano de viragem na história da política de segurança e defesa europeia. O que não deixa de configurar

44 Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (Agosto 2004).

45 Ibidem.

um paradoxo em vista das fissuras intra-europeias que se fizeram sentir durante este período (Everts e Keohane: 2003, 168), no quadro da intervenção anglo-americana no Iraque dando origem à percepção, nos dois lados do Atlântico, de uma nítida divisão entre a ‘nova’ e a ‘velha’ Europa⁴⁶.

Tais fissuras que se começaram a desenhar pouco depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001, a partir das posturas descoordenadas e divergentes adoptadas pelos Estados-membros da UE, intensificar-se-iam durante 2002 no âmbito da campanha militar anglo-americana no Afeganistão para atingir o seu ápice no início de 2003, com a chamada Carta dos Oito. Este documento assinado, em Janeiro, por Tony Blair, José Maria Aznar, Durão Barroso, Silvio Berlusconi e pelos chefes de governo da Dinamarca, da Polónia, Hungria e República Checa expôs publicamente as linhas de fractura existente entre países que durante uma década haviam repetidamente proclamado a necessidade de promover o “espírito de lealdade”, a “convergência das acções” em todas as questões de política externa e de segurança, e a eficácia da UE como “força coerente nas relações internacionais”⁴⁷. A Cimeira dos Açores, realizada a 16 de Março de 2003, na qual os primeiros-ministros britânico, espanhol, italiano e português reiteraram o seu apoio incondicional à iminente intervenção militar no Iraque liderada pelos Estados Unidos, veio apenas amplificar o impacto internacional da desunião comunitária pela mediatização envolvida, assim como, pela forma de ultimato (ao regime iraquiano) de que se revestiu a mensagem política então produzida. No mês seguinte, a proposta de criação de uma União Europeia de Segurança e Defesa (envolvendo um compromisso de assistência mútua em caso de ataque externo) perfilhada pela França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo adensou ainda mais a clivagem estratégica entre os europeus⁴⁸.

Ironicamente, o ano de 2003 que viu os europeus empenhados em mitigar, a diferentes níveis políticos e diplomáticos, a imagem de desalinhamento internacional que tinham

46 A expressão ‘nova Europa’, utilizada para qualificar o conjunto de países que apoiaram a intervenção militar anglo-americana no Iraque dentre os quais se destacaram os novos candidatos à adesão à UE (Hungria, Polónia e República Checa), foi cunhada por Donald Rumsfeld, como contraponto à ‘velha Europa’ representada pelo eixo franco-alemão. Ver Nye (Maio 2004).

47 Ver Tratado da União Europeia (1992: 124).

48 Esta proposta foi oficialmente apresentada a 29 de Abril de 2003 no Egmont Palace, Bruxelas. A participação na União Europeia de Segurança e Defesa envolvia, entre outras coisas, a aceitação de uma cláusula de assistência mútua em relação a riscos de toda e qualquer natureza, um compromisso de harmonização de posições em matéria de segurança e defesa, e a coordenação dos esforços nacionais de defesa. Ver Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxemburg and Belgium on European Defence (Abril 2003).

projectado e em estancar as brechas abertas na arena transatlântica, marcou igualmente o 'ano zero' das operações da UE no domínio da gestão de crises. Em 1 de Janeiro de 2003 foi lançada a primeira operação da organização no domínio da gestão de crises que correspondeu à Missão de Polícia da UE na Bósnia-Herzegovina (MPUE). O corpo desta operação, que sucedeu a Força Internacional de Polícia da Organização das Nações Unidas ('*UN's International Police Task Force*'), integrou 500 funcionários policiais provenientes de trinta e três países⁴⁹. Em Abril, teve início na Macedónia a primeira operação militar liderada pela UE, com recurso a meios e capacidades da OTAN (Operação Concórdia)⁵⁰. Sucessora da Operação Harmonia Aliada ('*Allied Harmony*'), esta missão envolvendo 350 soldados só foi possível graças à conclusão dos acordos entre a UE e a Aliança Atlântica (comumente designados Acordos Berlim Mais), que permitiram dar formalmente início à cooperação militar entre as duas organizações⁵¹. Em Julho, na República Democrática do Congo, a UE executou a sua primeira operação militar autónoma (isto é, sem recurso a meios e capacidades da OTAN) e a sua primeira missão '*out-of-area*', na sequência de um pedido específico formulado pela ONU à França⁵². Tendo permitido a posterior instalação de capacetes azuis, a missão no Congo (Operação Ártemis) foi considerada um sucesso (De Decker, 2004: 223) e muito promissora no que toca à parceria UE-ONU. Finalmente, iniciou-se em Dezembro de 2003 uma nova missão de polícia (Operação Próxima) lançada na sequência do término da Operação Concórdia, por solicitação das autoridades da Macedónia⁵³. Ao representarem exemplos reais de cooperação na área da segurança e implicando um conjunto de tarefas operacionais, estas primeiras experiências conferiram uma nova dimensão à PESC que, até à data, havia assentado essencialmente numa prática declarativa e burocrática.

49 Esta operação, que tem um mandato até 31 de Dezembro de 2005, contou com a participação de 18 países não pertencentes à UE.

50 A operação teve início a 1 de Abril de 2003 com um mandato de 6 meses (até 30 de Setembro 2003). No entanto, a pedido das autoridades da Macedónia, a duração da missão foi dilatada até 15 de Dezembro daquele ano.

51 Estes acordos, que se prendiam com a utilização dos meios militares da NATO por parte dos europeus no quadro de operações realizadas à margem da Aliança em obediência ao princípio de não duplicação, começaram em 1999 com o chamado programa 'Berlim Mais'. O desfasamento temporal entre o seu início e conclusão, em finais de 2002, ficou fundamentalmente a dever-se aos vetos de Ancara e Atenas.

52 Lançada em 12 de Julho de 2003, esta operação terminou em 31 de Agosto do mesmo ano. O total de militares envolvidos foi de 2200, dos quais 1785 eram franceses.

53 Iniciada em 15 Dezembro de 2003, esta missão tinha a sua conclusão prevista para 14 de Dezembro de 2004. Dentre os objectivos da Operação Próxima, importa destacar: a consolidação do Estado de Direito, incluindo a luta contra o crime organizado; a implementação de reformas internas, designadamente, no seio da polícia; e o estabelecimento de medidas de confiança entre a polícia e a população.

No curso de 2003, é também digno de nota a conclusão de um acordo de cooperação entre a UE e a OTAN e, em especial, a aprovação da Estratégia de Segurança da UE na base de um documento preparado por Javier Solana intitulado 'Uma Europa Segura Num Mundo Melhor'⁵⁴, e cuja elaboração foi fortemente condicionada pela incapacidade da UE se apresentar como uma frente unida e influente na guerra contra ao Iraque (Everts e Keohane, 2003: 176). A Estratégia de Segurança da UE traduziu uma primeira tentativa de criar uma doutrina europeia de segurança adaptada ao novo contexto de segurança internacional, introduzido pelo 11 de Setembro⁵⁵ e pela doutrina estratégica da Administração de George W. Bush, e passível de permitir actuação concertada da UE nos domínios da segurança e defesa. Adicionalmente, este documento representou uma tentativa de gerar uma visão comum da ordem internacional que se impõe construir para assegurar a paz, a segurança e a prosperidade, e do papel que a UE deverá desempenhar neste respeito.

A Estratégia de Segurança Europeia veicula uma análise comum das ameaças que confrontam os europeus e as respostas a desenvolver por forma a combatê-las. São identificados os principais desafios e ameaças à segurança internacional, a saber, a proliferação de armas de destruição massiva, o terrorismo e, intercomunicando com este último, o fracasso dos Estados, a criminalidade organizada e os conflitos regionais. Na luta contra tais ameaças globais ressaltam certas áreas consideradas prioritárias. Entre estas perfila-se a promoção de um multilateralismo efectivo nos diferentes fóruns, instituições e regimes que animam a governação mundial, e a defesa do direito internacional. Neste âmbito, o reforço do papel da ONU na manutenção da paz e segurança internacionais, assim como, do primado da Carta das Nações Unidas na regulação do uso da força é estimada como uma das prioridades da Europa.

54 Uma primeira versão da Estratégia de Segurança da UE foi aprovada na Cimeira de Tessalónica de Junho de 2003, mas o documento final só obteve a sua aprovação no Conselho Europeu de Bruxelas realizado a 12 de Dezembro de 2003, no quadro da CIG.

55 Até então, exceptuando as deliberações adoptadas no Conselho Europeu de Sevilha de Junho de 2002, a adaptação da PESC aos novos dados internacionais pós-11 de Setembro, havia sido mínima. Naquela Cimeira, que se realizou aproximadamente nove meses depois dos atentados terroristas ao World Trade Center, os Quinze subscreveram uma declaração sobre o contributo da PESC, incluindo a PESC, na luta contra o terrorismo onde, associando pela primeira vez o terrorismo à defesa europeia, definiram importantes prioridades para o futuro. Dentre estas, devem destacar-se uma avaliação comum da ameaça terrorista que pesa sobre os Estados-membros, o reforço dos mecanismos de troca de informações e o estudo das capacidades militares necessárias para proteger as forças europeias empenhadas em operações ou as populações civis. Ver Nicole Gnesotto (2002: 11).

Durante este ano decisivo no processo de construção da Europa da Segurança e Defesa, os líderes europeus manifestaram ainda vontade de conceber um novo objectivo operacional para 2010 para suceder o *Headline Goal* de Helsínquia. Finalmente, tendo a montante importante impulso político franco-britânico acordado na Cimeira de Le Touquet em Novembro, foi introduzido o conceito de *'battle-group'*: uma força constituída por 1500 militares (originários de um único ou vários Estados), mobilizáveis no prazo de 15 dias, com meios próprios de transporte e abastecimento, e concebida para, sob solicitação da ONU, intervir na estabilização de uma dada situação ou sustentar missões de manutenção de paz (de curta duração), antes da chegada dos capacetes azuis ou outras forças enviadas por organizações regionais operando sob o mandato da ONU⁵⁶.

Tal como já foi em parte indiciado nesta secção, o forte dinamismo que caracterizou a PESC/PESD no curso de 2003, não pode ser divorciado das consequências estruturais desencadeadas pelo 11 de Setembro, designadamente, a intensificação da deriva unilateralista dos Estados Unidos na sua cruzada global contra o terrorismo transnacional e proliferação das armas de destruição massiva. No combate contra estas ameaças, agora considerado de máxima prioridade, Washington já deu mostras de inequívoca preferência pela lógica do *'Alleingang'* (ir sozinho) ou, no limite, por coligações *ad hoc* formadas com base no princípio Wolfowitziano segundo o qual 'é a missão que determina a coligação e não o contrário' (sendo o contrário o pacto de solidariedade colectiva cristalizado no Artigo 5 do tratado constitutivo da OTAN). Isto veio alterar substancialmente os dados da segurança europeia: a OTAN ganhou uma maior flexibilidade política e militar ajustada aos interesses estratégicos dos Estados Unidos ao passo que a PESD converteu-se numa obrigação estratégica para os europeus que se sentiram compelidos a assumir uma 'carga' mais pesada no domínio da gestão de crises, a começar pela região dos Balcãs (Gnesotto, 2002: 8 e 12).

Após o 11 de Setembro, o desenvolvimento de uma capacidade estratégica da UE deixou, portanto, de ser um objectivo auto-imposto a realizar, assim que possível, por forma a conferir à UE uma influência política no mundo condizente com o seu poderio económico, assim como, um papel estratégico credível em pé de igualdade com os Estados Unidos. Tornou-se, antes, um imperativo de segurança europeia em vista de um 'desengajamento' gradual de Washington no crescente geográfico onde os inte-

56 Ver Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence (Novembro 2003).

resses colectivos da Europa comunitária são proeminentes (o chamado ‘*near abroad*’, constituído pela ex-União Soviética, os Balcãs, o Médio Oriente e o Norte de África). A este desenvolvimento desafiador, veio juntar-se um outro decorrente do quinto alargamento das fronteiras da UE.

3.5 *Que Defesa Comum numa Europa Alargada? A PESC/PESD à luz do Quinto Alargamento*

Após a sua antevisão há mais de uma década, a Europa reunificada de Portugal à Polónia ganhou expressão política e sanção legal no dia 1 de Maio de 2004 com o alargamento da UE a dez novos Estados da Europa Central e de Leste. Tal esforço de expansão do espaço comunitário, sem precedentes nos anais da construção europeia, terá nos próximos tempos um efeito transformador, não deixando incólume nenhuma das instituições e políticas europeias que verão as suas estruturas, funções, rotinas e papéis substancialmente alterados. Dentre as políticas europeias que serão qualitativa e quantitativamente afectadas pela realidade do alargamento encontra-se a PESC/PESD e, em conexão com estas, o enquadramento progressivo da Europa da Defesa.

Pela sua natureza declaratória, pelos parcos ajustamentos internos envolvidos na sua implementação e pela ligeireza das suas exigências financeiras (Missiroli, 2002: 59) – para não referir a sua quinta-essência intergovernamental – a PESC esteve longe de ser problemática para os dez candidatos, tal como atesta a aceitação do seu *acquis* nos primeiros dias do processo negocial⁵⁷. Na altura, todos os sinais político-diplomáticos provenientes das capitais dos Estados em questão apontavam inequivocamente para uma clara disposição de participar de forma plena e activa no contínuo desenvolvimento da PESC.

Em nítido contraste, a perspectiva de a UE perfilhar uma política autónoma de segurança e de defesa suscitou alguma perplexidade entre os candidatos. Para os países que por altura das negociações já haviam aderido à OTAN (Polónia, Hungria e República Checa), a PESD não poderia afirmar-se por oposição à Aliança Atlântica gerando uma duplicação desnecessária de estruturas militares e esforços humanos. Por seu turno, os Estados que ainda aguardavam o convite para integrar a OTAN (Estónia, Letónia, Lituânia, Eslovénia e Eslováquia) rejeitaram qualquer possibilidade da PESD afigurar-se

57 Isto verificou-se igualmente em relação a Malta e Chipre que, não obstante o seu apego a uma tradição de neutralidade, não enveredaram por qualquer estratégia de ‘opting-out’.

como uma alternativa à sua adesão à OTAN – percebida como a única organização de defesa colectiva com capacidade para garantir a segurança no continente europeu e com um papel incontestado no domínio da gestão de crises. Entre todos, com mais ou menos ênfase, despontaram receios sobre o impacto (negativo) da emergente PESC/PESD sobre a cooperação transatlântica e a continuidade da presença dos Estados Unidos no continente europeu.

Pese embora, durante 2002, a expectativa segura do alargamento da UE e da OTAN tenha amainado o cepticismo e as suspeitas iniciais em relação à PESC/PESD, todos comun-gavam da firme convicção de que a consolidação da PESC/PESD e o estabelecimento de uma estrutura de forças vocacionada para a gestão de crises deveria prosseguir em estrita obediência a duas condições: uma cooperação forte e transparente entre a OTAN e a UE ao nível da estratégia, capacidades, estruturas e formas de consulta mútua; e a preservação (ou até mesmo a consolidação) das relações transatlânticas tidas como principal esteio da segurança europeia. A duplicação de algumas estruturas (por exemplo, no campo da informação estratégica, do reconhecimento, das comunicações e logística, entre outros) passou a ser admitida num quadro em que a UE actue autonomamente, sem a assistência directa dos Estados Unidos, mas o reforço da PESC continuou (e continua) a ser unicamente contemplada como um processo de carácter inclusivo, no sentido de acomodar a agenda, os interesses e o papel da OTAN no contexto da arquitectura europeia de segurança.

Com a integração de dez novos países, o consenso no âmbito geral da PESC, especialmente em situações de crise que requerem uma resposta célere, tornar-se-á mais difícil de alcançar. Por força de uma maior diversidade, em termos de *milieu* geo-político, experiência histórica, tradição de política externa e relações privilegiadas com terceiros Estados, a negociação inter-estadual ‘a 25’ para efeitos de identificação de interesses comuns tornar-se-á um processo muito mais desafiador. Assistir-se-á, portanto, a uma perda em termos de funcionamento e agilidade do processo decisório interno da organização.

Tendo em conta o seu empenhamento recente em operações de manutenção de paz realizadas sob os auspícios da ONU e da OSCE, os novos Estados já deram provas de vontade e capacidade para participarem em missões de tipo-Petersberg. Todavia, atendendo à dimensão e limitações inerentes aos respectivos sistemas de defesa nacionais, existe evidência de que dentro do leque diversificado de operações da competência da UE, estes procurarão colocar a tónica no reforço da componente civil da gestão de crises, assim como, na dinamização da estratégia da UE no quadro

da prevenção de conflitos, afinando pelo mesmo diapasão de países como a Finlândia e a Suécia, que muito têm pugnado nesta direcção⁵⁸.

O futuro da PESC/PESD dependerá em muito da reforma institucional ainda em discussão, do modo como os novos equilíbrios de poder no seio das instituições europeias serão implementados e da vontade política dos Estados em obedecerem às regras do jogo que eles próprios estabeleceram. Afigura-se, contudo, muito provável que, independentemente do desfecho do processo de ratificação do TC, a PESC conservará o seu pendor intergovernamental e a sua operacionalidade no domínio das missões de Petersberg. Tal como acontece com respeito aos Estados nórdicos, ao Reino Unido e à Irlanda, trespassa entre os novos Estados-membros um forte sentimento de que esta política deverá continuar a progredir num quadro iminente intergovernamental tendo com epicentro operacional tarefas de segurança cooperativa e, no limite, de segurança colectiva. Neste quadro, é previsível um apoio generalizado, por parte dos novos países, a todas as iniciativas tendentes ao reforço da PESD, desde que estas não conduzam à criação de um mecanismo de defesa colectiva em oposição àquele consagrado no Artigo 5 do Tratado de Washington, nem à emancipação total da UE em relação à Aliança Atlântica.

Por último, é seguro afirmar que a PESC/PESD já ganhou uma maior vocação Euro-atlântica com a entrada de oito novos Aliados⁵⁹, gerando-se um inevitável predomínio do grupo atlanticista sobre o núcleo europeísta, com todas as implicações que isto potencialmente poderá acarretar em termos da definição do racional da PESD e do relacionamento institucional UE-OTAN. Os esforços militares da PESD tenderão a ser tratados como um complemento às capacidades existentes da OTAN no domínio da gestão de crises, com a UE a intervir de forma mais ou menos autónoma em teatros de menor exigência militar onde a OTAN (leia-se Washington) não manifeste interesse em intervir. No quadro das relações entre a Aliança Atlântica e a UE, ou entre a PESD e a IESD, a ênfase tenderá a recair sobre a vitalidade da OTAN e a da manutenção da presença dos Estados Unidos na Europa.

Paralelamente ao endurecimento do *élan* atlanticista, é interessante aludir que o alargamento já gerou também o incremento do número de Estados com uma tradição

58 A gestão civil de crises e a prevenção de conflitos correspondem à segunda e terceira componentes da PESD que, graças à contribuição dos países nórdicos, conheceram um importante desenvolvimento recente. Com efeito, foi sob a presidência sueca da UE, mais concretamente, durante o Conselho Europeu de Gotemburgo em 15 de Junho de 2001 que a componente civil da gestão de crises e a prevenção de conflitos ganharam particular relevo.

59 A Hungria, Polónia, República Checa, Estónia, Letónia, Lituânia, Eslováquia e a Eslovénia.

e cultura de neutralidade que exibem fortes resistências a qualquer avanço da PESC/PESD conducente à militarização da UE, algo muito difícil de explicar e propor às opiniões públicas nacionais. Com efeito, ao lado da Áustria, Finlândia, Irlanda e Suécia, juntam-se agora Malta e Chipre vinculados a disposições constitucionais de neutralidade. Curiosamente, tal como já havia sucedido relativamente ao quarto alargamento, a recente ampliação da UE veio engrossar a fileira de Estados cépticos relativamente ao conteúdo, utilidade e legitimidade do objectivo da defesa colectiva. Acentuar-se-ão, portanto, as divergências no que toca ao nível de ambição política em matéria de segurança e defesa: de um lado os países europeístas empenhados em fomentar o 'reflexo' europeu; do outro lado os países atlanticistas que percebem o vínculo transatlântico como vital para a segurança europeia e os Estados com uma tradição de neutralidade que encontram nestes últimos parceiros os seus maiores aliados. Tudo isto com um impacto generalizado ao nível da perda de coerência e, em última análise, da unidade de acção.

Ainda assim, não há razão para pensar que o quinto alargamento da UE, *per se*, venha a embotar o enquadramento progressivo da PESC. Antes de mais, o alargamento trouxe naturalmente consigo um incremento da legitimidade da UE, cuja acção colectiva na promoção da estabilidade europeia e internacional passou a fundar-se na vontade de 25 Estados (Solana, 2004: 175). Os novos Estados - na sua esmagadora maioria, de pequena dimensão e com um forte anseio de segurança - têm todo o interesse em que a PESC se consolide a ponto de conferir à UE uma crescente influência como actor das relações internacionais. Isto sucede porque o progresso da PESC/PESD, dentro dos limites anteriormente enunciados, é tomado pelas elites políticas dos novos parceiros como um desenvolvimento positivo pelo seu efeito estabilizador sobre os respectivos ambientes geo-políticos. Aquelas elites estão igualmente bem apercebidas que a ameaça terrorista combinada com os recentes compromissos dos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão suscitam a necessidade de uma capacidade europeia em matéria de segurança, assim como, uma coesão de acção e decisão por parte da UE em face de situações de instabilidade regional no 'near abroad' europeu. Por outro lado, na qualidade de recém chegados ao Concerto Comunitário, estes países desejam projectar uma imagem positiva da sua participação de modo a serem percebidos pelos seus pares (mais antigos) como membros empenhados, construtivos e úteis. Afinal, só desta forma é que estes poderão afirmar-se como sujeitos (e não simples objectos) da segurança europeia e evitar cair em situações de marginalização ou outras lesivas dos seus interesses nacionais.

Conclusões

Depois de ter permanecido por cerca de quarenta anos no limbo, a ambição da defesa comum ressurgiu em 1992 no âmbito da PESC, instituída pelo Tratado da União Europeia, sob o signo da ambiguidade – o único capaz de gerar consensos sobre um domínio altamente delicado devido às suas fortes conotações com a noção de soberania estatal. Com o Tratado de Maastricht, foi quebrado o tabu que envolvia a questão da defesa europeia desde 1954, mas suscitadas muitas questões que exigiram uma reflexão política clarificadora. A primeira clarificação relativamente ao enquadramento progressivo da Europa da Defesa foi produzida na CIG 96/97 sob inspiração pacifista e respaldo atlanticista, da qual resultou uma orientação, não no sentido da política de defesa comum, mas no sentido da segurança comum. A limitação da extensão da PESC à condução das missões de Petersberg, que ganhou expressão formal no novo Tratado de Amesterdão, conferiu à UE um inédito papel na esfera da segurança cooperativa, em detrimento da UEO que se vê, assim, destituída das suas tarefas nesta área.

O fim do veto britânico sobre a possibilidade de discussão de matérias de segurança (militar) e defesa no seio da UE, consumado na Declaração de Saint Malo, como que abriu a caixa de Pandora da defesa europeia. O primeiro efeito imediato disso mesmo ficou patente no Conselho Europeu de Colónia que representou a maior concentração de vontade política colectiva desde a assinatura do tratado constitutivo da CED em 1952. Naquela reunião histórica foi esboçado um plano para o enquadramento progressivo da Europa da Defesa que, apesar de não ter incidido objectivamente no domínio da *defesa colectiva*, criou condições para a emergência de uma *perspectiva colectiva* de defesa, ao mesmo tempo que lançou as sementes para todos os desenvolvimentos verificados até ao momento da escrita deste trabalho. Isto porque sinalizou claramente que um futuro papel mais significativo da UE nas relações internacionais não teria como espaço exclusivo de afirmação a IESD, em desenvolvimento (paralelo) no seio da OTAN. Foi da vontade dos líderes europeus reunidos naquela histórica cimeira verem a UE assumir crescentes responsabilidades no domínio da gestão militar de crises com o apoio de forças militares credíveis e capacidade autónoma de decisão e acção.

Tal autonomia, na esteira do compromisso estipulado em Saint Malo, não deveria, no entanto, concorrer para fomentar uma deriva unilateralista ou tendência isolacionista norte-americana, mas ter por alvo aprofundar o empenhamento norte-americano na gestão da segurança europeia. Daí a emergência de uma PESD compatível com a IESD e, no quadro da realização da primeira, a adopção e prossecução do 'Objectivo

Global' de Helsínquia com o propósito de tornar a UE operacional para implementar cabalmente a totalidade das missões de Petersberg.

Quer ao nível declarativo, quer no plano operativo, a PESC conheceu durante o ano de 2003 um dinamismo incomparável. As operações na Bósnia, na Macedónia e no Congo revelaram a PESC em acção. Por seu turno, o acordo em torno de uma Estratégia de Segurança Europeia cimentou os alicerces para uma acção comunitária cada vez mais concertada na arena internacional na base de uma avaliação comum das ameaças que confrontam a Europa e o mundo, assim como, das respostas mais adequadas para combatê-las.

Se é verdade que, durante a primeira década do pós-guerra fria a segurança e a defesa deixaram de constituir um vector propositadamente esquecido e, portanto, ausente do processo de construção europeia, não é menos verdade que existe ainda um (previsivelmente) longo caminho a percorrer antes de uma verdadeira defesa comum europeia ver a luz do dia. Até lá, este vector de integração consubstanciado na PESC/PESD poderá progredir de acordo com uma lógica pró-activa animada por um crescendo de (nível de) ambição política pragmaticamente direccionada a criar uma identidade europeia de defesa autónoma dos Estados Unidos; ou segundo uma lógica reactiva, isto é, ao sabor da evolução dos interesses estratégicos da liderança política norte-americana, do momento de concórdia/discórdia transatlântica e do entendimento/desentendimento franco-britânico sobre o processo potencialmente conducente a uma defesa comum. A confirmar-se o primeiro cenário, é líquido que o último estágio da integração será alcançado com a emergência de uma genuína Comunidade Europeia de Defesa similar àquela idealizada nos anos 50 pelos pais fundadores das Comunidades Europeias. No segundo cenário, parece crível que a PESC/PESD tornar-se-á refém da fortuna pelo que conhecerá um compasso titubeante, caracterizado por períodos de marasmo ou recuo alternados com períodos de promitentes avanços.

Bibliografia

_____ (Agosto 2004) *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, Bruxelas (OR.fr), CIG 87/04.

_____ (Novembro 2003) *Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence*, encontrada via defense-aerospace.com

_____ (Abril 2003) *Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxemburg and Belgium on European Defence*, Egmont Palace, Bruxelas, encontrado em europa.eu.int/futurum/documents/other/oth290403_en.pdf

_____ (2001) *Tratado de Nice*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

_____ (2001) De Maastricht a Nova Iorque: Desafios à Coesão Europeia, *Revista Nação e Defesa* N.º 100, Inverno 2001, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional (100).

_____ (Dezembro 2000) Conselho Europeu de Nice, Conclusões da Presidência, encontrado em http://europa.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00400-rl.%20ann.p0.htm.

_____ (Junho 2000) Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, Conclusões da Presidência, encontrado em http://europa.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-rl.p0.htm.

_____ (Dezembro 1999) Conselho Europeu de Helsínquia, Conclusões da Presidência, encontrado em http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_pt.htm.

_____ (Junho 1999) Conselho Europeu de Colónia, Conclusões da Presidência encontrado, em http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_pt.htm.

_____ Declaração Final da Cimeira de Washington (Abril 1999), *NATO Press Release NAC-S(99)64*, encontrada em <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>.

_____ (Dezembro 1998) Conselho Europeu de Viena, Conclusões da Presidência, encontrado em http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-R1.P8.htm.

_____ (1997) *Tratado de Amesterdão*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

_____ (Abril 1996) *The IGC and the Security and Defence Dimension Towards an Enhanced EU Role in Crisis Management, Memorandum from Finland and Sweden*, encontrado em <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fi/finlswed.htm>.

_____ (1992) *Tratado da União Europeia*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

_____ (1986) *Acto Único Europeu*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Boletim das Comunidades Europeias, Suplemento 2/86.

Anderson, Stephanie B. (1998) "Problems and Possibilities: The Development of the CFSP from Maastricht to the 1996 IGC" in Pierre-Henry Laurent e Marc Maresceau (eds.), *The State of the European Union. Deepening and Widening*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 4: 133-147.

Attali, Jacques (Maio 1996) Comunicação apresentada na Conferência 'Europa' 1996' na Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Biscop, Sven (Fevereiro 2000) "Le Royaume-Uni et L'Europe de la défense: de l'opposition au pragmatisme", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* (435): 73-77.

Cameron, Fraser (1999) *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past Present and Future*, Sheffield: Academic Press.

Cameron, Fraser (1997) "When the European Commission Comes In: From the Single European Act to Maastricht", in Elfriede Regelsberger et al., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond* (eds.), Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 99-108.

Carlnaes, Walter e Smith, Steve (1995) *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres: Sage Publications.

Cloos, Jim (Janeiro 2001) "Nice: Une Étape Obligée", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* (444): 5-10.

Cragg, Anthony (July 1996) "The Combined Joint Task Force: a key component of the Alliance's adaptation, *NATO Review*, Edição Web, 44 (4): 1-6.

De Decker, Armand (2004) "La sécurité européenne: vers un resserrement des institutions interdépendantes de sécurité et de défense?", *Constitution Européenne et Sécurité Internationale*, Paris: Economica Cahiers de la PESC: la revue européenne de la politique étrangère et de sécurité et défense commune, (4): 221-226.

Dumoulin, André e Remacle, Éric, (1998) *L'Union de l'Europe occidentale: Phénix de la défense européenne*, Bruxelas: Émile Bruylant, Collection Organisation Internationale et Relations Internationales.

Everts, Steven e **Kheoane**, Daniel (2003) "The European Union Convention and Foreign Policy: Learning from Failure", *Survival*, 45 (3): 167-184.

Edwards, Geoffrey (1997) "The Potential and Limits of the CFSP: The Yugoslav Example", in Elfriede Regelsberger et al (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, pp. 173-195.

Ferreira-Pereira, Laura C. (2003) *The European Union's Militarily Non-Allied States in the Post-Cold War Security Architecture, 1989-1999*, Canterbury: Universidade de Kent, Tese de Doutoramento.

Ferreira-Pereira, Laura C. (2002) *A Áustria e a Integração Europeia*, Braga: Edições APPACDM.

Flahaut, André, (Julho 2001) La présidence belge de l'UE: les priorités en matière de sécurité et de défense, *Defence Nationale*, (7): 21-29.

Gnesotto, Nicole (2002) "L' Union Européenne entre Terrorisme et Élargissement", *Critique Internationale*, (17): 6-15.

Grant, Charles (October 2003) "Resolving the rows over ESDP", *Centre for European Reform Opinion*, encontrado em <http://www.cer.org.uk>.

Grunert, Thomas (1998) "The European Union's Common Foreign and Security Policy and Enlargement: Consequences for the east and the Atlantic Alliance", in Alan Cafruny e Patrick Peters (eds.), *The Union and the World: The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, Haia: Kluwer Law International, pp. 95-112.

Grunert, Thomas, (1997) "The Association of the European Parliament: No Longer the Underdog in EPC?", in Elfriede Regelsberger et al, *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond* (eds.), Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, pp. 109-131.

Hill, Chris e Smith, Karen E. (eds.) (2000) *European Foreign Policy. Key Documents*. Londres/New York: Routledge.

Howorth, Jolyon (November 2000) *European Defence Integration: The Ultimate Challenge*, Paris, Western European Union Institute for Security Studies, Chaillot Papers (43).

Missiroli, Antonio (ed.) (Abril 2002) *Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP? The view from Central Europe*, Paris: EU Institute for Security Studies, Occasional Papers (34).

Nuttall, Simon (1992) *European Political Co-operation*, Oxford: Clarendon Press.

Nye, Joseph (Maio 2004) "Estados Unidos, frente a la vieja e la nueva Europa", *El País*.

Pérez, Rafael Garcia (2004) *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Madrid: UNED-IUGGM.

Sjursen, Helene, (1998) *Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy*, Arena Working Papers WP98/18, encontrado em http://www.arena.uio.no/publications/wp98_18.htm.

Solana, Javier (2004) "Politique étrangère et de sécurité commune: sécurité commune: 'sécurité européenne et politique de défense. Situation actuelle et perspectives", *Constitution Européenne et Sécurité Internationale*, Cahiers de la PESC: la revue européenne de la politique étrangère et de sécurité et défense commune (4): 165-172.

Solana, Javier (Dezembro 2003), *Uma Europa segura num mundo melhor*, Documento aprovado no Conselho Europeu de Bruxelas.

Solana, Javier (1995) "The European Security Agenda", *NATO Review*, Edição Web, 43 (6): 1-6.

Smith, Christopher J. (1995) "Creating The EU's CFSP - The Balkans and the Debate Over Federalism", in Clive Archer and Olli-Pekka Jalonen (eds.), *Changing European Security Landscape*, Tampere, Tampere Peace Research Institute, Research Report (63): 41-80.

Smith, Michael E. (1998) "What's Wrong with the CFSP? The Politics of Institutional Reform", in Pierre-Henry Laurent and Marc Maresceau (eds.), *The State of the European Union. Deepening and Widening*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, pp. 149-175.

Dissuasão no Estreito de Taiwan: 2004-2010*

Alexandre Carriço

Major de Infantaria. Professor na Academia Militar

Resumo

No plano das relações entre Pequim e Washington tem-se notado um crescente “empenho” norte americano quanto às questões de segurança de Taiwan. Os resultados mais palpáveis deste empenhamento são o incremento da venda de armas americanas a Taiwan ao abrigo do *Taiwan Relations Act*, no início de uma relação de cooperação em termos de segurança no caso de um conflito, e um interesse renovado da administração norte americana na implementação de um sistema de defesa anti-balística de carácter nacional e de teatro de operações, nas quatro componentes operativas de intercepção (pré-lançamento, ascensão, trajecto médio, e terminal ou descendente). Independentemente da transitória aproximação estratégica entre as duas capitais, resultante dos atentados de 11 de Setembro de 2001, na verdade, parece existir um consenso generalizado no espectro bipolar da política norte americana de que em caso de agressão militar da China a Taiwan, não resta aos Estados Unidos outra possibilidade senão intervir directamente. No entanto, Washington tem mantido a sua actuação como o “fiel de uma balança” onde o difícil está exactamente em manter “os seus dois pratos política e militarmente equilibrados”. Por outras palavras, este equilíbrio baseia-se na capacidade de implementação de uma dupla dissuasão em prol da preservação da estabilidade regional, o qual independentemente das vulnerabilidades operativas que apresenta ainda continua a ser a melhor opção de conduta ao dispor de Washington.

Abstract

To what concerns the relations between Beijing and Washington it's been noted a growing American involvement in Taiwan security issues. The most palpable results of this involvement are the increased arms sales according to the Taiwan Relations Act, the beginning of a cooperative military relationship, and the American administration renewed interest on the implementation of a national and theatre ballistic missile defence system, in four operational interception phases (pre-launch, boost, midcourse and terminal defences). In spite of a transitory strategic rapprochement between the two capitals, as a result of September 11 terrorists attacks, the truth is that it seems to exist a broad consensus in the bipartisan American political spectre about the inevitability of an American military intervention in the Taiwan Strait if Beijing decides to attack Taipei. Nevertheless, Washington has been able to preserve his position as a “strategic leveller”. This is to say that this equilibrium is based on a double deterrence which intends to preserve the regional stability. Even if we recognize the operational vulnerabilities that this option presents to the United States, still it's the best political path for the near future.

* O autor agradece a paciência e a tradução feita por Jian Wan das passagens de algumas das publicações militares chinesas consultadas pelo autor. O seu auxílio não o responsabiliza pelos erros ou omissões desta análise as quais me competem exclusivamente.

1. Introdução

A crise de 1995-1996 entre a China e Taiwan logrou baixar o perfil das declarações e da postura política das autoridades de Taipé face a uma eventual independência (sendo desde então apenas renovado ciclicamente nos períodos anteriores à realização de eleições presidenciais na ilha – como se verificou uma vez mais em Março de 2004), e trouxe no plano das relações entre Pequim e Washington um crescente “empenho” norte americano quanto às questões de segurança da ilha. Os resultados mais palpáveis deste empenhamento são o incremento da venda de armas americanas a Taiwan ao abrigo do *Taiwan Relations Act*, no início de uma relação de cooperação em termos de segurança e em caso de conflito, e um interesse renovado da administração norte americana na implementação de um sistema de defesa anti-balística¹. Independentemente da transitória aproximação estratégica entre as duas capitais, resultante dos atentados de 11 de Setembro de 2001, na verdade, parece existir um consenso generalizado no espectro bipolar da política norte americana de que em caso de agressão militar da China a Taiwan, não resta aos Estados Unidos outra possibilidade senão intervirem directamente². No entanto, e compreensivelmente, preferem actuar como o “fiel de uma balança” onde o difícil está exactamente em manter “os seus dois pratos política e militarmente equilibrados”. Por outras palavras, este equilíbrio baseia-se na capacidade de implementação de uma dupla dissuasão em prol da preservação da estabili-

1 GOLDSTEIN, Steven M. e Randall Schriver, “An Uncertain Relationship: The United States, Taiwan, and the Taiwan Relations Act”, *The China Quarterly* n°165, 2001, pp. 147-172. RODMAN, Peter W., *Shield Embattled: Missile Defense as a Foreign Policy Problem*, Washington, Nixon Center, 2002, pp. 43-55. O Presidente Chen Shui-bian solicitou recentemente ao Parlamento de Taiwan uma autorização para aquisição suplementar de armamento norte americano no valor de 18.2 bilhões de dólares, em complemento ao pacote aprovado por George Bush em 2001 que estipula o fornecimento de seis baterias de Patriot PAC-3, oito submarinos a diesel, e de doze aviões de luta anti-submarina P-3C Orion. No final de 2004 realizar-se-ão exercícios militares aero-navais no Pacífico Ocidental que contarão pela primeira vez com a participação de forças de Taiwan. Paralelamente no Verão deste ano, o Brigadeiro-General John Allen do Pentágono será o primeiro Oficial-General no activo a visitar a ilha desde 1979: o objectivo é o reforço do treino conjunto das forças, o estabelecimento de uma linha militar directa entre Taiwan e o Pentágono, e a partilha de imagens de satélite. LIU, Melinda, “Dangerous Straits”, *Newsweek*, June 28, 2004, pp. 33-35. Veja-se ainda http://www.taiwansecurity.org/AFP/2002/AFP_100702-1.htm.

2 CARRIÇO, Manuel Alexandre G., “As Consequências Geopolíticas para Pequim dos Atentados de 11 de Setembro: Uma Análise Regional”, *Nação e Defesa* n°103, 2002, pp. 181-209. Cf. FRIEDBERG, Aaron L., “11 September and the Future of Sino-American Relations”, *Survival* n°1, 2002, pp. 33-50. Jia Qingguo define as relações entre os Estados Unidos e a China como uma “redução de diferenças, com diferentes prioridades e algumas tensões”. QINGGUO, Jia, *Impact of 9.11 on Sino-U.S. Relations: A Preliminary Assessment*, Taipei, CNAPS, 2002.

dade regional, o qual independentemente das vulnerabilidades operativas que apresenta ainda continua a ser a melhor opção de conduta ao dispor de Washington.

Para melhor se compreender a dimensão deste desafio, torna-se necessário em primeiro lugar, mergulharmos no enquadramento empírico da teoria da dissuasão, a qual atingiu o seu apogeu durante a Guerra Fria, quando foi dissecado e aplicado ao teatro europeu.

2. A Teoria da Dissuasão e o Estreito de Taiwan

Pode-se catalogar o racional de emprego da força militar segundo duas grandes componentes: o emprego indirecto e o emprego directo de forma a manter ou a preservar um determinado *status quo*. Este emprego pode ser por sua vez classificado de acordo com os seus objectivos, estratégias e meios. No presente estudo vamos centrar exclusivamente na abordagem indirecta de emprego da força (nas expressões de Thomas Schelling, na “violência latente” ou “diplomacia da violência”)³ mais especificamente na estratégia de dissuasão inserida num contexto de manutenção do *status quo* no Estreito de Taiwan⁴. Esta estratégia visa afectar o comportamento de um adversário indicando a contingência da acção, enquanto que o emprego efectivo da força militar em apoio da política é mantido em reserva.

A dissuasão pela ameaça de emprego da força é basicamente o reconhecimento de que uma vitória ainda que possível é suficientemente desencorajadora para o Estado atacante, mesmo que o seu território não seja violado, visto que os custos em termos de sangue, recursos financeiros, ou poder político, ultrapassam em larga medida os benefícios de uma acção bélica.

A dissuasão assume duas vertentes operacionais: a convencional e a nuclear. A estratégia de dissuasão convencional ameaça um potencial adversário com o prospecto de confrontar uma resistência encarniçada mesmo que obtenha um sucesso imediato nos seus objectivos militares determinados. A dissuasão convencional apresenta no entanto cinco vulnerabilidades se comparada com a dissuasão nuclear, por mais limitada que esta seja.

3 SCHELLING, Thomas C., *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966.

4 Ainda que reconheçamos o valor de um estudo sobre a dissuasão pela defesa (componente acarinhada por Taiwan).

Primeiro, por vezes a prospectiva de uma vitória pírrica por parte do atacante pode não o impedir de levar a cabo os seus objectivos ofensivos. Por mais devastadores que sejam os efeitos da resposta convencional do defensor, ao contrário da vertente nuclear, esta tipologia estratégica não possui uma componente temporal punitiva quase que imediata, o que pode levar o agressor a procurar testar a determinação da sua vítima. Na verdade a história sugere que as grandes potências não são facilmente dissuadidas a agirem contra Estados mais fracos, independentemente das ameaças de uma resistência popular generalizada face ao invasor⁵.

Segundo, a dissuasão convencional implica a troca de espaço por tempo em oposição a uma estratégia de defesa avançada que procura repelir o ataque inicial do adversário. Ora, esta é uma opção que actualmente os líderes políticos não se encontram particularmente inclinados a aceitar quanto mais a inserir nas suas políticas de segurança nacional, uma vez que os dividendos que daí possam advir são quase nulos e por isso pouco atractivos.

Terceiro, a base económica das modernas sociedades não coabita com os constrangimentos resultantes de uma estratégia de troca de espaço por tempo, por mais extensa que seja a dimensão geográfica de um país. A concentração dos pólos industriais e económicos nas grandes cidades torna uma retirada para o interior de um país um exercício de masoquismo estratégico uma vez que, e no mínimo, tal opção acarretará um maior ónus sobre a manutenção de uma organização de resistência nacional, podendo contribuir para fortalecer a capacidade de um invasor em proceder a uma guerra de supressão. A outra opção - a de sabotagem desses centros industriais - ainda que aumente os problemas logísticos do invasor, pode não condicionar seriamente o fluxo de abastecimentos que este possa receber a partir de outras origens, contribuindo apenas para transferir e onerar para jusante o preço de uma reconstrução do país quando o atacante retirar.

5 Veja-se os exemplos da Guerra da Coreia, do Vietname, do Afeganistão (com a União Soviética) e da recente Guerra do Iraque.

Figura 1 - O Emprego da Força Militar em Alternativas Estratégicas

Emprego Indirecto da Força				
	Manutenção do <i>Status Quo</i>		Mudança do <i>Status Quo</i>	
<i>Objectivo</i>	Dissuasão		Persuasão	
<i>Estratégia</i>	Punitiva	Defensiva	Compelimento	Ofensiva
<i>Meios</i>	Nucleares e/ou Convencionais	Nucleares e/ou Convencionais	Nucleares e/ou Convencionais	Nucleares e/ou Convencionais
Emprego Indirecto da Força				
	Manutenção do <i>Status Quo</i>		Mudança do <i>Status Quo</i>	
<i>Objectivo</i>	Preservação		Alteração	
<i>Estratégia</i>	Defensiva		Ofensiva	
<i>Meios</i>	Nucleares e/ou Convencionais	Nucleares e/ou Convencionais	Nucleares e/ou Convencionais	Nucleares e/ou Convencionais

Quarto, à medida que o nível de vida de um país aumenta, torna-se mais difícil, sem olharmos a sentimentos nacionalistas, de organizar os cidadãos de forma a convencer o adversário de que estes podem consubstanciar uma força dissuasora credível. Com uma cada vez menor percentagem da população envolvida no sector primário e secundário, esta tende a tornar-se mais avessa à participação e aos perigos e sofrimento associados aos movimentos de resistência organizada. A organização e treino de tais grupos, se considerada num conceito de defesa nacional, envolve constrangimentos pessoais e económicos que não são predominantes em tempos de paz. Preparativos à parte, se o potencial atacante considerar que esta capacidade popular de persistência de combate é dúbia, fará o inerente desconto na credibilidade da ameaça de resistência, minando o seu efeito de dissuasão. Por outras palavras, quanto maior for o contraste entre o padrão de vida das populações em tempo de paz e as provações pelas quais terão de passar em tempo de guerra, maiores serão as dúvidas do potencial agressor quanto à capacidade de resistência da vítima.

Por último, existe a lógica paradoxal da estratégia. Caso, não obstante os riscos das complicações atrás referidas, a estratégia obtiver sucesso, estes podem-se tornar irrelevantes. Um atacante pode limitar os seus objectivos iniciais de uma guerra total

de invasão ou ocupação de forma a atingir o objectivo político da rendição do adversário. Esta lógica pode conduzir o atacante a considerar outros meios passíveis de o fazerem atingir os seus objectivos que não obstante continuam a comprometer a segurança do Estado mais fraco. Tais meios podem passar por uma chantagem ou coerção sobre a vítima, ou em alternativa optar por um ataque rápido limitado capaz de conquistar objectivos territoriais limitados e por inerência essencialmente políticos, no que se vulgarizou designar por “estratégia do facto consumado”. Esta estratégia caso seja bem sucedida, permite transferir o peso da desvantagem táctica para o Estado mais fraco que passará agora a ter de atacar os objectivos conquistados por um adversário que lhe é superior.

Quanto à lógica da dissuasão nuclear por intermédio da ameaça de uma retaliação nuclear ela é actualmente bastante conhecida. No entanto, no sub-nicho das potências nucleares como a China, ela apresenta algumas *nuances* estratégicas por demais importantes para poderem ser deixadas em claro. Ao construir – à semelhança do Reino Unido e da França – uma capacidade nuclear limitada de dissuasão, Pequim teve de consolidar uma força punitiva suficientemente credível e capaz de criar, usando o termo de Devin Haggerty, a “incerteza do primeiro ataque”⁶. Este conceito reflecte simplesmente a dúvida omnipresente de que mesmo o mais bem planeado ataque surpresa não conseguirá eliminar totalmente a capacidade da vítima em lançar um contra-ataque retaliatório inaceitável, ficando conceptualmente próximo da noção associada à “destruição assegurada”. Ou seja, este critério mais modesto de resposta nuclear, consegue lançar no cálculo estratégico dos custos e dos benefícios a retirar pelo atacante, um receio de que mesmo o emprego de alguns pequenos engenhos nucleares sobre o seu território, acarrete consigo os riscos de uma horrível destruição incompatível com a estratégia por si adoptada.

Um pequena incursão na teoria prospectiva sugere-nos que os Estados valorizam mais aquilo que possuem do que aquilo que esperam poder vir a adquirir. Sob este prisma pode-se explicar que um Estado que pretenda manter o *status quo* tenda a correr mais riscos do que aquele que pretende alterá-lo. No entanto, é o agressor que toma a iniciativa que aumenta os riscos que ambos poderão ter de correr. Assim, os ganhos não são tão valorizados quanto as perdas e este receio estabelece uma tamponagem psicológica que só é rompida caso os ganhos sejam por demais evidentes e atraentes face às perdas

6 HAGGERTY, Devin, *The Consequences of Nuclear Proliferation: Lessons from South Asia*, Cambridge, MIT Press, 1998, p. 26.

a suportar. Concomitantemente, um actor com uma capacidade nuclear inferior (como é o caso da China perante os Estados Unidos) não pode optar racionalmente por retaliar quando tal decisão implicará um devastador contra-golpe do remanescente das forças superiores do atacante. Mesmo assim, e por paradoxal que possa parecer, a mera posse dessa simples capacidade de retaliação e a possibilidade de ela ser concretizada, é o suficiente para lançar dúvidas em ambos os campos sobre qual será a resposta do opositor, concretizando aquilo que é a pedra angular das doutrinas de dissuasão chinesa, inglesa e francesa, e aquilo a que Thomas Schelling designou por “ameaça que deixa algo à sorte”⁷.

Para ser efectiva, uma dissuasão nuclear requer que um Estado identifique ameaças que possam ser racionalmente executadas. O objectivo passa por ameaçar ou infligir punições, e não trocar ameaças que descambem num suicídio nuclear mútuo. Esta abordagem infere uma capacidade de dissuasão biunívoca por intermédio de um processo de escalada controlada no qual cada uma das partes demonstra a sua vontade em infligir danos severos mas limitados ao adversário, bem como a respectiva capacidade em os absorver. Esta dialéctica pressupõe uma competição entre os adversários pela criação do maior número possível de pequenas e limitadas opções nucleares. Quem detiver um maior número de opções, e por inerência de conferir danos, terá uma maior probabilidade de prevalecer, ainda que o primeiro a esgotá-las se veja na contingência extrema de, em desespero, recorrer a um último ataque nuclear suicida.

Estes processos de gradação da ameaça requerem um sofisticado sistema de comando e controlo particularmente mais dispendiosos para os Estados económica e tecnologicamente menos desenvolvidos, mas que não logram eliminar a dúvida da sua real capacidade de sobrevivência após um primeiro ataque.

Actualmente, a China encontra-se precisamente na confluência de todas estas “deambulações empíricas e prospectivas sobre a dissuasão nuclear e convencional”, isto se tentarmos aplicar os emolumentos atrás percorridos à situação geopolítica e geo-estratégica existente no Estreito de Taiwan. De facto, e sabendo-se que os efeitos inibidores de uma escalada que tornam uma dissuasão nuclear tanto robusta como acessível são o resultado das consequências estratégicas da revolução nuclear e não das políticas específicas dos Estados, a estes, caso não se encontrem satisfeitos com as capacidades nucleares que detenham, resta ainda a possibilidade de reforçarem os efeitos da sua dissuasão complementando-a com forças convencionais. Ao negar a um adversário a certeza de

7 SCHELLING, Thomas, *Strategy of Conflict*, London, Oxford University Press, 1960, capítulo 8.

uma agressão sem resistência, as forças convencionais compelem o adversário que coloque em causa os seus interesses nacionais a enfrentar graves riscos. Tal não se deve apenas ao facto de estas forças poderem funcionar como um “arame de tropeçar” para uma resposta automática, mas sim porque serão mais um degrau na escada de uma eventual “escalada”, dissuadindo ameaças limitadas ainda que sérias aos seus interesses nacionais.

A opção chinesa pela obtenção de uma capacidade autónoma de dissuasão nuclear foi a resposta de Pequim ao que cria serem ameaças sérias - ainda que desfasadas no tempo - por parte das duas superpotências e ao reconhecimento das suas limitações no que à dissuasão convencional (guerra popular) dizia respeito⁸. Entre uma e outra opção - ambas dispendiosas - a primeira era a que conferia uma maior garantia de segurança, uma vez que a capacidade de até as mais rudimentares armas nucleares infligirem danos catastróficos tanto sobre forças militares como sobre a sociedade do atacante, mesmo sob o espectro da rentabilização massiva de armamento defensivo de elevada tecnologia, era e é um dado adquirido⁹. Esta é uma herança que sobreviveu ao teste do tempo e que parcelarmente é passível de ser aplicada na dinâmica conflitual que opõe Pequim a Taipé, e que envolve Washington.

Existem duas díades de dissuasão no Estreito de Taiwan. Uma envolve a dissuasão dos Estados Unidos contra o emprego da força por parte da China com o propósito de concretizar uma reunificação. A outra integra a dissuasão da China a Taiwan, de forma impedir esta última de declarar a sua independência. A primeira é a mais importante, uma vez que é por intermédio desta que se procura manter a estabilidade do *status quo*, ao contrário da segunda que tem demonstrado alguns indícios de não lograr atingir os seus objectivos, visto que se tem notado uma cíclica assertividade de Taipé nas suas referências face a uma possível independência. Sob esta perspectiva, iremos focar a nossa atenção na análise da primeira díade, uma vez que um eventual fracasso desta arrastará inevitavelmente consigo a segunda. Não se deduza desta afirmação

8 Ainda que no caso da China factores como a geografia (espaço de manobra, linhas de comunicação, pontos de estrangulamento, clima, e localização dos principais centros políticos e económicos) e os recursos humanos disponíveis fossem uma vantagem, ainda que não absoluta, no emprego de uma capacidade de dissuasão convencional face a uma potencial invasão (e apenas esta).

9 Para um análise do debate entre defensores do reforço da componente de dissuasão convencional (Marechal He Long e General Luo Ruiqing) vs estratégica e nuclear (Marechal Nie Rongzhen) aquando do debate que conduziria à opção de um programa nuclear veja-se FEIGENBAUM, Evan, *China's Techno-Warriors: National Security and Strategic Competition from the Nuclear to the Information Age*, Stanford, Stanford University Press, 2003, pp. 29-31.

a conclusão de que Taiwan não detém um potencial assinalável de dissuasão ou de defesa face à China, mas a realidade é que ao praticar uma estratégia de dissuasão, Taipé pode manter uma postura de inacção, a não ser que Pequim rompa o equilíbrio. Se tal acontecer, a sua inacção trará vantagens estratégicas face às ameaças dissuasivas chinesas, uma vez que catapultará os Estados Unidos para a sua defesa apoiados numa legitimidade jurídica internacional.

Uma dissuasão efectiva exige que um Estado que pretenda manter o *status quo* tenha uma capacidade de retaliação capaz de infligir, a um outro Estado que pretenda alterá-lo, custos superiores aos benefícios que possa obter dessa mesma alteração. No entanto, esta capacidade de retaliação só é credível se o Estado conservador demonstrar a sua credibilidade e determinação, elevando o mais possível a importância dos seus interesses em jogo face ao Estado revisionista. Se o Estado conservador não lograr intencional ou inadvertidamente demonstrar a sua determinação resultante da acoplação que fizer aos seus interesses nacionais, independentemente das suas capacidades, a sua credibilidade sairá certamente beliscada. Entre estes dois extremos situa-se o dilema da dissuasão, onde a incerteza quanto às intenções, interesses e reputação do dissuasor pode condicionar a credibilidade das suas ameaças¹⁰.

O cerne da problemática gira em torno do papel das armas nucleares no emprego convencional da força. A liderança chinesa pode querer acreditar que o seu arsenal nuclear pode deter o emprego convencional da força por parte dos Estados Unidos na defesa de Taiwan, favorecendo o início de um conflito por parte de Pequim, prefigurando aquilo a que se vulgarizou academicamente designar por “paradoxo da estabilidade-instabilidade”¹¹.

Numa outra vertente, a dissuasão convencional por parte de uma potência conservadora pode falhar se o Estado mais fraco recorrer a uma estratégia assimétrica capaz de lhe infligir custos elevados. Neste contexto, a China pode crer que uma tal estratégia pode compelir os Estados Unidos a condescenderem e a não intervirem numa guerra onerosa em defesa de Taiwan. A dissuasão convencional pode ainda falhar se a estratégia militar do dissuasor não conseguir eliminar a opção do desafiante de um ataque do tipo *fait accompli* que poderá lograr materializar os objectivos limitados do atacante deixando a iniciação da guerra ou uma eventual escalada para o dissuasor. No Estreito de Taiwan,

10 Veja-se MERCER, Jonathan, *Reputation and International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

11 JERVIS, Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*, Ithaca, Cornell University Press, 1989, todo o capítulo terceiro.

o falhanço de uma dissuasão convencional pode incentivar a China a iniciar uma guerra de forma a obter uma rápida resolução e capitulação política de Taipé.

Por fim, a dissuasão pode ser eficaz mas instável se qualquer um dos lados recuar que o outro pode tirar benefícios de um primeiro ataque, criando pressões para uma escalada da crise e/ou uma guerra preemptiva. Surge-nos assim o “velho dilema de segurança”¹².

Esta sintomatologia estratégica é agudizada pelo facto de a China e os Estados Unidos terem interesses assimétricos no Estreito de Taiwan. Enquanto que Pequim vê a ilha como seu território, possuindo motivações nacionalistas e de segurança para a prossecução da reunificação, Washington possui sobre o Estreito interesses de segurança limitados, reduzidos à sua componente reputacional. Ou seja, os norte americanos vêm a credibilidade da sua postura face à dialéctica do Estreito como um espelho reflector dos compromissos de segurança que detêm com outros países na região¹³. A China tem igualmente um problema de credibilidade. Se Pequim não retaliar no caso de uma declaração de independência de Taiwan, os movimentos secessionistas no Tibete e em Xinjiang poderão sentir-se encorajados a incrementarem a sua resistência contra as autoridades centrais¹⁴.

Existem assim quatro crenças ou percepções que, se forem de alguma forma combinadas, poderão impelir a China a desferir um ataque militar que envolva forças americanas na região, independentemente de uma declaração de independência de Taiwan:

- (1) Se a liderança em Pequim acreditar que lhe foram retiradas todas as opções - sem uma sequer que lhe permita “salvar a face” - fazendo com que a sua contenção no recurso ao emprego da força tenha custos políticos demasiadamente onerosos para o regime;
- (2) Se o regime chinês acreditar que pode deter eficazmente uma intervenção militar americana que conduza a uma eventual retirada de Washington por receio de um enorme número de baixas;

12 CARRIÇO, Manuel Alexandre G., “Realismo, Guerra e Estratégia no Século XXI”; Revista Militar nº5, 2004, pg. 519.

13 ROSS, Robert, “The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force”, International Security nº2, 2000, pg. 112.

14 YANG, Andrew Nien-Dzu, “Crisis, What Crisis? - Lessons of the 1996 Tension and the ROC View of Security in the Taiwan Strait” em Jonathan D. Pollack e Richard Yang (Eds), In China’s Shadow: Regional Perspectives on Chinese Foreign Policy and Military Development, Santa Monica, RAND, 1998, p. 144.

- (3) Se o governo chinês entender que os Estados Unidos estão demasiadamente empenhados militarmente em outras partes do planeta, não podendo por isso lidar na plenitude das suas capacidades convencionais de dissuasão com o poder militar chinês; e
- (4) Se os líderes chineses acreditarem que os Estados Unidos podem ser separados dos seus aliados regionais por intermédio de estratégias de persuasão política ou coerção militar.

Com excepção da primeira, a qual depende exclusivamente da sensibilidade política de Washington, as restantes padecem do facto de existir um acentuado diferencial de poder e de capacidades convencionais e nucleares que condenam à partida o sucesso de tais projectos por parte de Pequim, como veremos de seguida.

3. As Armas Nucleares e o Emprego da Força pela China

A China adoptou a política de “não ser a primeira a empregar armas nucleares em caso de conflito *contra Estados não nucleares*” (*No First Use*), detendo uma capacidade limitada (dissuasão limitada - *youxian weishe*) de efectuar um segundo ataque face a um ataque adversário, baseada numa tríade ar, mar e terra¹⁵. Como fez questão de enfatizar Deng Xiaoping em 1983, numa declaração directa a Moscovo “Vocês têm alguns mísseis nucleares mas nós também. Se nos quiserem destruir, então deverão estar preparados para enfrentarem uma retaliação”¹⁶.

As estimativas quanto ao número de ogivas nucleares detidas por Pequim variam entre as trezentas e as seiscentas se bem que a do International Institute of Strategic Studies (IISS) com cerca de trezentas ogivas seja a mais fiável¹⁷. Quanto aos meios de transporte e de lançamento das ogivas o cenário é bastante discrepante tecnologicamente falando. Os vectores aéreos são na melhor das hipóteses modestos, baseados em velhos bombardeiros estratégicos de fabrico soviético *Beagle* e *Badger* (designação

15 Information Office, State Council, People’s Republic of China; (2000); China’s National Defense 2000. <http://www.china.org.cn/english/2791.html> (a ênfase é nossa).

16 Citado em JOHNSTON, Alastair Iain, “Prospects for Chinese Nuclear Force Modernization: Limited Deterrence Versus Multilateral Arms Control”, *The China Quarterly* n°146, 1996, pg. 551. Para uma visão sobre os constrangimentos impostos pelo *No First Use* leia-se a página 557.

17 IISS, *The Military Balance 2003*, London, IISS, 2004.

NATO) cuja capacidade de penetração nos modernos sistemas de defesa anti-aérea é reduzida, para além de o seu raio de acção ser bastante limitado em virtude de não deterem uma capacidade eficaz de serem reabastecidos em voo. No entanto os recentes aviões Su-27 e Su-30 adquiridos à Rússia para além de deterem essa capacidade, podem ser empregues com eficácia dentro do raio de acção para combate de que dispõem (1600 quilómetros, 4000 de alcance máximo se não contarmos com o seu regresso à base).

A sua componente naval apoia-se exclusivamente no submarino de propulsão nuclear da classe Xia, que entrou ao serviço em 1986 e está armado com doze mísseis de alcance intermédio com combustível sólido. Em 1988 o submarino lançou com sucesso o míssil JL-1 a uma distância de 1500 quilómetros. Este submarino conjuntamente com os recentemente adquiridos Tipo-094 poderão vir a ser armados com o sucessor do JL-1, o JL-2 (um míssil intercontinental). A confirmar-se tal facto, este poderá determinar uma alteração significativa da doutrina estratégica chinesa pois o maior alcance do JL-2 poderá permitir à China a condução de patrulhas submarinas perto das suas bases, e sob a protecção da sua Força Aérea e Marinha. Tal permitirá que a frota de submarinos tenha uma maior capacidade de sobrevivência em caso de conflito, quiçá superior à das forças nucleares terrestres fixas localizadas em silos, o que em conjugação com a entrada ao serviço do DF-31 (móvel) garantirá à liderança política um maior leque de opções estratégicas em caso de crise¹⁸. Paralelamente a assistência técnica fornecida por Moscovo (voluntária ou involuntariamente) permitiu que Pequim conseguisse otimizar a sua técnica de extracção de trítio empregue em ogivas termonucleares. Esta técnica poderá auxiliar a China a reduzir a dimensão das suas ogivas aumentando a sua capacidade de destruição¹⁹. Concomitantemente o número limitado de ogivas nucleares no arsenal chinês não a impede de possuir uma força retaliatória suficiente, capaz de a classificar como detentora de uma capacidade de dissuasão.

No entanto, e apesar destes mais recentes desenvolvimentos, a China durante mais de trinta anos (logo após a detonação do seu primeiro engenho nuclear) nunca logrou anunciar publicamente uma doutrina nuclear coerente e articulada. O desenvolvimento da tecnologia nuclear chinesa foi potenciada fundamentalmente pela necessidade de responder a determinadas ameaças e por inerência, a visar certos alvos, não tendo por

18 <http://taiwansecurity.org/NYT/NYT-990514.htm>.

19 <http://www.Chinatimes.com.tw/english/epolitic/89011511.htm>. Mais de dois mil técnicos russos trabalham em institutos de investigação chineses em projectos de tecnologia laser, miniaturização de armas nucleares, mísseis de cruzeiro, armas sediadas no espaço, e submarinos nucleares. POMFRET, John, "Russians Help China Modernize Its Arsenal"; Washington Post, February 10, 2000. Lexis-Nexis.

base um racional de desenvolvimento assente numa doutrina associada. O discurso e a doutrina Maoísta da Guerra Popular e da Defesa Activa não permitiram um desenvolvimento e uma sedimentação doutrinária quanto mais o encaixe operativo das normas de utilização do potencial nuclear, para além de que o simples “*copy-paste*” das doutrinas então em vigor, tanto da União Soviética como dos Estados Unidos, equivaliam a um “crime de lesa-Pátria”, sendo o seu patrocinador ou proponente imediatamente apelidado de próximo dos “revisionistas” ou dos “burgueses capitalistas”²⁰.

Para alguns analistas esta foi uma intenção deliberada, uma vez que esta “ambiguidade doutrinária” permitiu lançar nos potenciais adversários dúvidas quanto à forma, ao tempo e aos alvos da retaliação chinesa em caso de esta ser atacada. Na realidade, parece que a doutrina nuclear chinesa foi um produto híbrido resultante da mistura (convincente ou não) de doutrinas como a de dissuasão mínima (*zui di*), defensiva (*fang yu*), de auto-defesa (*zi wei*), anti-dissuasão (*fan weishe*), e ecléctica (*zhe zhong*)²¹.

Na última década este cenário tem sido substancialmente alterado. A Força de Mísseis Estratégicos (*Zhanlue daodan budui*) ou 2ª Artilharia tem procedido a aturadas investigações académicas no âmbito da doutrina nuclear e da doutrina de dissuasão e das suas componentes e vectores operativos (sistemas de comando e controlo, sobrevivência da força a um ataque, doutrina de alvos a atingir²², e capacidades de contra-ataque²³). Deste corpo de investigação tem-se realçado o conceito da “dissuasão limitada” (*youxian weishe*) a qual surge como contraponto à dissuasão mínima²⁴ e à dissuasão máxima (aplicada pelos Estados Unidos e União Soviética na década de oitenta). Este conceito intermédio estipula que a China deve desenvolver capacidades suficientes para deter guerras convencionais, de teatro regional e estratégicas, tal como suprimir

20 As vagas afirmações de Mao Zedong sobre uma força nuclear reduzida e com capacidade mínima de deterrence acabaram por moldar todo o programa nuclear chinês. Veja-se WILSON, John e Xue Litai, *China's Strategic Sea Power: The Politics of Force Modernization in the Nuclear Age*, Stanford, Stanford University Press, 1994, pp. 232-233.

21 GOLDSTEIN, Avery, “Robust and Affordable Security: Some Lessons From the Second-Ranking Powers During the Cold War”, *Journal of Strategic Studies* n^o4, 1992, pp. 42-63.

22 Os alvos referenciados têm sido os seguintes: bases de mísseis estratégicos, bases aéreas e navais, concentrações de forças, centros de comando e controlo, sistemas de alerta e vigilância, nós de comunicações e transportes, alvos industriais, e centros políticos e económicos. Ou seja um misto de poder de contra-ataque “hard e soft” e de alvos de contra-valor estratégico.

23 O que implica a obtenção de um maior número de mísseis mais pequenos, mais precisos e móveis, de mísseis de cruzeiro de ataque ao solo, armas nucleares tácticas e de teatro, bem como uma melhor capacidade de penetração dos mísseis estratégicos nas defesas adversárias.

24 À luz deste conceito, a parte atacada deve ter a capacidade de lançar um contra-ataque com um pequeno número de ogivas nucleares sobre alvos de valor estratégico iguais aos atingidos no seu território.

uma eventual escalada durante uma guerra nuclear. Tal pressupõe a existência de um número suficiente de armas com capacidades operacionais passíveis de poderem responder a qualquer nível de ataque. A resposta não necessitará de ser numa base de paridade destrutiva e tecnológica mas sim adaptada por forma a exponenciar os custos de uma guerra para o adversário. A capacidade em infligir a um potencial adversário danos inadmissíveis a partir de um contra-ataque e sobre alvos estratégicos assegura a dissuasão; e caso esta falhe, assegura a capacidade de impedir a vitória deste.

Como os Estados partem naturalmente de comparações entre “custos e benefícios” (*bi deshi*) quando decidem o emprego da força, uma capacidade nuclear limitada pode atacar os “pontos estratégicos” de um adversário (*yaohai*) por forma a infligir-lhe custos suficientemente elevados que o detenham de empregar a sua capacidade nuclear superior. Sob este ponto, as forças nucleares chinesas funcionam como uma capacidade de “dissuasão contra-nuclear” (*fan he weishe*), capaz de contrabalançar a capacidade do adversário em efectuar uma “chantagem nuclear” (*he ezha*) sobre a China em resposta a um ataque convencional desta em defesa dos seus interesses. Esta capacidade nuclear pode ainda evitar uma escalada numa guerra convencional contra o território chinês, graças ao receio de uma possível retaliação nuclear de Pequim²⁵.

Se esta perspectiva for a predominante em Pequim – o que não é muito crível²⁶ – então estaremos perante um “paradoxo de estabilidade-instabilidade”. Os líderes chineses podem acreditar que como a China pode configurar um risco de escalada não intencional e de eventual mútua destruição, os Estados Unidos poderão ser dissuadidos a não interferirem num conflito convencional entre Pequim e Taipé. Resta saber se estarão igualmente convencidos de que detêm uma capacidade de dissuasão nuclear suficiente ou se as armas nucleares podem impedir um conflito convencional.

25 Departamento de Investigação Estratégica da Academia de Ciências Militares, Zhanlue Xue (Estratégia da Ciência Militar), Beijing, Junshi Kexue Chubanshe, 2001, pp. 234-235. HAISHENG, Zhu, Junshi Sixiang Gailun (Uma Introdução ao Pensamento Militar), Beijing, Guofang Daxue Chubanshe, 1999, pp. 446-467.

26 Os mísseis chineses e as ogivas nucleares chinesas estão armazenadas em locais diferentes. <http://www.the-bulletin.org/issues/1998/ma98/ma98turner.html>. O tempo necessário para os tornar operacionais dará tempo a um adversário de detectar os preparativos do Exército Popular de Libertação e da sua auto-designada “2ª Artilharia”. Adicionalmente, a maioria dos mísseis chineses são de combustível líquido requerendo uma considerável preparação antes do lançamento (cerca de duas horas e meia), o que reforça a possibilidade de um adversário, após detectar estes movimentos, lançar um ataque preempitivo sobre os locais de lançamento. Veja-se LEWIS, John Wilson e Xue Litai, *China Builds the Bomb*, Stanford, Stanford University Press, 1988, pp. 211-215. Cf. LEWIS, John Wilson e Hua Di, “China’s Ballistics Missile Programs: Technologies, Strategic, and Goals”, *International Security* nº2, 1992, p. 23.

A China possui cerca de vinte mísseis intercontinentais CSS-4 capazes de atingirem a costa Oeste dos Estados Unidos²⁷. Esta capacidade poderá ser tida como suficiente para os

Quadro 1 - O Potencial Nuclear Chinês em 2004

Designação NATO	CSS-2	CSS-3	CSS-4	CSS-5	CSS-6	CSS-X-7	CSS-7	CSS-8	DF-31	JL-2
Designação Chinesa	DF-3	DF-4	DF-5	JL-1	DF-15	DF-11	DF-21	DF-25	DF-31	JL-2
Alcance (em quilómetros)	2800	5500	13000	1800	600	300	1800	1700	8000	9000
Número de Mísseis*	40	20	20	15	160	n.d.	15	n.d.	n.d.	n.d.
Número de Ogivas por Missil	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Erro Central Provável (metros)	1000	1370	500	?	300	?	?	?	?	?
Peso da Ogiva (kg)	2150	2200	3200	600	500	500	600	2000	700	700
Tipo de Combustível Propulsor	Líquido	Líquido	Líquido	Sólido	Sólido	Sólido	Sólido	Sólido	Sólido	Sólido
Estado	Ao serviço	Ao serviço	Ao serviço	Ao serviço	Ao serviço	Em fase de introdução	Ao serviço	Testado	Testado	Testado

Fontes: LENNOX, Duncan (Ed), *Jane's Strategic Weapons Systems*; Couldston, Jane's Information Group, 1999. HICKEY, Dennis Van Vranken Hickey, *The Armies of East Asia: China, Taiwan, Japan & the Koreans*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, pg. 85. National Intelligence Council, *Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015*, 2001. International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 2003*, London, IISS, 2004. CORDESMAN, Anthony, *The Asian and Chinese Military Balance: A Comparative Summary of Military Expenditures; Manpower; Land, Air, Naval, and Nuclear Forces; and Arms Sales*, Washington, CSIS, 2000, p. 36.

(n.d.) - não disponível

(*) O número de mísseis é uma concatenação entre as estimativas das fontes em cima referidas.

²⁷ Em Maio de 2001 foi concluída a construção de mais dois silos para mísseis intercontinentais (possivelmente DF-31) nas províncias de Fujian e Jiangxi. Estas construções inserem-se no projecto de modernização nuclear designado de "Projecto Longa Muralha". China Reform Monitor n°383; American Foreign Policy Council.

Estados Unidos considerarem como inaceitável uma destruição das suas principais cidades sitas nesta região em virtude de uma escalada não intencional. Pequim possui ainda mísseis de alcance intermédio CSS-2, CSS-3 e CSS-5 que podem atingir as bases militares americanas sediadas no Japão, na Coreia do Sul e em Guam²⁸. Esta perspectiva pode tornar no pior dos casos, e por exemplo, a relação de segurança bilateral entre Tóquio e Washington, refém das relações entre Washington e Pequim²⁹.

Os líderes militares chineses reconhecem que detêm uma capacidade nuclear limitada e subdesenvolvida, o que tendo em linha de conta as avançadas tecnologias empregues pelos seus possíveis adversários que permitem um elevado grau de precisão sobre alvos situados a longa distância, torna a sua capacidade retaliatória vulnerável a eventuais ataques preemptivos. Adicionalmente, e graças à magnitude dessa mesma evolução tecnológica, as armas convencionais (especialmente mísseis de cruzeiro de ataque ao solo) empregues pelos Estados Unidos permitem-lhe atingir resultados operacionais e estratégicos assinaláveis com um mínimo de baixas na população civil, algo impossível com as armas nucleares³⁰. A superioridade militar norte americana permite-lhe desligar a sua capacidade de dissuasão extensiva da sua dependência das armas nucleares. Alguns analistas chineses não têm igualmente deixado de referenciar o mais recente interesse norte americano em ogivas de “baixo coeficiente nuclear” colocadas em mísseis táticos, sugerindo que Washington encara a possibilidade de “baixar o limiar nuclear” (*jiangdi he menkuan*) de emprego de armas nucleares em futuros ataques preemptivos³¹. Se considerarmos que os Estados Unidos, ao abrigo da sua formulação da postura nuclear de 2002 colocam a China como um dos possíveis alvos de ataques preemptivos, que a possibilidade de a China recorrer ao emprego da força sobre Taiwan condiciona o planeamento nuclear americano, e que Washington pode recorrer à dissuasão nuclear para impedir um ataque convencional da China numa eventual crise no Estreito, compreendem-se claramente os condicionalismos operativos de Pequim³².

28 Pequim tem vindo a modernizar paulatinamente a sua capacidade nuclear, não obstante os custos associados à manutenção de uma tal capacidade. A inserção de novos tipos de mísseis parece confirmar a opção pela dissuasão limitada. Para uma análise dos custos financeiros relativos a esta opção leia-se JOHNSTON, Alastair Iain, *Op. Cit.*, 1996, pg. 564.

29 National Intelligence Council, *Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat Through 2015*, Washington, National Intelligence Council, 2001, pp. 8-9.

30 Veja-se Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, 2002. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>.

31 Departamento Geral de Estado-Maior do EPL, Junshi Gao Jishu Zhishi Jiaocai (Materiais de Ensino para o Conhecimento da Actual Tecnologia Militar), Beijing, Jiefangjun Chubanshe, 1997, pp. 148-149.

32 <http://www.Chinadaily.net/worldrep/2002-02-11/20220.html>.

Esta percepção de vulnerabilidade das suas forças nucleares tem levado o EPL a apoiar a sua capacidade de conduzir um ataque de retaliação nuclear (ou capacidade de efectuar um segundo ataque) na mobilidade, na dispersão e na camuflagem dos seus meios, o que se por um lado poderá contribuir para o incremento da possibilidade de sobrevivência destes meios a um ataque preemptivo, por outro, não deixa de criar uma pressão acentuada sobre a fiabilidade do sistema de comando e controlo da 2ª Artilharia³³.

Analogamente estas preocupações têm levado alguns sectores da 2ª Artilharia a enfatizarem a importância de se contemplar a doutrina do “lançamento sob aviso”³⁴. No entanto, tendo em consideração a vulnerabilidade das forças estratégicas nucleares chinesas a um ataque preemptivo e o seu deficiente sistema de vigilância e alerta, esta é uma doutrina não passível de ser empregue por dífice de tecnologia de apoio.

Mesmo assim o avançado estágio de desenvolvimento do míssil intercontinental DF-31 (móvel e com combustível sólido, cuja entrada ao serviço está prevista para o final da presente década) caso seja acoplada em permanência uma ogiva, poderá contribuir drasticamente para a redução desta vulnerabilidade, diminuindo acentuadamente os tempos de lançamento e fortalecendo a capacidade de dissuasão face aos Estados Unidos no contexto de uma crise no Estreito³⁵.

Observações tecnológicas e prospectivas à parte, a realidade concreta é que a liderança chinesa possui uma confiança mínima na possibilidade de que o seu limitado arsenal nuclear possa impedir Washington de intervir numa guerra entre si e Taipé. Para a China, a sua interpretação do “paradoxo da estabilidade-instabilidade” alicerça-se no facto de que mesmo que ambas as partes em confronto detenham uma efectiva segunda capacidade de resposta nuclear - existindo por isso o risco de uma escalada - tal não impedirá o emprego convencional da força por parte de ambas. Por outras palavras, a dissuasão nuclear não é uma estratégia *tout court*. Em situações de guerras locais, devido ao seu enorme poder destrutivo, e quando existe uma dissuasão mútua bem como o risco de uma retaliação nuclear, a “credibilidade do emprego da dissuasão nuclear é muito

33 XINYING, Ge, Mao Guanghong e Yo Bo, “Xinzi Zhan Zhong Daodan Budui Mianlin de Wenti yu Duice” (Problemas que as Unidades de Mísseis Enfrentam na Guerra da Informação e nas Respectivas Contra-medidas) em Grupo Militar de Estudos Académicos (Ed), Wo Jun Xinzi Zhan Wenti Yanjiu (Investigação sobre a Guerra de Informação Chinesa), Beijing, Imprensa da Universidade de Defesa Nacional, 1999, pp. 188-192.

34 Lançamento de mísseis mal estes sejam detectados e “avisado” o comando das forças estratégicas chinesas deste ataque inimigo.

35 Veja-se STOKES, Mark, China’s Strategic Modernization: Implications for the Unites States, Carlisle, Strategic Studies Institute, 1999, capítulo quarto.

baixa e o seu papel na contenção de uma guerra local muito fraco”³⁶. Pode-se pois extrapolar, por exclusão de partes, que Pequim acredita que a sua capacidade de dissuasão face aos Estados Unidos numa intervenção no Estreito depende da sua capacidade de combate convencional.

Para o General Zhang Wannian “os fundamentos para a limitação da guerra são a posse de capacidades passíveis de a vencer. Só na posse destas capacidades é que a dissuasão é eficaz”³⁷. Mais à frente o General acrescenta: “a vontade de combater e a capacidade de o fazer de forma a derrotar o inimigo sem o combater é a pedra de toque do pensamento chinês sobre dissuasão”³⁸. Esta noção de “guerra real (*shizhan*) deixa transparecer um vector fulcral deste racional: o de que a luta pela dissuasão e contra-dissuasão é uma confrontação de poder. Desta forma é necessário estabelecer uma dissuasão convencional sólida capaz de evitar a guerra, numa alusão indirecta ao “objectivo ideal” de Sun Zi de “derrotar o inimigo sem o combater”.

Esta visão enfatiza que apenas quando o dissuasor tiver objectivos políticos extremamente limitados, quando existir um desequilíbrio extremo de poder, e quando o alvo tiver uma atitude conciliatória, é possível evitar uma guerra convencional sem recorrer ao emprego concreto da força. Assim torna-se importante possuir uma postura militar e efectuar demonstrações de força capazes de sinalizarem as intenções e de estabelecerem uma clara determinação em obstar à ameaça. Esta lógica é por vezes referenciada como “demonstração de dissuasão” (*shengshi weishe* ou *zaoshi weishe*) e tem sido aplicada por Pequim na sua dialéctica com Taipei³⁹.

4. A Opção de Dissuasão Convencional Chinesa

A China não possui neste momento condições que lhe permitam impedir eficazmente uma intervenção militar americana em apoio de Taiwan⁴⁰. O “salto quântico” tecnológico

36 ZHOU, Chen, Xiandai Jubu Zhanzheng Lilun Yanjiu (Um Estudo Sobre as Modernas Teorias de Guerras Locais), Beijing, Imprensa da Universidade de Defesa Nacional, 1997, pp. 151-152.

37 WANNIAN, Zhang, Dangdai Shijie yu Zhongguo Guofang (Assuntos Militares Mundiais Contemporâneos e a Defesa Nacional Chinesa), Beijing, Zhonggong Zhongyang Dangxiao Chubanshe, 2000, p. 96.

38 Ibid.; pp. 181-182.

39 Ibid.; pp. 151-152.

40 Ainda que tal não seja aquilo que o Relatório do Congresso norte americano para o ano de 2000 relativo à questão no Estreito de Taiwan diga. Este estudo aponta para a determinação chinesa em desenvolver novas estratégias coercivas capazes de condicionar as políticas diplomáticas de Taiwan, bem como a intervenção de terceiros num eventual conflito. Veja-se <http://www.defenselink.mil/news/Jun2000/china06222000.htm>.

efectuado pelos Estados Unidos na última década do século vinte aliado a uma capacidade autónoma de projecção de poder em curtas janelas de tempo para fazer face a contingências regionais em qualquer parte do planeta, contribuiu ainda mais para a redução da dependência nuclear auferida por Washington.

A superioridade militar convencional dos Estados Unidos assenta no seu impressionante domínio das tecnologias da informação aplicadas à guerra, designada pelo anglicismo de *information warfare*, o qual iremos empregar daqui por diante. Na era da *information warfare*, a transparência (*toumingdu*) do campo de batalha tornou-se numa espécie de “cavalo de Tróia” passível não apenas de se tornar em si uma espécie de combate, mas uma componente contemporânea da dissuasão: a “*information deterrence*” (*xinxi weishe*). Por outras palavras, um dos objectivos fulcrais de um adversário tecnologicamente superior é actualmente a destruição dos sistemas de informação inimigos, imobilizando as suas capacidades de combate, e materializando um domínio da informação. Se optimizada maximalmente, na visão de alguns analistas chineses, esta capacidade poderá criar um “guarda-chuva de informação” (*xinxi san*) que pode não apenas substituir o “guarda-chuva nuclear” como até lhe pode ser superior, visto poder ser empregue para fins, em último caso, pacíficos ou num “guarda-chuva da paz” (*heping san*). A *info-deterrence* poderá ser assim aquilo que mais se aproxima da máxima de Sun Zi, de “derrotar um inimigo sem o combater”⁴¹.

A superioridade convencional americana confere-lhe credibilidade na suas intervenções em conflitos regionais e nas suas intenções de prevenirem a deflagração dos mesmos. Primeiro, porque como já atrás se sublinhou, a “paridade de eficácia” do armamento convencional actual face ao armamento nuclear, permite a Washington libertar-se dos constrangimentos que detinha até à Guerra do Golfo, altura em que estes novos equipamentos demonstraram o seu potencial e desde então não deixaram de espantar o mundo militar ao serem empregues na Jugoslávia, no Afeganistão e no Iraque (tudo contingências regionais) com resultados impressionantes. “Combater pela paz” tornou-se numa das frases típicas da administração de George W. Bush, e os fins messiânicos da política externa norte americana ganharam um impulso de credibilidade ao serem agora apoiados por um poder militar capaz de dizimar o mais pequeno foco de resistência militar organizada segundo o modelo de exércitos constituídos. Infeliz-

41 BOJIANG, Chen, “Zong ‘He Wupin San’ dao ‘Xinxi San’ (Do “Guarda-Chuva Nuclear ao “Guarda-Chuva da Informação””, Guangming Ribao, 23 de Janeiro, 2001.
http://www.gmw.com.cn/0_gm/2001/01/20010123/GB/01^18674^0^GMC1-218.htm.

mente, este “canguru da superioridade político-militar transportou na sua bolsa a cria do unilateralismo”⁴².

Em segundo, mesmo que a dissuasão falhe, Washington pode alcançar os seus objetivos por uma vitória no campo de batalha, ao incrementar tanto as pressões políticas como a materializar as suas ameaças de intervenção militar (como a Guerra do Golfo e a mais recente intervenção no Afeganistão deixaram patente). Por último, se mesmo assim o adversário não ceder às pressões americanas, Washington pode recorrer ao Pentágono para a implementação de uma destruição massiva do potencial militar adversário por intermédio das suas forças convencionais, mas com os mesmos resultados do recurso a armas nucleares. Ou seja, se a dissuasão falhar, a estratégia americana passa pela introdução rápida e decisiva de forças militares, por forma a facilitar a vitória no mais curto espaço de tempo possível e nos estágios iniciais da guerra⁴³.

Os líderes chineses reconhecem que as capacidades militares americanas serão bastante eficazes no teatro do Estreito de Taiwan⁴⁴. A superioridade no domínio das tecnologias da informação, bem como ao nível aéreo-naval, permitem a Washington contornar algumas vantagens associadas ao desempenho operacional das forças militares chinesas, mais concretamente o seu enorme potencial em meios humanos e a proximidade geográfica face ao objectivo, maximizando por sua vez e em seu proveito vulnerabilidades como a localização costeira da maioria dos mais importantes alvos políticos, económicos, e militares chineses. Ilustrativamente, analistas do Colégio de Comando da Força Aérea do EPL concluíram que na última década do século vinte deu-se uma “revolução no poder aéreo ofensivo” que estabeleceu uma *décalage* de uma geração entre a sofisticação do material americano e as capacidades de defesa anti-aérea dos países que se encontram abaixo da curva de desenvolvimento tecnológico-militar, originando uma “crise na estratégia de defesa anti-aérea”⁴⁵.

42 Leia-se CARRIÇO, Manuel Alexandre G., “Realismo, Guerra e Estratégia no Século XXI”, Revista Militar nº 5, 2004, especialmente pp. 516 e 520.

43 Aqui encontramos o primeiro grande ponto de colisão doutrinária entre a China e os Estados Unidos, uma vez que ambos enfatizam a importância da vitória na primeira batalha e no mais curto espaço de tempo possível, de modo a se poderem retirar dividendos políticos.

44 ZHAOZHONG, Zhang Zhaozhong, “Meiguo Junshi Zhanlue Zhuanxiang Yatai Zhendui Shei?” (A Estratégia de Movimentação Militar Americana na Ásia-Pacífico é Direccionada Contra Quem?), Beijing Qingnian Bao, 2001. <http://www.people.com.cn/GB/junshi/192/3514/3646/20010830/547897.html>.

45 Não obstante as declarações para consumo interno do General Liu Shun Yao - o, à altura, Chefe de Estado-Maior da FAEPL - na exposição de material aeronáutico Asian Aerospace 2000, de que a modernização da sua Força Aérea permitiria à China dentro de pouco tempo vencer “guerras locais contra adversários tecnologicamente superiores”. <http://www.chinatimes.com.tw/english/epolitic/89022110.htm>. Veja-se ainda ALLEN, Kenneth, China and the Use of Force: The Role of the PLA Air Force, Washington, Center for Naval Analyses, 2003. LAMBERTH, Benjamin S., “The Technology Revolution in Air Warfare”, Survival nº1, 1997, pp. 65-83.

A China assume que, em caso de intervenção norte americana, não terá capacidade de proteger a totalidade das suas capacidades de combate aéreo, nem de proteger o seu espaço aéreo de penetrações por parte das forças americanas que deterão uma superioridade aérea local⁴⁶. Concorrentemente, a sua Marinha (ainda que grande em quantidade mas inferior em qualidade) será um alvo acessível às capacidades de identificação, seguimento e destruição de objectivos por parte da Força Aérea e Marinha americana. Devido à sua superioridade ao nível das armas de longo alcance e de elevada precisão, os Estados Unidos podem levar a cabo uma guerra permanecendo fora do alcance das armas do adversário. Ao estabelecer como prioridade a decapitação dos centros de comando e controlo do aparelho militar adversário, os Estados Unidos visam não apenas reduzir o número de baixas civis mas também encurtar a duração do conflito. O domínio e a exploração eficaz da tecnologia permite-lhe tomar a iniciativa do combate, mantendo em aberto o maior número de opções estratégicas possível, lançando o oponente na permanente dúvida de onde e quando será o próximo ataque. No entanto, Pequim detém algumas opções de resposta alicerçadas em estratégias de ataque assimétricas e/ou de “facto consumado” as quais iremos de seguida abordar⁴⁷. Se alguma vez vierem a ser materializadas, elas representarão o falhanço da actual dissuasão e a infeliz realização dos piores prognósticos associados à instabilidade do dilema de segurança.

Para que tal se concretize é necessário observarmos se se inicia primeiro ao nível do discurso um incremento das declarações conflituais de parte a parte. Os conservadores de ambos os países tenderão a formular referências passíveis de na sua perspectiva justificar o argumento de que a outra parte está a ameaçar os seus valores e interesses básicos. Em termos comportamentais, o emergir de um cenário de dilema de segurança implicará uma maior interactividade e endogeneidade nas acções de ambas as partes. Esta interactividade será mais do que simples reciprocidade. Antes poderemos verificar um processo onde aberturas cooperativas serão desvalorizadas, ou encaradas como não cooperativas, e onde movimentações confrontacionais serão reciprocadas por acções tanto conflituais como cooperativas. Adicionalmente, estas actividades de “reciprocidade malévola” tenderão a aumentar tanto de intensidade como de frequência

46 Ainda que tendo em consideração a sua dimensão geográfica e a multiplicidade de potenciais alvos passíveis de serem atingidos pela Força Aérea americana a transforme numa “esponja de mísseis de cruzeiro” capaz de exaurir o arsenal de armas norte americanas.

47 Para uma listagem exaustiva das possibilidades de emprego desta estratégias (algumas delas fantasiosas) leia-se LIANG, Qiao e Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*; Beijing, PLA Literature and Publishing House, 1999.

com o tempo. Ou seja, o tempo que mediará entre uma acção e a correspondente resposta será cada vez mais reduzido à medida que ambas as partes incrementam as medidas de vigilância mútua. Actualmente existem alguns indícios que apontam para esta possibilidade no futuro, uma vez que alguns dos factores que poderão dinamizar esta escalada conflitual são relativamente fáceis de serem originados.

5. Estratégias Assimétricas ou de Acupunctura Militar, e de “Facto Consumado”

Como faz notar T.V. Paul, um dos factores que leva as potências mais fracas a enfrentarem potências mais fortes pode ser a obtenção de objectivos limitados na guerra⁴⁸. O EPL tem feito inúmeros estudos sobre os cenários de intervenção americana perante acções de bloqueio naval e de guerra anfíbia conduzidas pelas suas forças sobre Taiwan e de contra-resposta por parte da China⁴⁹. O emprego de mísseis convencionais DF-15 contra Taiwan assume o pressuposto de que os silos onde estes se encontram, bem como as instalações militares costeiras, aeroportos, aviões, estações de radar e centros C2, para além de infra-estruturas civis e militares serão alvo de ataques aéreos maciços apoiados por mísseis de cruzeiro de ataque ao solo (LACM)⁵⁰. A mobilidade e a camuflagem tornam-se desta forma factores críticos na sobrevivência das suas forças.

O reconhecimento da superioridade tecnológica americana tem impellido os analistas militares chineses a procurarem o desenvolvimento de capacidades assimétricas como meio de explorarem potenciais vulnerabilidades no sistema de informação das forças

48 PAUL, T.V. Paul, *Asymmetric Conflicts: War Initiations by Weaker Powers*, New York, Cambridge University Press, 1994, pp. 12-13.

49 Não abordaremos o cenário de um desembarque anfíbio ou de um bloqueio naval uma vez que não se inserem nos critérios aqui adoptados de estratégias assimétricas, para além do facto de a China ainda não deter os meios necessários à concretização de tais planos. Para uma análise sobre as vantagens e limitações destes dois cenários leia-se por exemplo O'HANLON, Michael, “Why China Cannot Conquer Taiwan”, *International Security* n°2, 2000, pp. 51-86 e GLOSNY, Michael A., “Strangulation from the Sea? A PRC Submarine Blockade of Taiwan”, *International Security* n°4, 2004, pp. 125-160. ROY, Denny Roy, “Tensions in the Taiwan Strait”, *Survival* n°1, 2000, pp. 76-96.

50 Pequim está envolvida por um anel de protecção anti-aérea formado pelas baterias de mísseis S-10 (equivalentes aos Patriot PAC 1) e S-300 (equivalentes aos Patriot PAC-3) adquiridos recentemente à Rússia. JIANLING, Zhu, “Daxue Xuezh: Beijing, Shangai, Xiangang Fangyu Zhongdian (Pequim, Xangai e Hong Kong São Pontos-Chave de Defesa)”, *Zhongguo Shibao*, August 12, 2002. <http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist-content/0,3546,1105+1120020811400015,00.html>. No entanto, a coordenação destes meios em caso de ataque aéreo por mísseis parece ainda algo rudimentar, devendo demorar mais uma década até ser operada eficazmente. <http://www.taiwansecurity.org/IS-DL-twstrait-991107.htm>.

militares de Washington⁵¹. A investigação tem-se centrado na degradação das capacidades de domínio da informação e de guerra electrónica por intermédio de vírus (*shashoujian*) ou “soft destruction” (*ruan cuihui*) que logrem atacar os nós de comunicações e os sistemas computacionais, limitando seriamente as capacidades de comando e controlo adversárias⁵². Se o conseguirem, acreditam que poderão desestabilizar a eficácia das capacidades de localização, identificação e destruição de alvos, tornando as forças americanas “cegas e surdas”⁵³.

No entanto, estas são deambulações teóricas que até agora não têm sido contextualizadas num cenário de guerra em que o adversário desenvolve ataques directos sobre os nós C2 e meios aéreos e navais, sendo na melhor das hipóteses preparativos para uma guerra, não a planificação de uma. Como o General Zhang Wannian afirma “O nível geral do equipamento militar chinês é relativamente baixo, e as suas forças que empregam tecnologia sofisticada são poucas. Esta situação não se irá modificar durante um longo período. Dentro deste espaço de tempo, se a guerra acontecer, a China terá de utilizar o seu equipamento inferior para derrotar um inimigo superior tecnologicamente”⁵⁴. Analogamente, Chu Shulong, um analista do Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas, sublinha que “Por enquanto e durante muito tempo, a China não terá qualquer interesse, necessidade, e capacidades para competir com os Estados Unidos e os seus aliados ocidentais numa confrontação directa e de luta pelo poder (*zhengmian dui kang he jiaoliang*). Mas as vantagens da geografia e a sua determinação favorecem a China se esta assumir uma postura defensiva. Se o poder estraté-

51 <http://www.taiwansecurity.org/AFP-AFP-990526.htm>.

52 Os cientistas chineses têm igualmente mostrado o seu interesse pela investigação e desenvolvimento de mísseis anti-radiação (*fan fushe daodan*), armas de impulso electromagnético (*dianci maichong wuji*) passíveis de degradar o normal funcionamento dos radares. Os lasers (*jiguang*) e o empastelamento electrónico (*dianzi ganrao*) também têm merecido idêntica atenção. Veja-se STOKES, Mark, Op. Cit., 1999, capítulo terceiro. Em Agosto de 1999 e em retaliação pelo abandono por parte de Lee Teng-hui da política de “Uma China”, os websites do governo e de muitas instituições e empresas de Taiwan foram sabotados informaticamente. Os hackers (*hei ke*) deixaram mensagens de apoio a Pequim, sem no entanto causarem grandes danos aos sistemas afectados. Ainda que não oficialmente reconhecido, tais ataques deram alento à prossecução de investigações adicionais, ainda que entre um ataque cibernético ao sistema informático do governo de Taipé e por exemplo ao centro nevrálgico do sistema informático do Pentágono não possa ser efectuada qualquer tipo de justaposição e de inferência de capacidade efectiva por parte da China.

53 Ainda que temporariamente, uma vez que os sistemas informáticos de segurança militar americana possuem uma capacidade autónoma de regeneração mesmo após os mais graves ataques cibernéticos. GROVE, Gregory D., Seymour E. Goodman e Stephen J. Lukasiak, “Cyber-attacks and International Law”, *Survival* n.º3, 2000, pp. 89-103.

54 WANNIAN, Zhang, Op. Cit., 2000, p. 98 (ênfase no original).

gico chinês (*zhanlue liliang*) conjugado com um moderno poder convencional militar (*xianjin chaggui wuqi*) atingir um décimo de o do inimigo, então poderemos conter (*e zhi*) eficazmente uma intervenção armada deste”⁵⁵.

Ainda que os processos de investigação destas tecnologias assimétricas tenham sido lançados, os obstáculos a ultrapassar são enormes, uma vez que requerem um colossal financiamento e a disponibilidade de tecnologia sofisticada de base que paradoxalmente a China procura obter. Em resumo, Pequim terá de desenvolver tecnologia que lhe permita desenvolver tecnologia capaz de implementar estas estratégias assimétricas. Actualmente, mísseis de longo alcance com capacidade para identificarem e destruírem alvos navais em movimento, bem como armas anti-satélites sediadas no espaço ou em terra (*hard destruction* ou *ying cuihui*) não estão ao alcance da China. Mesmo que o EPL vá aumentando as suas capacidades assimétricas, do outro lado a evolução não será menor - antes pelo contrário. Como refere Thomas J. Christensen, é duvidoso que a China esteja a reduzir o desequilíbrio que existe ao nível da *information warfare* face aos Estados Unidos, ainda que as suas actividades não deixem de causar alguns problemas⁵⁶.

Um desses problemas poderá ser o resultante da opção de infligir custos elevados à acção do adversário, forçando-o a retirar do teatro de operações⁵⁷. Nesta perspectiva,

55 SHULONG, Chu, “Zhongguo de Guojia Liyi, Guojia Liliang, he Guojia Zhanlue” (Interesses Nacionais, Poder Nacional, e Estratégia Nacional da China), *Zhanlue yu Guanli* n°4, 1999, pp. 17-18.

56 CHRISTENSEN, Thomas J., “Posing Problems Without Catching Up: China’s Rise and Challenges for U.S. Security Policy”, *International Security* n° 4, 2001, pp. 5-40. Neste artigo o autor efectua uma análise das possibilidades militares chinesas no desenvolvimento e aplicação de estratégias assimétricas tendo como base o livro da doutrina de campanha adoptado pela Universidade de Defesa Nacional, o qual sendo de circulação exclusiva a militares indicia que seja um dos mais importantes manuais a ser estudado nesta instituição de formação avançada. O livro intitula-se genericamente *Zhanyi Xue*, é da autoria de Wang e Zhang e insere-se numa série designada *Guojiaji zhongdian jiaocai* (Educação Nacional Sobre Tópicos-Chave). Veja-se pg. 24, nota de rodapé n°40 do artigo.

57 Esta atenção prende-se com a aplicação de uma componente psicológica inerente a todo e qualquer uso da força por parte da China: a degradação da determinação e da vontade de combater (*dou zhi*) por parte do adversário ou a sua convicção psicológica (*xinnian xinli*) de forma a reduzir a sua capacidade de combate (*zhandouli*). Taiwan é considerada pela China como uma “soft society” sendo particularmente vulnerável a esta pressão uma vez que possui um sistema de defesa civil fraco, as suas reservas estratégicas haviam sido reduzidas de 120 para 18 dias em 1998 por pressão de grupos ecologistas que protestavam contra a política do governo em manter ancorados ao longo da costa de Taiwan numerosos petroleiros destinados a manterem tal reserva, para além do facto de em 1995 só 33% dos inquiridos estarem dispostos a defender a ilha em caso de ataque chinês. ROY, Denny, Op. Cit., 2001, pg. 88. No entanto, numa sondagem realizada pelo jornal *Taiwan News* entre 8 e 10 de Julho de 2002, 75% dos inquiridos responderam que defenderiam a ilha em caso de ataque da China e 59% acreditam que os Estados Unidos viriam em seu auxílio. *Taiwan News*, “Poll Shows 75% of Taiwan People Will Defend Nation”, July 14, 2002.

a atenção de muitos analistas chineses tem-se centrado sobre ataques a porta-aviões e respectivos navios de escolta através do emprego de submarinos ou dos novos destróieres da classe Sovremenny, ao abrigo da máxima de que “a ofensiva é dominante” (*jingong zhan you zhudao di wei*).

As mais recentes ordens de aquisição adicional de submarinos russos da classe Kilo feitos por Pequim (mais oito a serem entregues até 2007) parecem indicar uma intenção em aumentar a sua capacidade de atacar vasos de guerra americanos que sejam enviados para a área em caso de conflito, bem como a vontade em fortalecer uma capacidade de interdição naval ao teatro de Taiwan⁵⁸. Mas para além de conseguir operacionalizar eficazmente esta vertente, o objectivo de interdição só poderá ser materializado se a componente aérea e de superfície forem igualmente eficazes⁵⁹. A capacidade de luta anti-submarina norte americana, ainda que com algumas debilidades, é suficientemente forte e dissuasora para obstar a uma eventual estratégia de impedimento de uma intervenção militar de Washington por destruição de um dos seus porta-aviões⁶⁰. Reforçadamente, à medida que o Pentágono vai substituindo as suas esquadras de submarinos Trident por submarinos de propulsão nuclear lança mísseis, enviando-os consoante as necessidades para o teatro do Leste asiático, potenciará uma maior ampliação das capacidades de protecção dos grupos de combate bem como de aumento da capaci-

58 Veja-se O'HANLON, Michael, “Why China Cannot Conquer Taiwan”, *International Security* nº2, 2000, pp. 75-78. Para uma análise convincente sobre as limitações de um bloqueio naval chinês a Taiwan tendo por base a sua frota de submarinos veja-se GLOSNY, Michael A., “Strangulation from the Sea? A PRC Submarine Blockade of Taiwan”, *International Security* nº4, 2004, pp. 125-160. Para uma análise das potencialidades da frota de submarinos chineses veja-se GOLSTEIN, Lyle e William Murray, “Undersea Dragons: China's Maturing Submarine Force”, *International Security* nº4, 2004, pp. 161-196. Cf. GOLSTEIN, Avery Goldstein, “Great Expectations: Interpreting China's Arrival”, *International Security* nº3, 1997, p. 48. RUSSELL, Richard L., “What if... China Attacks Taiwan!”, *Parameters* nº3, 2001, pp. 76-91.

59 Para uma visão sobre os problemas de manutenção e operação dos submarinos Kilo que têm sido experimentados pela Marinha chinesa veja-se GLOSNY, Michael A., *Op. Cit.*, 2004, pp. 131-133.

60 Ainda que se reconheça que a pouca profundidade das águas no Estreito de Taiwan (não mais de 200 metros - o que não acontece no Leste da ilha) dificulte a luta anti-submarina, uma vez que potencia a propagação desfavorável do som o que limita a detecção por sonar de submarinos e de minas. O elevado ruído existente em águas pouco profundas aumenta também as possibilidades de falsos contactos, especialmente se a busca se basear num sonar passivo. Veja-se SHLAPAK, David A., David T. Orlestsky e Barry A. Wilson, *Dire Strait? Military Aspects of the China-Taiwan Confrontation and Options for U.S. Policy*, Santa Monica, RAND, 2000, pg. 22. FRIEDMAN, Norman Friedman, “Littoral Anti-Submarine Warfare - Not as Easy as It Sounds”, *International Defense Review*, June, 1995, pp. 53-57. Frank Borik afirma que os submarinos chineses poderão aproveitar as diferenças termais das correntes do Estreito para se dissimularem, manobrando entre os recifes e as rochas para iludirem a sua assinatura acústica. BORIK, Frank C., “Sun Tzu and the Art of Submarine Warfare” em Mary Sommerville (Ed), *Essays on Strategy XIII*; Washington, National Defense University Press, 1996, p. 16.

dade de dissuasão americana, reduzindo as ambições chinesas de poder concretizar uma capacidade de interdição naval em torno de Taiwan⁶¹.

Quanto ao emprego dos mais modernos destróieres da classe *Sovremenny* equipados com os avançados mísseis SS-N-22 *Moskit* (*Sunburn* na designação NATO) e que a China adquiriu à Rússia, estes não têm capacidade de ameaçarem um grupo de combate com um porta-aviões visto que a Marinha chinesa não detém capacidades de reconhecimento necessários ao direccionamento correcto do *Moskit*, o que aliado ao curto alcance prático que possui, o coloca fora do emprego contra porta-aviões americanos⁶². Mesmo que a China adquira o míssil *Yakhont*, o seu alcance aumentará para mais 62 milhas náuticas, ainda insuficiente para que os destróieres que o lancem não fiquem dentro do raio de acção do guarda-chuva protector que envolve um porta-aviões americano⁶³.

No plano das estratégias de *fait accompli* (facto consumado) estas podem consubstanciar um falhanço da dissuasão desde que os líderes chineses acreditem que o emprego rápido e decisivo da força militar pode desestabilizar Taiwan, compelindo as autoridades de Taipé a aceitarem a soberania chinesa antes de uma eventual intervenção norte americana. Tais estratégias passam por:

- (1) O emprego maciço de mísseis balísticos convencionais numa barragem de curta duração capaz de conferir a iniciativa do combate (*zhanyi zhudongquan*), reforçada por assaltos aéreos capazes de, em sintonia, criarem uma pressão política e psicológica (*dongyao qi zhanzheng yizhi*) e um caos económico passíveis de fazerem soçobrar a determinação e a vontade de resistência de Taiwan, acelerando o progresso da batalha (*jiasu zhanyi jincheng*);
- (2) Pela conquista das ilhas de Xiamen e/ou Mazu; e

61 Leia-se COTÉ, Owen R., *The Future of the Trident Force: Enabling Access in Access-Constrained Environments*, Cambridge, MIT Press, 2002.

62 No entanto, a Marinha chinesa poderia optar por lançar esses ataques a partir das suas águas territoriais, o que numa fase inicial do conflito dificultaria as acções de defesa dos navios americanos, uma vez que os respectivos comandantes teriam de ter uma autorização política expressa que validasse um ataque a território chinês, ainda que em auto-defesa.

63 Veja-se COLE, Bernard D., *The Great Wall at Sea: China's Navy Enters the Twenty-First Century*, Annapolis, Naval Institute Press, 2001, pp. 98-99 e ALLEN, Kenneth W., "PLA Air Force Operations and Modernization" em Susan M Puska (Ed), *People's Liberation Army After Next*, Carlisle, Strategic Studies Institute, 2001, pp. 189-254. Para uma visão optimista das possibilidades chinesas veja-se as declarações do Major General Guo Xilin, Director da Academia de Radares da Força Aérea do Exército Popular de Libertação em China Reform Monitor n°383, American Foreign Policy Council, 2001.

- (3) Pela detonação de um engenho nuclear na atmosfera a Leste de Taiwan para incapacitar o sistema de comunicações sem destruir infra-estruturas e a população. Segundo este racional, se a República da China soçobrar perante tais ataques, abdicando eventualmente da sua independência, os Estados Unidos poderiam ter de ponderar seriamente a necessidade e a obrigatoriedade de uma intervenção. Se optassem por uma não intervenção, os seus interesses não seriam directamente afectados, mas a sua credibilidade sim.

No entanto, todas elas apresentam fortes condicionantes, a saber:

- (a) A presença militar avançada dos Estados Unidos no Nordeste asiático bem como as suas capacidades ao nível das informações tendem a minimizar as possibilidades de êxito de tal empreendimento. Com cerca de setenta e dois aviões F-15 sediados na base japonesa de Kadena, as forças americanas não teriam uma grande dificuldade em assegurar a superioridade aérea sobre o Estreito em conjugação com a Força Aérea de Taiwan, mesmo perante uma força opositora com Su-27 e Su-30⁶⁴.
- (b) O apoio logístico que o Japão poderia conferir às forças americanas seria uma forte possibilidade ao abrigo das *Defense Guidelines* acordadas em 1997 entre Tóquio e Washington e que prevêem a possibilidade de o acordo de segurança abranger “áreas na periferia do Japão” cuja decisão de intervenção se baseará em critérios de natureza “situacional” que não “geográfica”, o que Pequim tem interpretado como incluindo Taiwan⁶⁵.

64 A qual seria reforçada pela presença de, pelo menos, mais dois grupos de porta-aviões com respectivos meios aéreos. Desde 1996 que os Estados Unidos conduzem exercícios navais anuais com, pelo menos, um porta-aviões no Leste da Ásia. Washington assinou acordos de acesso naval a Singapura e às Filipinas que potenciam ainda mais esta presença aero-naval avançada. Mesmo que Pequim optasse por um ataque com mísseis balísticos sobre as bases militares americanas no Japão, tal decisão ainda que condicionasse temporariamente as operações militares americanas, só serviria para arrastar Tóquio directamente para o conflito, uma vez que seria um ataque a território japonês que passaria a justificar a sua intervenção militar, independentemente do Artigo 9 da sua Constituição que proíbe o envio de forças militares para o exterior em missões de combate excepto em caso de ataque a território nacional. You Ji; (1999); Op. Cit.; p. 204.

65 Veja-se e confronte-se GREEN, Michael Jonathan, “Managing Chinese Power: The View from Japan” em Alastair Iain Johnston e Robert Ross, *Engaging China: The Management of an Emerging Power*; London Routledge, 1999, pp. 152-175. CHRISTENSEN, Thomas J., “China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia”, *International Security* nº4, 1999, pp. 49-80. GARRETT, Banning e Bonnie Glaser, “Chinese Apprehensions about Revitalization of the U.S. - Japan Alliance”, *Asian Survey* nº4, 1997, pp. 383-402.

- (c) Mesmo com o sucesso limitado de um tal ataque, uma parte apreciável das forças americanas seria transferida da Europa para a Ásia, isto sem contar com os meios que se encontram na península coreana⁶⁶.
- (d) As sofisticadas capacidades de vigilância por satélite detidas pelos Estados Unidos poderão detectar atempadamente os preparativos chineses com vista a esta tipologia de emprego da força. Só se Pequim baseasse o seu ataque exclusivamente nos mísseis balísticos é que poderia apanhar os Estados Unidos e Taiwan de surpresa, mas não lograria obter o mesmo impacto destrutivo e psicológico resultante de uma sua conjugação com meios aéreos.
- (e) Mesmo a opção por ataques exclusivamente balísticos apresenta limitações. Mesmo que no final da década a China venha a possuir na província de Fujian mais de 500 mísseis DF-15 (actualmente deverá ter cerca de 160 nas regiões de Xienyu, Pingtan e Lienchen estimando-se que adicione 50 todos os anos)⁶⁷ tal não lhe conferirá automaticamente uma capacidade coerciva eficaz e imediata⁶⁸. Nas guerras do Kosovo e do Afeganistão os Estados Unidos lançaram mais de 22 mil bombas das quais cerca de metade eram de precisão⁶⁹. Em ambos os casos, os ataques não lograram causar uma destruição suficientemente grande capaz de coagir o adversário a uma rendição imediata. Os mísseis que a China pode empregar sobre Taiwan são de menor qualidade do que os empregues pelos americanos apresentando um erro circular central de cerca de 300 metros, o que não confere uma grande precisão se se pretender destruir centros de comando e controlo, pistas de aviação, e instalações de radar, mesmo que estes não estejam devidamente fortificados (o que não é o caso).

66 Desde Setembro de 2002 que os Estados Unidos passaram a sediar permanentemente na base naval de Guam um submarino nuclear lança-mísseis da classe Los Angeles.
http://www.news.navy-mil/search/display.asp?story_id=3599.

67 GERTZ, Bill, "Admiral Says Taiwan Invasion Would Fail", Washington Times, March 8, 2000. Cf. GOLDSTEIN, Avery, "Great Expectations: Interpreting China's Arrival", International Security n°3, 1997, p. 49.

68 O baixo custo de um míssil DF-15 se comparado com o de uma bateria de Patriot PAC-3 confere a Pequim a possibilidade de se envolver numa corrida ao armamento em vez de permitir que as defesas balísticas americanas degradem a sua capacidade de dissuasão. Esta particularidade pode justificar o recente menor interesse demonstrado por Taipé na aquisição adicional de Patriot PAC-3. Veja-se MULVENON, James, Missile Defenses and the Taiwan Strait Scenario, Report n°44, Washington, Henry L. Stimson Center, 2002.

69 O'HANLON, Michael, "A Flawed Masterpiece", Foreign Affairs n°3, 2002, pg. 52. Na guerra do Iraque foram empregues mais de 20 mil bombas com cerca de 14 mil a serem de precisão. THOMAS, Evan e Martha Brant, "The Secret War", Newsweek April 21, 2003, pp. 25.

- (f) Um ataque nuclear e/ou convencional a Xiamen e/ou Mazu não é viável. O primeiro porque desencadeará uma resposta imediata por parte dos Estados Unidos para a qual a China não tem capacidade de contra-balançar, ao mesmo tempo que deitará por terra todos os princípios políticos e estratégicos que Pequim procurou cultivar desde a proclamação da República Popular da China em 1949: a coexistência pacífica e o não emprego, em primeiro lugar, das armas nucleares de que dispõe. A censura e as sanções internacionais serão demasiadamente grandes para as poucas vantagens que um hipotético ataque nuclear possa trazer. Na componente convencional as perspectivas não são melhores. Xiamen é defendida por mais de 40 mil tropas e Mazu por cerca de 25 mil, as quais possuem reservas alimentares e de munições suficientes para um ano, encontrando-se entrincheiradas em posições extremamente fortificadas ligadas por túneis e abrigos subterrâneos e com pontos fortes que têm vindo a ser constantemente melhorados nos últimos cinquenta anos. Ainda que visando uma demonstração de força por parte de Pequim, as baixas que desta resultarão serão demasiado elevadas e só servirão para minar a prossecução do objectivo fulcral que é a rendição de Taipé⁷⁰.

Assim as estratégias de “facto consumado” ainda que arvorando um potencial de destruição assinalável prefigurando a opção mais credível para a China de emprego da força caso falhe a dissuasão e Taiwan declare a independência, ela não materializa um instrumento fiável de guerra coerciva. Os custos de uma tal estratégia são demasiadamente elevados que não justificam o seu emprego na alteração do *status quo*.

Em resumo, as estratégias assimétricas ao dispor da China não eliminam o problema fulcral da dissuasão no Estreito de Taiwan: os Estados Unidos continuarão a manter uma capacidade de combate superior, mesmo após sofrer alguns ataques de efeitos mais ou menos graves por parte do EPL.

6. Ruminacões sobre a Dupla Dissuasão e a “Ambiguidade Estratégica” Norte Americana

A ambiguidade estratégica é “a política de dupla dissuasão” com vista à preservação da estabilidade e da segurança no Estreito de Taiwan, sendo um processo de gestão

70 KLINTWORTH, Gary, “Chinese Modernization and the Security of Taiwan” em Jonathan D. Pollack e Richard Yang (Eds), In *China’s Shadow: Regional Perspectives on Chinese Foreign Policy and Military Development*, Santa Monica, RAND, 1998, p. 156.

de equilíbrio tão efectivo quanto delicado, que não está isento da interferência do “dilema de dissuasão” como o demonstrou a crise de 1995-1996 cuja origem teve por base dinâmicas políticas internas tanto a Taiwan como à China e para as quais os Estados Unidos não estavam inicialmente preparados ou preferiram - ainda que inadvertidamente - subalternizá-las⁷¹.

A natureza da ambiguidade estratégica da política norte americana no que concerne à questão de Taiwan tem-se modificado ao longo do tempo, mas a necessidade da sua preservação não. A ambiguidade estratégica tornou-se numa política sob a égide do Presidente Eisenhower na década de cinquenta, e tem perdurado porque, não obstante os seus riscos, tem demonstrado ser a aproximação mais sensata e segura. Mas as condições necessárias à ambiguidade não se mantiveram constantes. Eisenhower recusou-se a divulgar abertamente quais os acontecimentos que poderiam potenciar uma retaliação americana contra a China comunista. Na altura, os conservadores americanos defendiam uma política de clareza na esperança “ingénua” de que o Partido Nacionalista (ou *Kuomintang*) pudesse reconquistar a China continental, como constava dos desígnios políticos do seu líder Chiang Kaishek. Por duas vezes, Mao Zedong desafiou esta política ao bombardear as ilhas de Xiamen e Mazu (1954 e 1958) sem que lograsse fazer com que as forças nacionalistas retirassem das mesmas. Em último caso, foi Eisenhower quem, fruto da pressão política e militar sobre Pequim ajudou a evitar a guerra. Os três Comunicados Conjuntos Sino-Americanos e o *Taiwan Relations Act* exarados nas décadas de setenta e oitenta são a base legalista posterior que sustenta a continuidade da política de ambiguidade estratégica⁷².

Hoje, alguns críticos argumentam que esta ambiguidade contribui mais para minar do que para assegurar a paz regional. Para estes, a ambiguidade convida a acções precipitadas e que só princípios firmes poderão fortalecer uma dissuasão. A justificação perfeitamente realista revolve em torno da noção de que a dinâmica da situação no Estreito é o resultado primário da interacção entre Pequim e Taipé na forma como ambas contemplam um eventual processo de reunificação, não sendo determinada pela política de Washington, ainda que esta detenha um papel de certa forma interventivo. Esta é uma

71 BENSON, Brett V. e Emerson M. S. Niou, “Comprehending Strategic Ambiguity: US Policy Toward Taiwan Security” em <http://taiwansecurity.org/IS/IS-Niou-0400.htm>.

72 Para uma visão do texto dos “três comunicados” sino-americanos de 1972, 1979, e 1982 consulte-se respectivamente <http://ait.org.tw/shangai.html>; <http://ait.org.tw/prc.html>; <http://ait.org.tw/817.html>. Para uma leitura completa do texto do TRA veja-se <http://ait.org.tw/ait/tra.html>.

política de manutenção do *status quo*, e não de resolução da questão de Taiwan sob qualquer que seja o ponto de vista (reunificação ou independência).

Em 1998, Joseph Nye sugeriu a adopção de uma política de “clareza estratégica e ambiguidade táctica” que na prática passava por uma combinação de declarações firmes contra a independência de Taiwan e o emprego da força por parte de Pequim combinadas com uma ambiguidade quanto à actuação norte americana em caso de deflagração de um conflito militar⁷³. Por sua vez Kenneth Lieberthal defendeu um plano no qual em troca da aceitação por parte de Taipé de um adiamento de uma eventual intenção em declarar a independência por um período de cinquenta anos, Pequim renunciaria ao recurso à força no Estreito permitindo o lançamento de um diálogo, entre as partes, mais desanuviado⁷⁴. Uma outra vertente defende a adopção de uma estratégia de “apoio não provocado” ou de “empenhamento ambíguo”. Ao abrigo desta formulação se Taiwan fosse atacada pela China sem motivo aparente, os Estados Unidos interviriam em seu apoio. Se a intervenção chinesa fosse o resultado de uma provocação de Taipé (por exemplo uma declaração de independência), Washington abster-se-ia de tal intervenção⁷⁵. Por último existe ainda uma outra linha de actuação, a qual preceitua o não apoio militar directo americano em quaisquer circunstâncias, enfatizando que o mesmo se deve cingir apenas ao fornecimento de armas necessárias à defesa autónoma da ilha⁷⁶.

Por mais irrealistas que sejam as expectativas de que uma República da China com um regime democrático viesse a aceitar tais propostas, ou que a insegura liderança chinesa aceitasse um acordo que a vulnerabilizaria aos olhos da população e entraria em contradição com um dos pilares de sustentação do regime (o nacionalismo), a lógica de tais propostas deixa transparecer uma insatisfação com a fluidez e os perigos da situação sobre o Estreito de Taiwan.

73 NYE, Joseph S., “A Taiwan Deal”, *Washington Post*, 8 March, 1998, pg. C7; Lexis-Nexis. Cf. FREEMAN, Chas W., “Preventing War in the Taiwan Strait”, *Foreign Affairs* nº4, 1998, pp. 6-11.

74 ERLANGER, Steven, “Clinton in China: Taiwan as the Chinese See It, Taiwan Remains Most Important Issue”; *New York Times*, June 26, 1998, pg. A9; Lexis-Nexis. Kenneth Lieberthal defende que Taiwan nunca obterá uma verdadeira e duradoura segurança sem que negocie o estabelecimento de uma relação formal com a China. Entrevista com o autor em 5 de Julho de 2001 no Centro Científico e Cultural de Macau aquando da conferência do Instituto do Oriente intitulada “Elites e Reformas Políticas na República Popular da China”.

75 HARDING, Harry entrevista com o autor no ISCSIP em 9 de Julho de 2002, aquando do seminário realizado pelo Instituto do Oriente “China’s External Relations”. Para o professor da Universidade de Georgetown a única resolução pacífica do conflito é através da reunificação.

76 CARPENTER, Ted Gallen, “Let Taiwan Defend Itself”, *Cato Policy Analysis* nº313, Washington, Cato Institute, 1998.

A continuidade da actual política gera um dilema situacional caracterizado por opções não satisfatórias. Os Estados Unidos não podem abdicar da sua política de dissuasão por forma a assegurarem a paz no Estreito. Sem esta dissuasão, a situação poderia descambar para fora do controlo de Washington arrastando-a para um conflito entre a China e Taiwan. Mas a manutenção da actual política não impede também um eventual envolvimento dos Estados Unidos. A dissuasão de Taiwan pode conferir a Pequim uma maior confiança na prossecução de uma linha de actuação mais conservadora, o que obrigará os Estados Unidos a ripostar como um nivelamento de dissuasão relativo a Pequim, por forma a moderar tal postura mais conflitual. Este é assim um ciclo de escalada. Cada acção de dissuasão destinada a uma das partes tem de ser contrabalançada com uma acção de aproximação à outra, o que incentivará esta última a ser mais assertiva, obrigando os Estados Unidos a curto prazo a tomarem medidas de dissuasão face às acções desta última parte. Hipoteticamente esta espiral em vez de preservar uma estabilidade tenderá a originar uma escalada, exactamente o oposto daquilo para a qual foi formulada. Como referem Andrew Nathan e Robert Ross, “a política americana de ambiguidade estratégica poderá descambar num fracasso caso a China e Taiwan sejam atraídas para uma crise”⁷⁷.

Não obstante o peso argumentativo da opção pelo término da “ambiguidade estratégica” que atrás foi analisado, a realidade é que a palavra ambiguidade nunca passou exactamente disso: uma palavra. Desde a sua criação que ela passou por fases de menor ambiguidade. Nos anos cinquenta ninguém duvidava da determinação americana em salvar Chiang tanto de um ataque comunista como da sua retórica incendiária e projectos de reconquista militar. Em 1996, o envio de dois grupos de porta-aviões demonstrou a ancoragem de Washington no respeito ao preceituado no apoio a Taiwan em caso de ameaça de uso da força por parte da China. Esta é uma política que não será alterada no futuro, uma vez que a “messiânica grande visão democrática do mundo” por parte de Washington, seja qual for a administração em vigor, não deixará de ir em apoio de uma democracia que ajudou a nascer e a criar (desde que esta não assuma acções contrárias à estabilidade regional). Mesmo assim os parâmetros do envolvimento americano numa eventual crise serão necessariamente incertos porque só a ambiguidade é o vector capaz de assegurar uma política prudente, conferindo um maior número de opções de actuação e por isso de iniciativa e liberdade de acção estratégica.

77 NATHAN, Andrew e Robert Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security*, New York, W. W. Norton, 1997, p. 211.

Como explicou o ex-Secretário de Estado norte americano, James Baker, “Se nós dissermos que iremos em defesa de Taiwan em quaisquer circunstâncias, ela declarará a independência e a China reagirá militarmente - disto não tenho dúvidas. Se dissermos que não intervimos, a China atacará Taiwan. Por isso não devemos em quaisquer circunstâncias tornar claro quais as nossas verdadeiras intenções, mas sim que veremos com grande preocupação a utilização da força. A política de ambiguidade estratégica é a mais correcta”⁷⁸.

Deduz-se que, como advogam os defensores do final da política de ambiguidade, se os Estados Unidos clarificarem a sua acção, dizendo que não defenderão Taiwan, os líderes em Pequim poderão sentir-se incentivados a assumirem uma actuação mais confrontacional. Tal será ainda mais provável caso as reformas económicas comecem a perder ímpeto e a originarem problemas sociais graves. Historicamente, os governos têm recorrido a aventureirismos externos como meio de desviar a atenção da população para problemas internos. Perante uma contestação da liderança do Partido, os líderes chineses tenderão a rentabilizar politicamente o trunfo nacionalista que constitui a questão de Taiwan. Por outro lado, a mesma declaração potenciaria os radicais nacionalistas de Taiwan a fomentarem uma crise que visaria a declaração da independência de facto, sabendo que estavam sob a protecção norte americana. Desta forma concluiu-se que a ambiguidade fornece segurança. Mas talvez a maior justificação para esta ambiguidade estratégica esteja no facto de que em caso de conflito, o próprio governo americano não estará certo quanto à forma de agir e quanto às pressões que o Congresso e a população americana sobre ele irão exercer em resultado do mesmo. A ambiguidade evita uma gestão “em piloto automático” de uma eventual crise uma vez que as regras de empenhamento não estarão pré-definidas com tudo o que de desvantajoso isso acarreta para um governo onde se concatenam os mais diversos interesses (políticos, económicos, mediáticos, etc.).

Como ficou demonstrado anteriormente, muitas recomendações têm sido feitas no que concerne à linha de conduta a seguir pelos Estados Unidos na sua gestão desta relação triangular, as quais variam entre um abandono da actual ambiguidade estratégica e terminam na preservação da mesma. Independentemente das desvantagens e méritos da actual estratégia de “ambiguidade” a verdade é que os segundos compensam largamente os primeiros, uma vez que só a continuidade desta postura permite aos Estados Unidos continuarem a exercer eficazmente uma política de dissuasão

78 “Baker Supports US Policy of Strategic Ambiguity on Taiwan”, The Straits Times, April 19, 1996, Lexis-Nexis.

sobre Pequim e de contenção sobre Taipé. Claramente a paz e a guerra dependem não de Washington mas dos governos dos dois lados do Estreito. A forma como os norte americanos lidarem com esta problemática (passiva ou agressivamente) depende das pontes de diálogo que sejam lançadas entre a República Popular da China e a República da China. No entanto, Washington deve manter em permanência uma sólida e coerente linha de conduta assente nos seguintes princípios normativos:

- (1) Os Estados Unidos não devem assumir a unificação como o resultado final desejado da confrontação entre a China e Taiwan. Os “três comunicados” não obrigam Washington a tal, e as modificações democráticas em Taiwan podem redundar num tal desiderato.
- (2) Alternativamente, os Estados Unidos devem manter a preservação da paz como seu objectivo central, quer esta contemple a reunificação, a manutenção do *status quo*, ou a independência de Taiwan.
- (3) A ambiguidade estratégica permite aos Estados Unidos esconder as possíveis actuações de Washington, sendo por isso mais segura e sensata, bem como mais realista, do que tentativas ingénuas de clarificação política. Simultaneamente uma credível dissuasão militar americana deve ser mantida na região, reforçada pelas alianças regionais com o Japão e a Coreia do Sul.
- (4) Os Estados Unidos não devem mediar ou assumir posições de defesa de qualquer um dos lados. Devem resistir às tentações de melhorar as relações com a China em detrimento das que possui com Taiwan.
- (5) Washington deve continuar a exercer pressão sobre Pequim e Taipé, advertindo a primeira contra o eventual emprego da força, e a segunda contra iniciativas irresponsáveis. É importante – ainda que difícil – que as lutas políticas internas não ultrapassem o litoral de ambos os países.
- (6) Similarmente, o Congresso norte americano deve suspender a sua tendência para transformar a política sobre a China numa disputa interna entre os dois Partidos, evitando consequências nefastas como as originadas pela sua decisão de conferir um visto de visita a Lee Teng-hui em 1995⁷⁹.

79 Antecessor de Chen Shu-bian como Presidente da República da China (Taiwan).

- (7) Deverá existir um processo de envolvimento alargado entre a China e Taiwan por parte dos Estados Unidos. Transparência e medidas criadoras de confiança devem ser implementadas e incentivadas ao nível militar (os intercâmbios militares entre os EUA, a China e Taiwan, bem como a divulgação de Livros Brancos da Defesa são passos recentemente efectuados e que materializam boas iniciativas).
- (8) Independentemente da necessidade de manter boas relações com Pequim, Washington não deve abdicar de continuar a vender armamento necessário à modernização militar de Taiwan, de acordo com o *Taiwan Relations Act* e por forma a manter um equilíbrio estratégico convencional no Estreito e uma designada “ambiguidade consciente”⁸⁰.
- (9) O envolvimento e o diálogo com ambas as partes não deve ser visto apenas sob a perspectiva económica, mas também como uma prioridade estratégica norte-americana, não devendo ser encarado como “um jogo de soma zero”⁸¹.

Os Estados Unidos devem continuar a encorajar o diálogo entre Pequim e Taipé, sem que pressionem qualquer uma das partes para a aceitação de uma solução por si apadrinhada. Esta observação é particularmente importante no que concerne a Taiwan, uma vez que após várias décadas de empenhamento americano na instalação e consolidação de um regime democrático, agora que ele existe, não se deve subalternizar ou tentar circunscrever a vontade da população da ilha em caso de opção por uma eventual independência (ainda que tal requeresse um gigantesco e prolongado processo de acomodação e negociação com Pequim cujos resultados não seriam menos complicados).

7. Considerações Finais

Como conclusão pode-se afirmar que a médio prazo, é possível aos Estados Unidos impedirem um ataque militar a Taiwan, desde que Taipé não declare a independência,

80 Termo empregue por SAUNDERS, Phillip C., “Project Strait Talk: Security and Stability in the Taiwan Strait”, 2000, acessível em <http://cns.miis.edu/cns/projects/eanp/conf/strait/index.htm>.

81 SHIRK, Susan, Testemunho Perante o Comité para as Relações Internacionais do Senado Americano, 1998. <http://usia.gov>.

pois o emprego coercivo da força por parte de Pequim é mais provável do que uma invasão – porque os custos desta opção são menores bem como as perspectivas de sucesso maiores. As suas capacidades militares americanas permitem, caso seja necessário, efectuar uma “escalada de domínio”⁸² à qual se habituou fruto da confrontação com a União Soviética, ainda que aqui esta assuma nos estágios iniciais uma componente exclusivamente convencional⁸³. Concorrentemente os líderes chineses respeitam não apenas as capacidades militares norte americanas como a credibilidade das suas ameaças, caso sejam quebradas as regras de uma “convivência mútua e vantajosamente suportável” entre os dois lados do Estreito⁸⁴. No entanto, a eficácia da capacidade de dissuasão americana depende em último caso da natureza dos interesses chineses (preservação do *status quo* ou revisionismo?)⁸⁵.

Uma eventual guerra que resulte na derrota da China implica para esta muito mais do que a perda de capacidade militar. O esforço de modernização iniciado com a “política da porta aberta” de Deng Xiaoping sofrerá um recuo de algumas décadas. Um conflito armado com os Estados Unidos obrigará Pequim a assumir uma economia de guerra, requerendo uma diversão de recursos destinados a investimentos de desenvolvimento na esfera civil para a aquisição de equipamento militar que nunca atingirá o patamar

82 Simplicemente, o racional desta doutrina é o de que “vencer uma pequena guerra pode evitar uma guerra média; vencendo uma guerra média pode-se evitar uma grande guerra”.

83 Esta “escalada de domínio” materializou-se aquando da obtenção por parte da União Soviética em meados da década de sessenta de uma capacidade em lançar um segundo ataque nuclear. Este facto deu origem ao reforço das capacidades militares convencionais e nucleares americanas que conduziram ao estacionamento de mísseis nucleares táticos na Europa Ocidental na década de setenta.

84 Como sublinhou um observador chinês no caso da guerra da Jugoslávia: “o que muitas pessoas anotaram foi a eficácia da dissuasão americana... se aplicada ao Estreito de Taiwan e no futuro, poderemos assistir a um incremento assinalável nesta capacidade e a uma correspondente escalada na dinâmica de dissuasão”. YINHONG, Shi, “Meiguo dui Hua Zhengce he Taiwan Wenti de Weilai” (Política Norte Americana Face à China e o Futuro da Questão de Taiwan), Zhanlue yu Guanli n°6, 2000, p. 52. Após as mais recentes demonstrações de poder militar americano no Afeganistão e no Iraque estas observações tendem a ser mais pertinentes.

85 Nesta perspectiva alguns desenvolvimentos estratégicos como a implementação por parte dos Estados Unidos e do Japão de um sistema de defesa anti-míssil do tipo THAAD prevista para final da década (a inclusão de Taiwan no projecto seria um erro), a entrada em funcionamento do sistema de defesa anti-balístico americano poderão materializar uma falsa segurança. Se por um lado poderão aumentar a dissuasão americana face à China, por outro poderão aumentar a insegurança da mesma face à sua capacidade de retaliar ante os Estados Unidos caso estes intervenham em apoio de Taiwan, mesmo no caso de uma declaração de independência de Taipé. Veja-se XIANG, Lanxin, “Washington’s Misguided China Policy, Survival n°3, 2001, pg. 19. Compete a Washington assegurar que neste ponto o tempo não corre contra a China e que a aplicação de tais sistemas é passível de ter regras de empenhamento no que concerne à questão de Taiwan.

de sofisticação e desempenho operacional auferido pelo material americano. O ónus da confrontação implicará também uma restrição do acesso da China aos mercados internacionais, a capital e a tecnologia. O impacto económico fará com que a China veja as suas ambições em se tornar numa grande potência mundial serem empurrados bem para o último terço do século vinte e um. Mais importante ainda, a combinação de uma derrota militar com uma inerente crise económica interna colocará a liderança chinesa assente no domínio do Partido Comunista entre “a espada e a parede”. A derrocada dos dois pilares de sustentação da legitimidade do edifício comunista (nacionalismo e desempenho económico) originarão uma implosão do poder do Partido. Ante esta intimidante dimensão dos riscos associados a uma derrota por parte de Pequim, acredita-se que a China seja por enquanto uma defensora do *status quo*, salvo qualquer acção politicamente irresponsável por parte das autoridades de Taipé que a obriguem a agir em contrário, e em defesa da sua credibilidade⁸⁶. Como refere um analista chinês, “Pequim já esperou cem anos pela reunificação mas deve estar preparada para esperar mais cinquenta. Enquanto a economia se continuar a desenvolver o tempo está do nosso lado”⁸⁷. Um suave desenvolvimento económico, e não a reunificação imediata deve ser a mais importante estratégia de segurança nacional. A China não deve empregar a força para obter uma reunificação, mas deve dissuadir Taiwan de declarar a sua independência por intermédio da ameaça de emprego dessa mesma força. Enquanto este prospecto for conseguido, a guerra com os Estados Unidos poderá ser evitada e a reunificação ainda que obtida mais tarde poderá ser finalmente consagrada. Mesmo assim, a paz no Estreito de Taiwan pode ser tão ilusória quanto a guerra é impensável.

86 Independentemente do facto de existirem no seio do Partido Comunista chinês vozes que defendem uma postura mais confrontacional perante a política de Washington face a Taiwan, pois a Casa Branca não tem capacidade de suportar uma guerra prolongada e distante do seu território, e onde os seus interesses nacionais não estão directamente em causa. A linha de raciocínio seguida é a de que “o emprego da força pela China com o objectivo de proceder a uma reunificação de Taiwan é extremamente desfavorável para os Estados Unidos. Se a guerra se arrastar indefinidamente, não será diferente da guerra do Vietname. Os Estados Unidos farão o mais possível para conterem uma guerra dentro de um limite espacial e temporal, o que será favorável à China. No entanto, tal não significa que tanto os Estados Unidos como Taiwan não recorram a medidas extremas”. HSIA, Tsiao, “U.S. Constraints on China’s Use of Force in Resolving the Taiwan Issue”, *Kuang Chiao Ching*; February 16, 2000, pp. 43-45. Deduz-se que para este analista as linhas estratégicas americanas são actualmente “muito longas” e o seu poder “difuso” (fensan).

87 ZICHENG, Ye, “Zhan yu He, Jiaogei Taiwan Dangju Xuan” (Guerra e Paz: Deixem a Opção de Escolha para Taiwan), *Huanqiu Shibao*, October 22, 1999.

Economia e Defesa

A Defesa Económica como Componente da Defesa Nacional

Henrique Veríssimo

Major AM. Professor do Instituto de Altos Estudos Militares

Resumo

Enquanto que, no passado, a defesa assentava quase que exclusivamente no vector militar, hoje, fruto de circunstâncias históricas bem conhecidas, as componentes não-militares tendem a assumir um papel mais importante e decisivo. Neste particular, a componente económica da defesa vem assumindo um protagonismo inigualável.

As novas realidades globais elevaram exponencialmente a conflitualidade económica e trouxeram a lume um conjunto de ameaças de cariz não-militar que colocam, cada vez mais, em risco a segurança de um Estado. Contra tais ameaças, de nada servem as armas tradicionais da panóplia militar.

Num contexto de globalização e de forte integração económica na União Europeia, também Portugal tem de repensar a sua defesa nacional, à luz de um novo conceito de defesa que, de facto, garanta a segurança do País. Esse conceito, basear-se-á, necessariamente, numa forte articulação de todas as suas componentes, militares e não-militares, e onde a defesa económica surja de forma relevante. De facto, também para Portugal, a defesa económica é uma componente fundamental da defesa e é, precisamente, no contexto supracitado, que a sua necessidade se torna mais premente.

Abstract

Whilst in the past, defense was almost exclusively based upon a military component, nowadays, it is the non-military ones that take on more important and decisive roles. Specifically, the economic component of defense is becoming more preponderant.

New global paradigms have increased economic conflict and brought forth a set of non-military threats which, increasingly put a State's security at risk. Traditional military means are powerless against such threats.

Within the context of globalization and European Union economic integration, Portugal must rethink its national defense strategy in order to effectively guarantee the country's security. This strategy must necessarily rest upon a strong link of all its components, military and non-military, where economic defense is approached as a fundamental element. In fact, the economic defense is a fundamental component for Portugal's defense and, in the above context, the necessity is even more predominant.

I. Introdução

Não vão muito recuados os tempos em que ao factor económico se atribuía diminuta importância no domínio da conflitualidade internacional. Eram os aspectos político-militares que tinham uma acção preponderante e decisiva pelos resultados espectaculares obtidos. A defesa¹ assentava quase que exclusivamente no vector militar.

Este conceito de defesa, demasiado estreito, foi ultrapassado pelos acontecimentos e, actualmente, a componente militar parece já não ter, por si só, condições para assegurar uma efectiva defesa nacional no quadro das relações internacionais contemporâneas². Hoje, a lógica da defesa totalizante abarca a necessidade de protecção de todas as vulnerabilidades nacionais pois que qualquer uma delas (não só as militares, nem predominantemente as militares) pode pôr em causa a segurança de um Estado³. Assim, particularmente os países que não reúnem condições para entrar na competição dos meios militares (como parece ser o caso de Portugal) e que se encontram, portanto, mais vulneráveis, têm uma necessidade (e obrigação) acrescida de preparar a sua defesa envolvendo todas as suas componentes: militares e não-militares⁴. Neste particular, a componente económica da defesa assume, hoje, para muitos países, uma importância fundamental⁵.

Numa óptica alargada de defesa nacional e na presunção de que não existe completa autonomia política sem um determinado grau de autonomia económica⁶, na realidade actual, em que a perda de independência nacional por via militar é uma possi-

1 Doravante, utilizar-se-á indistintamente os termos “defesa” e “defesa nacional”, sendo que o primeiro será mais frequentemente aplicado no contexto genérico das Nações, enquanto que o segundo no contexto nacional.

2 O que não significa que tenha perdido importância. De facto, “em relação ao passado o factor militar perdeu autonomia enquanto factor estruturante, mas ampliou consideravelmente o seu domínio de aplicação, bem como viu extraordinariamente aumentada a frequência com que é solicitado” (Pinto, 2000, 109). Como também refere K. Zukrowska (2000, 270), “the hard dimension of security (military) has not totally disappeared, although the role of this factor is changing”.

3 Para o General Becam, citado por Lachaux (1977, 16), “a defesa é um assunto essencialmente civil” dado que consiste “em tudo o que uma Nação pode fazer em tempo de paz sem recorrer à guerra”.

4 “In the past, the security model was based mainly on hard security dimensions (military), while the soft dimensions (non-military) played a limited role. In the contemporary stage of international relations, the roles of both soft and hard dimensions have changed, which means that the soft are now taking the lead” (Zukrowska, 2000, 269).

5 A França, por exemplo, considera que são três as componentes da sua defesa nacional: defesa militar, defesa económica e defesa civil.

6 De facto, pode ser questionável que dependência económica signifique necessariamente dependência política, sendo aquela, contudo, uma evidente vulnerabilidade.

bilidade cada vez mais remota, em que, fruto do processo de globalização, as fronteiras económicas nacionais são cada vez mais ténues e em que o processo de integração na União Europeia (UE) se tem caracterizado por sucessivas perdas de soberania, a economia - e, portanto, a componente económica da defesa nacional - reveste-se de uma importância fundamental.

É que não há defesa forte baseada numa economia fraca. É oportuno lembrar que a existência de sistemas globais, a cooperação e a integração económica, a emergência de actores erráticos, as redes cruzadas de superempresas e suas associadas, fazem do actual sistema económico mundial o palco propício à guerra económica. Como refere Walter Marques (2001, 2), “vivemos num mundo em que os conflitos se caracterizam pela preocupação de aniquilar não apenas o aparelho militar, mas também e em muitos casos, sobretudo, o aparelho económico. Por vezes o primeiro objectivo é mesmo excluído, por conveniência política e porque ele resultará fatalmente do enfraquecimento económico”.

A actualidade e pertinência deste assunto parece-nos bem patenteada, por um lado, na enorme preocupação que diferentes sectores da sociedade portuguesa têm manifestado, no que respeita à crescente ameaça de controlo dos centros de decisão estratégicos nacionais por actores económicos internacionais⁷ (com especial incidência para os espanhóis⁸) e, por outro, na consciência publicamente afirmada pelas elites nacionais de que, no actual contexto económico europeu e mundial, o País, ou se afirma pela sua economia, ou define. Não existem fronteiras que o protejam.

II. O Novo Sistema Económico Internacional: Quadro de Ameaças, Perigos e Riscos para os Estados

Desde a Segunda Guerra Mundial que o sistema económico internacional tem evoluído para uma economia realmente global⁹. Neste novo contexto, todas as economias

7 Concretamente, a partir da publicação de um documento, subscrito por 40 personalidades nacionais, “Contributo para um Conceito Estratégico Nacional: A Importância dos Centros de Decisão Nacionais” (publicamente conhecido por “Manifesto dos 40”), que deu origem a aceso debate na sociedade portuguesa.

8 Faz todo o sentido aqui referir que, por exemplo, alguns chegam mesmo a antever a economia como o esteio sobre o qual a Espanha poderá finalmente unificar a Península Ibérica num único Estado.

9 Segundo Michel Klen (2000, 102) o fenómeno da globalização - ligado à revolução tecnológica da comunicação que provocou uma multiplicação de trocas à escala planetária - foi provocado, essencialmente, por dois factores: o primeiro, de natureza geopolítica, está ligado ao fim da guerra fria que consagrou a vitória incontestável do capitalismo e abriu ao desenvolvimento um vasto mercado que assim se conectou aos gran-

nacionais e regionais interagem fortemente, mas nenhuma delas, por si só, consegue impor a sua vontade às restantes. No entanto, a possibilidade de arrastamento das pequenas economias pelas grandes, provocando a secundarização dos interesses daquelas, constitui a principal ameaça à maioria dos países. “Uma multiplicidade de oportunidades e ameaças derivam, por um lado, da cooperação e colaboração e, por outro, da competição e do conflito” (Kotler, 1997, 25).

Esta revolução económica global inclui várias revoluções, a começar pela dos mercados, que fez emergir “uma rede de fluxos financeiros diários que passam pelas bolsas de valores de todo o mundo e onde, minuto a minuto, podem pôr-se em causa empresas, moedas ou títulos de países” (Macedo et al., 1999, 201). Segundo os autores (1999, 202) “a economia desmaterializou-se. O poder deixou de residir nos elementos materiais (...), como a terra, os recursos naturais e as máquinas, e passou a assentar em factores imateriais, como o conhecimento científico, a alta tecnologia, a informação, a comunicação e a finança”.

Emergem assim novos poderes que transcendem as estruturas estatais e um poder mundial que escapa ao Estado-Nação. É muitas vezes um poder sem rosto, do qual se desconhecem os protagonistas. Em diversos campos surgem “impérios económicos de um novo tipo que elaboram as suas próprias leis, deslocam os seus centros de produção, transferem os seus capitais à velocidade da luz e fazem investimentos de um extremo ao outro do planeta. Não conhecem fronteiras, nem Estados, nem culturas. Zombam das soberanias nacionais. Indiferentes às consequências sociais, especulam contra as moedas, provocam recessões e dão lições aos governos” (Ramonet, 1999, 68)¹⁰.

A estruturação de uma nova ordem económica, com todos os fenómenos associados à globalização, acarreta, pois, novos e continuados desafios para os Estados e cria, aos mesmos, problemas de segurança distintos dos tradicionais.

A globalização pressupõe, em primeiro lugar, para o Estado, uma crescente perda de controlo sobre a sua economia assim como uma redução na sua autonomia para

des circuitos do comércio internacional; o segundo, de natureza científica, foi estimulado pela revolução informática e das tecnologias da informação, estendida a todos os domínios da actividade humana e que veio permitir o surgimento de um novo tipo de relações económicas.

10 O autor (1999, 71) refere-se, particularmente, aos “grandes senhores do mercado” e aos “mastodontes da finança internacional”, cujas actividades podem desencadear a “desestabilização económica de qualquer país”. E ilustra com a crise financeira do México, desencadeada em Dezembro de 1994 pela repentina saída de capitais do país, o que veio a originar “o mais importante esforço financeiro feito na história económica moderna a favor de um país” (1999, 71), traduzido num empréstimo internacional maciço que lhe permitiu escapar à falência. O México “deixou aí uma parte da sua soberania nacional” (Ramonet, 1999, 51).

executar políticas económicas. Na opinião de Ramonet (1999, 58) “a mundialização liquidou o mercado nacional que é um dos fundamentos do poder do Estado-Nação. Anulando-o, ela modificou o capitalismo nacional e diminuiu o papel dos poderes públicos. Os Estados já não têm os meios para se oporem aos mercados. (...) Não têm meios para frear os formidáveis fluxos de capitais ou para enfrentar a acção dos mercados contra os seus interesses e os interesses dos seus cidadãos”¹¹. O mercado passou a ser “uma entidade rígida, independente das decisões do Estado, porque o que conta é a capacidade competitiva, com os consumidores a procurarem o produto mais competitivo sem terem de olhar à nacionalidade do produtor”¹². O Estado, por sua vez, deixou de poder administrar o preço relativo dos factores produtivos, limitando-se a gerir a dívida pública, a taxa de juro e a taxa de câmbio (e, nos casos de união monetária, já nem isso) ou a distribuir subsídios (mas tendo de obedecer aos limites nos seus défices orçamentais)” (Aguiar, 2000, 65).

Acresce que, o progressivo desaparecimento das fronteiras económicas, provocado directamente pela globalização, pode induzir a tentação de que já não faz sentido uma realidade nacional. Alguns autores defendem mesmo que o efeito mais persistente da globalização é o emocional, manifestando-se pela sensação frustrante de perda de autonomia e de independência (González, 2000, 9).

Outro problema directamente decorrente do fenómeno da globalização económica está relacionado com o crescente poder das empresas multinacionais.

O verdadeiro poder destas empresas está na capacidade de influência política e económica que exercem nos diversos países onde se encontram implantadas¹³, assim como na influência determinante no desenvolvimento industrial e na criação de empregos nos países de acolhimento. É assim que, “pelo peso das decisões estratégicas e pela importância do reconhecimento social que granjeiam junto das populações que empregam, influem decisivamente nas políticas económicas a nível internacional, dominando centros de decisão política, em suma, ‘governando’ efectivamente num

11 “O factor de hegemonia deixou de ser o território, a população e os recursos, para passar a ser a mobilidade: o Estado nacional estava preparado para controlar os espaços, mas tem muita dificuldade em poder operar no controlo dos fluxos, sobretudo no que se refere aos movimentos de capitais” (Aguiar, 2000,76).

12 Carlos Tavares (2002, 29) afirma que “hoje não é importante, por muito que isso nos custe, saber se o produto foi produzido em Portugal ou noutro país qualquer”.

13 Casos há em que os Governos nacionais evitam tomar determinadas medidas que afectem as multinacionais, por um lado, porque estas, sentindo-se afectadas reagem com ameaças cuja concretização lesaria o Estado em questão e, por outro, porque receiam reacções de outros governos a cujos Estados essas empresas têm ligações.

espaço supranacional, em detrimento das opções ou dos critérios nacionais que se lhes oponham” (Mateus et al., 1995, 132).

Esta situação cria uma dependência real do Estado em relação a determinadas multinacionais, daí a insistência em conservar o capital de determinadas empresas estratégicas em mãos nacionais, associada a toda a controvérsia que sempre se gera relativamente ao investimento estrangeiro e à privatização de empresas públicas. De facto, como refere Ignacio Ramonet (1999, 59), um número cada vez maior de países, que venderam maciçamente as suas empresas públicas, tornaram-se propriedade de grandes grupos multinacionais que dominam sectores inteiros das suas economias e servem-se dos Estados para exercer pressões em fóruns internacionais e obter decisões políticas favoráveis à prossecução dos seus objectivos.

Além disso, redes internacionais de carácter mafioso e crime organizado constituem novas ameaças porque controlam toda a espécie de circuitos clandestinos (prostituição, contrabando, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, venda de armas, disseminação nuclear, promoção e exploração da imigração ilegal). “O crime organizado transnacional constitui uma forma de agressão externa e uma ameaça interna que é dirigida contra a vida das pessoas, a autoridade dos Estados e a estabilidade das sociedades” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/ 2003, de 20 de Janeiro, ponto 6.4).

Para Pascal Boniface (2002, 103), para além dos graves problemas de saúde pública e de delinquência que suscitam (caso das drogas), são três as principais formas como estas actividades criminosas organizadas ameaçam os Estados: os recursos económicos gerados nestas economias paralelas¹⁴ infiltram-se – através do branqueamento de capitais¹⁵ – na actividade económica regular dos Estados, enfraquecendo-a; as redes transnacionais comprometem a integridade territorial dos Estados e ameaçam a sua soberania, pois violam constantemente as suas fronteiras; por último, a corrupção de funcionários e de responsáveis políticos e económicos enfraquece o Estado¹⁶.

Acresce que, segundo o autor (2002, 105), “a luta contra o branqueamento do dinheiro da droga enfrenta dificuldades acrescidas. As modernas tecnologias de comu-

14 Segundo o autor (2002, 105), o volume de negócios do crime organizado pode ser estimado em 800 mil milhões de dólares por ano. Se fosse um Estado, isso colocá-lo-ia em 7º lugar no ranking mundial em termos de PIB, à frente de países como a China, o Brasil, a Espanha, o Canadá ou a Rússia.

15 Através, por exemplo, da constituição de sociedades-fantasma ou de investimentos maciços em bens imobiliários.

16 O maior risco é o de tais redes de crime organizado adquirirem um tal poder num país que possam, através de ameaças ou de corrupção, influenciar as escolhas de um governo.

nicação permitem trocar milhões de dólares por via electrónica e os operadores são extremamente difíceis de identificar. O congelamento e o confisco das somas geradas pela droga tornam-se, além disso, mais delicados por causa da desregulamentação dos mercados financeiros e da proliferação de paraísos fiscais, que, também eles, escapam a qualquer controlo, apesar da colocação no Índice¹⁷, de alguns desses países pela comunidade internacional¹⁸. A isto vem juntar-se, na maior parte dos países, a dificuldade em levantar o sigilo bancário para determinadas transacções e, num número ainda considerável de países, o carácter anónimo dos fundos e sociedades que gerem avultados activos internacionais, sem que a lei os obrigue a manter uma contabilidade ou a desvendar a identidade dos seus proprietários”.

Os crescentes atentados aos ecossistemas nacionais (poluição marítima, utilização abusiva dos recursos marinhos em águas territoriais e destruição florestal, entre outros) são, também, hoje, percebidos como mais uma ameaça aos Estados.

Outros tipos de ameaças em crescente evolução são os atentados à segurança dos sistemas de informação dos Estados, sobretudo os que suportam as actividades vitais do funcionamento normal de um país, como é o caso da economia e das finanças. As empresas (os motores da economia de um país) são as principais visadas. Segundo Luís Ferreira¹⁹ “os ataques aos sistemas de informação das empresas podem ter consequências desastrosas para a economia de um país e a ubiquidade da Internet não isenta Portugal de problemas”. Diagnósticos fundamentados mostram que as empresas em geral estão extremamente vulneráveis²⁰. Mas, segundo o Professor, é no sector público que se podem verificar os menores níveis de protecção.

No mesmo sentido aponta Didier Lallemand²¹ (1999, 12), para quem *“les atteintes à la sécurité des systèmes d’information, sur lesquels s’appuie désormais intégralement la vie de notre pays dans toutes ses composantes (communication, décision, gestion au niveau politique, administratif, économique et financier) sont devenues une menace parmi les plus nouvelles et les plus graves sur la continuité de la vie nationale”*.

17 Lista de países referenciados como paraísos fiscais associados ao branqueamento de capitais.

18 É ainda de memória recente, a lista negra de 83 jurisdições off shore da autoria do ex-Ministro Oliveira Martins e o facto de, nos anos de 1999 e 2000, as Ilhas Cayman e as Bahamas terem surgido entre os principais destinos dos capitais nacionais (Rosa, 2003, 2).

19 Professor Universitário, Director do Departamento de Ciências e Tecnologias da Universidade Autónoma de Lisboa.

20 Um estudo publicado pela McKinsey no ano de 2002, dirigido a 344 empresas, evidenciou percentagens próximas dos 90% de empresas a apresentarem problemas de intrusão nos seus sistemas de informação.

21 Haut Fonctionnaire de Défense (França).

A espionagem industrial constitui mais uma séria ameaça para os Estados pois que, para estes (e para os agentes económicos, em geral) a informação económica é um recurso absolutamente vital²². Para Christian Pierret²³, “*les informations économiques ne sont pas des biens comme les autres; elles sont désormais des matières premières parmi les plus précieuses pour les entreprises*”. Segundo Pascal Boniface (2002, 111), desde o início dos anos 90 e da implosão do Pacto de Varsóvia que a informação económica se tornou uma das principais fontes de preocupação dos serviços secretos ocidentais²⁴.

De facto, se a tecnologia favorece os intercâmbios e produz riqueza, contribui igualmente para aumentar a vulnerabilidade das empresas e do Estado. Efectivamente, como refere o autor (2002, 117), os seus sistemas informáticos, ligados com ‘redes de redes’, encontram-se em contacto directo com o exterior, e as informações que contêm ficam desde logo susceptíveis de serem interceptadas, pirateadas e destruídas. O espectro do *Echelon* é um caso paradigmático. “A rede, constituída por uma centena de satélites, capta as ondas emitidas pelas rádios ou telemóveis, enquanto que as informações transmitidas por telefones, faxes ou servidores electrónicos são interceptadas por sistemas informáticos; os milhões de dados recolhidos são analisados pela *National Security Agency* (NSA). Determinadas empresas americanas (Lockheed, Boeing) dispõem assim de dados – em muitos casos confidenciais – recolhidos nos seus próprios concorrentes, o que lhes confere grandes vantagens no desenvolvimento de determinados projectos ou na negociação de contratos” (Boniface, 2002, 116). Calcula-se que a espionagem económica levada a efeito através desta rede tenha levado à perda de muitos contratos por parte de empresas europeias.

No contexto da globalização, outras ameaças têm surgido com intensidade crescente, fragilizando, de igual modo, a economia dos Estados. De todas, são de destacar a imitação²⁵, e a contrafacção²⁶.

22 Afirma Ernâni Lopes (2000, 51) que “quem dominar a informação como matéria-prima da economia, domina a economia a nível mundial”.

23 In La Guerre de L’Info Aura Bien Lieu [Em linha]. Disponível na WWW: http://strategie.free.fr/archives/textes/ie/archives_ie_12.htm.

24 Philippe Caduc, Director-Geral da Agence pour le Développement de l’Information Technologique (ADIT), refere que “100.000 personnes travaillent pour les services de renseignements américains, qui disposent d’un budget de 28 milliards de dollars par an, dont 30% à 40% affectés à des objectifs techniques, économiques et commerciaux”. In La Guerre de L’Info Aura Bien Lieu [Em linha]. Disponível na WWW: http://strategie.free.fr/archives/textes/ie/archives_ie_12.htm.

25 Imitação: reprodução apenas semelhante de uma marca registada.

26 Contrafacção: cópia integral não autorizada de uma marca registada.

Mais do que um sinal distintivo de produtos (bens e serviços), a marca²⁷ é hoje um fenómeno socioeconómico de grandes dimensões. Contudo, muitas empresas titulares de marcas registadas²⁸ debatem-se com a imitação e a contrafacção, fenómenos de dimensão alargada e de graves repercussões a nível económico²⁹. De acordo com Lopes da Silva (2002, 6), tais ilícitos provocam, só no seio da UE, a perda de mais de 100.000 postos de trabalho por ano, com todas as consequências sociais e económicas que daí advêm. Para além das perdas que provocam directamente às empresas, provocam, ainda, uma importante quebra de receita fiscal para os Estados.

Consequência da globalização, têm-se desenvolvido os fenómenos de cooperação e de integração económica, unindo os Estados em torno de estruturas supra-estatais com o objectivo de melhorar a competitividade, estabelecendo um mercado amplo e razoavelmente protegido. Estes blocos económicos assumem, deste modo, uma forma de protecção, mas conduzem, em maior ou menor grau, a uma crescente perda de soberania para os Estados que os integram³⁰.

Contudo, nestes grandes espaços a polarização das actividades económicas tende a aumentar, o que constitui mais uma ameaça para os países menos desenvolvidos que integrem esses espaços. “A regra é: num grande espaço a actividade económica tende a convergir para as zonas onde têm melhores condições e, em termos relativos, tende a definir nas zonas onde existem condições piores” (Salgueiro, 2002, 78). Assim, os países onde se consegue imprimir maior dinamismo tendem a concentrar a actividade e o progresso, polarizando as oportunidades resultantes da integração em grandes espaços. Os países que não conseguem imprimir uma atitude dinâmica tendem a ficar economicamente mais fracos e, como já foi referido, não há fronteiras que os protejam³¹.

27 Marca: é um sinal distintivo que se coloca nos produtos de uma empresa para os distinguir dos oferecidos por outras empresas.

28 Registrar uma marca confere ao titular a sua propriedade.

29 Só em França, cerca de 500.000 artigos provenientes de contrafacção são interceptados todos os anos (Institut des Hautes Études de Défense Nationale, 65).

30 Os Estados são colocados perante um trade off: por um lado, os ganhos e vantagens no plano da eficiência económica; por outro, os custos e desvantagens das cedências de soberania. Fazem-no por necessidade, uma vez que a teoria económica explica e justifica que se possam conseguir resultados mais vantajosos num grande espaço.

31 Neste particular, a posição de Portugal (já de si fragilizada) encontra-se fortemente ameaçada pelos novos países (novos «tigres») da Europa do Leste que integraram a UE, pois estes “têm realizado sérios esforços de convergência para os padrões dos países mais desenvolvidos com algum sucesso” (Leite, 2002, 37) e encontram-se ainda em vantagem no que diz respeito à qualificação dos seus recursos humanos e à proximidade geográfica quer dos mercados quer dos investidores europeus.

Os movimentos de capitais procuram as áreas de maior produtividade dos factores de produção e o intervencionismo do Estado, no seu sentido tradicional de imposição de regras artificiais, só é possível em sociedades fechadas.

Referindo-se a algumas ameaças, perigos e riscos que acima foram arrolados, Ramonet (1999, 8) resume do seguinte modo: “contra tais ameaças, de nada servem as armas tradicionais da panóplia militar”. A resposta deve, pois, ser procurada nas componentes não-militares da defesa nacional, nomeadamente na sua componente económica.

III. A Componente Económica da Defesa: Defesa Económica

O pensamento económico³² abrange a quase totalidade dos problemas que se colocam às sociedades e aos indivíduos. “Mesmo os aspectos políticos – os da condução das sociedades organizadas – quase não existem em si próprios, porque não é possível considerar e equacionar qualquer problema nacional com responsabilidade (...) sem a presença do factor económico” (Júnior, 1987, 283)³³.

Economia e Política estão intimamente ligadas, mas também o estão a Economia e a Estratégia³⁴. A economia, grande palco de disputas e conflitos, constitui-se como uma arma na denominada guerra económica que se elevou exponencialmente na era da globalização.

De facto, a conflitualidade económica entre sociedades é, mais do que nunca, uma realidade omnipresente. “É uma conflitualidade que era pouco relevante no tempo das fronteiras bem definidas, das economias nacionais protegidas, das restrições aos movimentos de capitais, do isolamento relativo dos mercados de capitais. Agora esta conflitualidade é de tal modo relevante que nem sequer fica limitada à esfera económica em que primeiro se manifesta. É uma conflitualidade que tem efeitos vitais para a organização de cada sociedade, para os seus equilíbrios sociais, para as suas condições de desenvolvimento, para as suas possibilidades de afirmação no

32 Que se debruce sobre a forma de resolver um problema fundamental: afectar os recursos escassos disponíveis para atingir fins alternativos.

33 De facto, como ensina Amado da Silva (In Teoria Económica. Curso de Mestrado em Gestão - Planeamento e Estratégia Empresarial, Universidade Autónoma de Lisboa - UAL, 2002), a ciência “Economia” é, na verdade, “Economia Política”, pois não é possível dissociar a Economia da Política.

34 Abel Cabral Couto (1988, 81) refere a relação estreita existente entre a Política, a Estratégia e a Economia, surgindo estas como “dois dos grandes suportes” daquela.

contexto internacional. É uma conflitualidade que faz das relações económicas um dos equivalentes possíveis da guerra nas sociedades contemporâneas, a área de expressão das oposições de vontades que caracterizam as relações estratégicas” (Aguiar, 1989, 27).

Note-se, contudo, que os “mecanismos que actuam por detrás da arma económica são políticos e estratégicos e não económicos. A Economia é o instrumento³⁵, mas o racional é político-estratégico” (Duarte, 1997, 156).

A Economia surge, assim, como um dos mais influentes domínios de acção da estratégia global de um Estado³⁶ e o vector económico da defesa é – fruto da conflitualidade económica intensa a que, actualmente, se assiste – o que vem assumindo maior relevância nas sociedades actuais³⁷.

Em sentido literal, o conceito de defesa económica faz referência a dois conceitos: o de “defesa”, na acepção militar do termo e o de “economia”, entendida como o conjunto de mecanismos concorrentes para a produção e distribuição de recursos escassos (bens e serviços), com o fim de permitir a satisfação das necessidades humanas na sociedade.

A defesa económica, assim entendida, tem por objecto a defesa da economia contra todo o tipo de ameaças, numa guerra económica que é uma constante no actual xadrez geoeconómico mundial. Deverá então ser percebida como a actividade desenvolvida pelo Estado no sentido de, face às reais ou potenciais ameaças, perigos e riscos, proteger e desenvolver a economia nacional³⁸, minimizando as suas vulnerabilidades e maximizando as suas potencialidades. Para tal, o Estado deve, por um lado, assegurar os adequados mecanismos de defesa contra as mais diversas ameaças e, por outro, criar e manter as condições de competitividade económica numa economia mundial fortemente competitiva e conflitual.

35 Aliás, a Economia é, ela própria, uma ciência instrumental.” Economy is not an objective itself, but rather the rational pursuit of some combinations of these objectives, where (static) efficiency means achieving maximum current welfare from existing capabilities” (Spechler, 2000, 264).

36 A estratégia económica é, de acordo com Cabral Couto (1987, 227), um ramo da Estratégia, sendo uma das estratégias gerais inseridas na denominada estratégia total (ou global) dos Estados.

37 Como afirma Carlo Jean (1995), os Estados devem, actualmente, organizar-se para a competição geoeconómica como o faziam, anteriormente, para a competição geoestratégica.

38 Para Joaquim Aguiar (1989, 178), “a questão mais importante da defesa nacional contemporânea é a questão da modernização porque ela constitui o valor estratégico mais significativo no contexto da internacionalização”.

IV. Defesa Económica e Estratégia de Defesa Nacional

O conceito global de defesa nacional só se materializa quando todas as componentes se articulam perfeitamente. Como afirma Jorge Sampaio (1996, 29), “a defesa, sendo uma questão nacional, é não apenas militar mas também cultural, económica e política na mais ampla acepção da palavra. Neste sentido, só uma estratégia integrada, concebida no plano global do Estado, poderá responder com credibilidade, à defesa dos interesses nacionais e aos desafios do mundo de hoje, pelas sinergias que se obterão através de uma adequada e harmoniosa articulação entre as componentes militar e não-militares da defesa nacional”.

A condição inicial para esta articulação é a definição (ou redefinição) do conceito de defesa nacional (definidor da vontade de um povo de defender o seu projecto colectivo, contra toda e qualquer ameaça aos mais profundos interesses nacionais), de modo a torná-lo ajustado à nova realidade nacional. O restabelecimento deste conceito é o verdadeiro ponto de partida para a definição de objectivos, políticas e estratégias de defesa “porque dele decorrem não só a delimitação e tipologia das acções como as circunstâncias e áreas em que se desenvolvem” (Silva, 1992, 32).

De facto, é de absoluta importância o entendimento que se tem da defesa nacional, pois que “uma concepção e percepção erradas, por defeito ou por excesso, é o ponto de partida, irreversível, para um sem número de equívocos que fragiliza, quando não torna perfeitamente inoperativo, todo o edifício em torno dele levantado, quer civil quer militar, para defender a Nação”³⁹. “Uma concepção tradicional de defesa aplicada às condições contemporâneas tende a apresentar-se como uma mera ilusão, tanto mais perigosa quanto dá uma falsa noção de segurança que não tem tradução prática. O vector militar da defesa passou a estar necessariamente integrado no conceito global e interdepartamental de política de defesa nacional e só nesse contexto sistémico tem sentido” (Aguilar, 1989, 112).

O grande documento enformador da estratégia de defesa nacional é o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). Este deve definir “os aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional⁴⁰” (Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, art.º 8º, n.º 2). Nele, todas as

39 “Temos de ter presente que um conceito defesa nacional desajustado é muito pior do que não ter nenhum, pois que institucionaliza a ineficácia e, pior, transmite um falso sentimento de segurança” (Silva, 1992, 32).

40 Os objectivos permanentes da política de defesa nacional encontram-se definidos no artigo 5º da LDNFA.

componentes da defesa (militares e não-militares) se deveriam encontrar devidamente integradas. Verifica-se, no entanto, que, apesar do esforço levado a cabo no decorrer da revisão do último CEDN, este não configura, ainda, qualquer conceito de acção estratégica definido ao nível da estratégia total. Tal fica a dever-se ao facto de se ter partido de um conceito restrito de defesa nacional⁴¹.

Assim, do CEDN deveriam decorrer (à semelhança do que vem acontecendo para a estratégia militar)⁴² conceitos estratégicos para as diversas estratégias gerais (que desenvolvessem as orientações daquele relativamente a cada uma das componentes da defesa nacional), nomeadamente o Conceito Estratégico Económico ou, Conceito Estratégico de Defesa Económica (CEDE).

Nesta matéria, refira-se as preocupações comuns de muitos economistas que defendem vivamente a necessidade de uma estratégia económica para a defesa da economia nacional, definida com base em objectivos de médio e longo prazo previamente definidos⁴³. Henrique Neto (2002, 17) defende que um dos mais graves problemas nacionais é a ausência de uma estratégia económica nacional. Esta ausência invalida uma visão integrada do nosso processo de desenvolvimento económico e conduz a uma dificuldade de gerar políticas públicas coerentes, ao mesmo tempo que inviabiliza a criação de sinergias entre as iniciativas públicas e privadas. No mesmo sentido, o autor (2003, 138) aponta para que tal visão integrada permitiria uma concentração estratégica entre as empresas nacionais e entre estas e o Estado que melhor corresponderia ao desafio económico global⁴⁴.

Por fim, do CEDN e dos conceitos das estratégias gerais deveriam decorrer as directivas governamentais para a elaboração dos planos estratégicos sectoriais a desenvolver pelos diversos ministérios (nível das estratégias gerais e particulares). De facto, só é possível assegurar uma coordenação e controlo sistemáticos e permanentes da política de defesa nacional, concebendo e pondo em prática um planeamento integrado e coerente das actividades que, em cada Ministério, se constituem como contributos para a estratégia de defesa nacional (Queiroz, 1994, 77).

Não existindo um CEDN alargado a todas as componentes, a estratégia global de defesa nacional fica seriamente comprometida.

41 Assim, em boa verdade, o CEDN continua a ser, no essencial, um Conceito Estratégico de Defesa Militar.

42 Que, decorrendo do CEDN, faz aprovar um Conceito Estratégico Militar (CEM).

43 Esta estratégia é absolutamente essencial, tanto mais que o horizonte temporal do desenvolvimento económico é de longo prazo, sendo que os ciclos políticos são de curta duração. Assim, só uma estratégia económica nos pode conduzir aos objectivos de médio e longo prazo.

44 O autor (2003, 138) refere que, em todos os países onde se assistiu a processos de desenvolvimento económico acelerado, nos últimos cinquenta anos, esteve sempre presente uma estratégia económica nacional (mesmo que, em alguns deles, esta pareça não ter sido tão visível).

V. A Defesa Económica Nacional no Duplo Contexto da Globalização e da Integração na União Europeia

O problema do impacto da globalização e da integração de Portugal na UE nos poderes e nas funções do Estado no vector económico (e na defesa económica) deve ser encarado do ponto de vista da evolução histórica recente, determinando quais as funções anteriormente assumidas pelo Estado que deixaram de o ser. Viu-se já anteriormente como a globalização acarretou o progressivo enfraquecimento dos Estado-Nação, materializado numa perda crescente dos seus poderes tradicionais. Contudo, a integração de Portugal num grande espaço comunitário⁴⁵ afectou ainda mais as funções do Estado no domínio económico⁴⁶ e, por conseguinte, na defesa económica (defesa da economia). Segundo Amado da Silva⁴⁷, grande parte daquelas funções passaram para o domínio comunitário e se seguirmos a própria evolução verificada nesta matéria nos últimos quinze a vinte anos, encontramos uma impressionante perda de poderes do Estado no domínio económico. Partindo de uma classificação apresentada por Ferreira do Amaral (2000, 161) que reparte as funções do Estado, na componente económica, em três grandes grupos⁴⁸, vejamos quais os poderes do Estado que lhe foram subtraídos em cada um deles.

Função de Estabilização Económica

Podemos afirmar que Portugal, como membro da Zona Euro, perdeu praticamente todos os poderes no âmbito da função de estabilização. Com efeito, das três políticas utilizadas para o exercício desta função – política orçamental, política monetária e política cambial –, duas desaparecem do âmbito do Estado, com a realização da moeda única.

45 Portugal aderiu oficialmente à Comunidade Económica Europeia (actualmente UE) em 01-01-1986, tendo aderido à moeda única (euro) em 01-01-1999.

46 Para melhor compreender a forma como o Estado (Governo) dirige e interage com a economia, vide Paul A. Samuelson; William D. Nordhaus. *Economia*. 26ª Edição, Tradução e Revisão Técnica de Elsa Nobre Fontaíinha e Jorge Pires Gomes, Editora McGraw-Hill de Portugal, Lisboa, 2003, 285.

47 Professor Universitário (Universidade Autónoma de Lisboa).

48 Uma função de estabilização económica, que deve assegurar uma evolução equilibrada da actividade económica (por exemplo, baixo nível de desemprego e de inflação); uma função de afectação de recursos, que permite ao Estado produzir certos bens que o mercado não pode produzir eficientemente e em quantidade desejável (bens públicos e bens de mérito) e ainda orientar o investimento para os sectores prioritários do ponto de vista do interesse nacional; e uma função de redistribuição do rendimento entre pessoas ou entre regiões do seu território.

A política monetária passou a ser centralizada e única no âmbito da Zona Euro, definida por uma instituição supranacional, o Sistema Europeu de Bancos Centrais⁴⁹. Nas autoridades nacionais competentes apenas passaram a recair as responsabilidades relacionadas com a supervisão prudencial das instituições financeiras e a estabilidade do sistema financeiro⁵⁰.

A política cambial (agora apenas relacionada com o valor do euro em relação às restantes moedas mundiais) está associada à política monetária, sendo a sua formulação da responsabilidade do Conselho de Ministros. “As intervenções nos mercados de câmbios e a sua gestão corrente são conduzidos pelo BCE⁵¹, o qual assegura a compatibilidade destas actividades com o objectivo da estabilidade dos preços” (Ribeiro, 2002, 150).

Por último, a política orçamental, que continua formalmente nas mãos dos Estados membros, “está muito condicionada tanto do ponto de vista das receitas, devido à harmonização fiscal, como do ponto de vista do défice, devido ao chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento” (Amaral, 2000, 162). De facto, a política fiscal dos países da Zona Euro é, em larga medida, da responsabilidade das autoridades nacionais. “Contudo, esta política é formulada no contexto do referido pacto, o qual, dadas as condições orçamentais da maioria dos países da Zona Euro, impõe restrições ao carácter discricionário das decisões dos Estados membros em matéria fiscal” (Ribeiro, 2002, 150). Por outro lado, o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) impõe limites ao défice das finanças públicas nacionais a um máximo de 3% do PIB, salvo em situações excepcionais⁵².

Função de Afecção de Recursos

A função de afectação de recursos encontra-se significativamente reduzida nos seus instrumentos tradicionais, tais como “a imposição de pautas aduaneiras, a fixação de preços, a intervenção directa na produção através de empresas públicas, a criação de mercados através das compras públicas ou a atribuição de incentivos ao investimento” (Amaral, 2000, 163).

Com a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) e a adopção de uma pauta aduaneira comum desapareceu a margem de manobra aduaneira.

49 Composto pelos bancos centrais da UE e pelo Banco Central Europeu (BCE).

50 Tendo por objectivos principais a manutenção da estabilidade dos preços e o apoio às políticas económicas gerais na União.

51 Banco Central Europeu.

52 Por exemplo, em casos de profunda recessão económica.

Com a adopção das leis comunitárias da concorrência e com as privatizações, foram penalizados os outros instrumentos de intervenção estatal⁵³.

Neste domínio, basicamente, a actual intervenção do Estado apenas se pode limitar a escolher a repartição de despesas orçamentais mais adequada ao interesse nacional e, desde que respeite as leis comunitárias da concorrência, continuar a atribuir incentivos ao investimento. Tudo o resto desapareceu do âmbito das competências nacionais.

Função de Redistribuição do Rendimento

Quanto à função de redistribuição, ela continua, como antes, a ser exercida fundamentalmente, ao nível do Estado⁵⁴.

Pode daqui deduzir-se que a globalização e a integração europeia, em conjunto, criaram para Portugal uma realidade radicalmente distinta em termos de defesa económica.

É comum ouvir-se, em alguns círculos, que a realidade nacional deixou de ter sentido e, por conseguinte, uma estratégia económica (e de defesa económica) nacional é, hoje, uma questão extemporânea. No entender de João Salgueiro (2002, 76) esta “é uma atitude resignada e que conduz à mediocridade de objectivos”. Para o autor (2002, 76), poderemos interpretar este espaço da UE, apenas como um espaço a que temos de nos adaptar e nos retira autonomia e atributos de soberania. Contudo (e ainda no seu entender), há outra atitude mais correcta, que é “a atitude de usar o espaço mais vasto como espaço de afirmação” (2002, 77); acrescenta ainda que, “enquanto, muitas vezes, nós temos perdido resignadamente atributos de soberania económica, outros países e mesmo nações não independentes, como as autonomias ibéricas, têm vindo a adquirir maior iniciativa e atributos de soberania e maior influência sobre os seus destinos” (2002, 77)⁵⁵.

Para autores como Joaquim Aguiar (1989, 117), numa leitura superficial, a relação de cooperação verificada no seio da UE poderia mesmo justificar as propostas dos que consideram dispensável uma política de defesa nacional; contudo, adianta que, numa leitura mais atenta do que é este novo sistema de relações para Portugal, é

53 Isto, independentemente de se considerar, ou não, que a aplicação destes instrumentos ainda se justificaria actualmente.

54 Só podendo eventualmente ser condicionada se puser em causa o PEC.

55 O autor (2002, 77) refere, ainda, o caso (entre outros) da Irlanda, um ex-protectorado britânico, que se tem conseguido afirmar cada vez mais como Nação independente, com transformações muito bem sucedidas precisamente por estar na UE.

exactamente neste novo contexto que mais importante será estabelecer uma concepção de defesa nacional. “De facto”, acrescenta o autor (1989, 143), “o processo de integração nacional num espaço continental, espaço esse que, por sua vez, está inserido num sistema mundial multipolarizado, coloca as questões da defesa nacional na óptica alargada⁵⁶ (...), sendo claro que o número e a complexidade dos vectores a considerar são superiores ao que se encontrava nas entidades nacionais ‘clássicas’, de tipo fechado, com fronteiras políticas e económicas bem definidas”.

A afirmação económica num espaço mais amplo como o da UE, implica, pois, a adopção de novas políticas, de novas estratégias e de novas formas de actuar. Como defende António Simões Lopes⁵⁷, contrariamente ao que se poderia pensar, o desenvolvimento económico nacional não decorre automaticamente da integração na UE e da adesão à moeda única. Estas constituem o princípio de uma nova maneira de actuar. As palavras de Martins da Cruz (2003, ponto 1), proferidas num seminário sobre diplomacia económica, vão no mesmo sentido. Segundo o ex-Ministro, os desafios colocados por uma globalização crescente e pela integração na UE, ao mesmo tempo que representam oportunidades, podem também transformar-se em ameaças. Este novo quadro de possibilidades (isto é, de oportunidades e ameaças) consubstancia o desafio estratégico nacional” (Aguiar, 1989, 161).

O objectivo último da defesa nacional contemporânea deverá ser o da afirmação da sociedade portuguesa como entidade nacional, no contexto da internacionalização. E, neste contexto, a questão do desenvolvimento constitui o valor estratégico mais significativo⁵⁸. É certo que, numa análise mais superficial este desenvolvimento aparece sob a forma de cooperação (e até de solidariedade) europeia; contudo “seria ilusão colectiva e inconsciência política não compreender que, sob esse nível superficial, há uma corrente de conflitualidade, aquela que deriva da concorrência” (Aguiar, 1989, 178).

Como nos foi referido por Walter Marques⁵⁹, “do que se trata é de sobrevivência política determinada pela nossa capacidade de desempenho económico”.

Os factos anteriores, por si só, criaram para Portugal uma realidade radicalmente distinta em termos de defesa económica. Actuando em mercados abertos e altamente

56 O autor defende, vivamente, a existência de uma política pública interdepartamental de defesa nacional, onde todas as componentes da defesa nacional (militar e não-militares) se integrem num conceito alargado de defesa.

57 Economista, ex-Bastonário da Ordem dos Economistas.

58 “Sabemos todos como a soberania se defende cada vez mais no terreno da economia” (Martins da Cruz, 2003).

59 Economista.

competitivos, onde as fronteiras se encontram dissipadas e os capitais se movimentam com elevadíssima mobilidade, a protecção da economia nacional não pode ser mais administrativa, mas antes altamente dependente da conquista de alguma superioridade relativa em alguns segmentos do mercado global. Às políticas tradicionais de proteccionismo (possíveis no contexto de uma sociedade fechada) seguem-se necessariamente políticas definidas para contextos concorrenciais complexos e altamente conflituais. A afirmação económica num espaço mais amplo como o da UE, implica, pois, a adopção de novas políticas, estratégias e formas de actuar.

Hoje, num quadro geoeconómico altamente competitivo e conflitual⁶⁰, não existem condições eficazes de defesa nacional sem que a dimensão da competitividade económica esteja garantida. A competitividade constitui, para Miguel Cadilhe⁶¹ (2003, 23), o grande desígnio económico do País.

É assim que, actualmente, a defesa económica nacional deve ter como principal objectivo criar e manter as condições de competitividade numa economia aberta. Para tal, o Estado deve, prioritariamente, assumir o seu papel de garante da estabilidade aos actores económicos e desenvolver uma forte cooperação entre a sua administração e as empresas, para alargar a sua zona de influência económica num mundo altamente competitivo.

Portugal tem de encontrar, neste domínio, um novo paradigma para a competitividade nacional. Segundo Teodora Cardoso (2002, 5), a competitividade adquiriu uma natureza muito mais estrutural e menos dependente das políticas macroeconómicas. Más políticas macroeconómicas podem destruir economias; contudo, boas políticas macroeconómicas são apenas condições necessárias mas não suficientes para a competitividade nacional⁶². A resposta estratégica não reside, então, em mudanças radicais na política macroeconómica mas antes na criação de factores estruturais mais virados para a microeconomia pois, no fundo, quem compete são as empresas e não os países. A função do Estado é, então, a de encorajar (ou mesmo forçar) as empresas a elevar as suas aspirações e a subir os seus níveis de desempenho. O seu verdadeiro

60 De notar que, na nova ordem mundial, a geoeconomia está a sobrepor-se à geopolítica. O poder assenta, hoje, fundamentalmente no factor económico; o parâmetro regulador principal da ordem internacional foi assumido pela economia. Para maior detalhe vide Carlo Jean. "Geopolítica, Geoestratégia e Geoeconomia nel Mondo Pos-bipolare". Per Aspera Ad Veritatem, N.º 1, Roma, Gennaio-Aprile 1995 [Em linha]. Disponível na WWW: <http://www.sisde.it/revista1.nsf/servnavig/3>.

61 Economista, Presidente do Conselho de Administração da Agência Portuguesa para o Investimento (API).

62 Acresce que, como já foi referido, com a globalização e a integração na UE, o Estado viu coarctados alguns poderes e deixou de poder utilizar alguns dos mais importantes instrumentos de política macroeconómica.

papel deverá ser o de influenciar todos os determinantes da vantagem competitiva nacional.

VI. Considerações Finais

Procurou-se, com o presente texto, enquadrar a defesa económica como uma componente fundamental da defesa nacional na percepção de que aquela (num conceito moderno de defesa que não pode ser confundido com defesa militar) tem uma relevância acrescida no actual contexto internacional. Pensamos ter correspondido às expectativas lançadas no capítulo da Introdução. Temos, no entanto, a consciência de que, pela actualidade e relevância do tema, muito haveria a acrescentar ao mesmo. A descrição dos mecanismos de defesa económica adequados para fazer face aos diversos tipos de ameaças, o modo como o Estado pode influenciar todos os determinantes da competitividade nacional e a forma como as diferentes componentes da defesa devem ser interligadas numa estratégia global são assuntos que aqui não puderam ser tratados. A eles contamos voltar numa próxima ocasião.

Bibliografia

Monografias

AGUIAR, Joaquim. “Modelos de Globalização”, in *O Interesse Nacional e a Globalização*, Edições Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2000, 57-84.

AGUIAR, Joaquim. *A Política de Defesa Nacional Como Política Pública Interdepartamental*. 1ª Edição, Instituto Nacional de Administração e Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 1989.

AMARAL, João Ferreira do. “Globalização e Funções do Estado no Domínio Económico”, in *O Interesse Nacional e a Globalização*, Edições Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2000, 159-166.

BONIFACE, Pascal. *Guerras do Amanhã*. Tradução de António Manuel Lopes Rodrigues, Colecção Perspectivas, Editorial Inquérito, Mem Martins, 1992.

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE. *Comprendre la Défense*. Economica, Paris, 1999.

JÚNIOR, António Alves dos Santos, “Aspectos Económicos da Defesa”, in *Lições Inaugurais*, 1º Volume, Instituto Superior Naval de Guerra, s.l., 1987, 281-306.

KOTLER, Philip [et al.]. *O Marketing das Nações. Uma Abordagem Estratégica Para Construir as Riquezas Nacionais*. 1ª Edição, Tradução Bazán Tecnologia e Linguística Ltda, São Paulo, 1997.

LOPES, Ernâni. “Interesse Nacional e Globalização Económica”, in *O Interesse Nacional e a Globalização*, Edições Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2000, 25-44.

MACEDO, Jorge Braga de [et al.]. *Bem Comum dos Portugueses*. 1ª Edição, Coleção Outras Obras, Veja Editores, s.l., 1999.

MARQUES, Walter. *Estratégia Económica*. Exposição ao Curso Superior Naval de Guerra, Instituto Superior Naval de Guerra, Março de 2001. Documento Fotocopiado.

MATEUS, Augusto [et al.]. *Portugal XXI: Cenários de Desenvolvimento*. 2ª Edição, Coleção Biblioteca de Economia e Ciências Empresariais, Bertrand Editora, Venda Nova, 1995.

PINTO, Luís Valença. “Internacionalização das Políticas de Segurança e Defesa”, in *O Interesse Nacional e a Globalização*, Edições Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2000, 97-113.

RAMONET, Ignacio. *Geopolítica do Caos*. 3ª Edição, Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira, Coleção Zero à Esquerda, Editora Vozes, Petrópolis, 1999.

SALGUEIRO, João. “A Economia e os Novos Espaços de Segurança e Defesa”, in *Seminário Os Novos Espaços de Segurança e Defesa*, 1ª Edição, Edições Atena e Instituto de Altos Estudos Militares, s.l., 2002, 75-88.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. *Economia*. 26ª Edição, Tradução e Revisão Técnica de Elsa Nobre Fontainha e Jorge Pires Gomes, Editora McGraw-Hill de Portugal, Lisboa, 2003.

ZUKROWSKA, Katarzyna. “The Link Between Economics, Stability and Security in a Transforming Economy”, in *Economic Developments and Reforms in Cooperation Partner Countries: The Link Between Economics, Security and Stability*, Colloquium 1999. First Edition, NATO: Economics Directorate and Office of Information and Press, 2000, 269-283.

Publicações Periódicas

CADILHE, Miguel, Entrevistado. “API: Argumentos Para Captar Investimentos”. *Informar Portugal*, Ano III, N.º 1, ICEP, Lisboa, Janeiro 2003, 20-25.

DUARTE, António Silva. “A Economia, Arma da Estratégia”, *Nação e Defesa*, Ano XXII, N.º 82, Instituto da Defesa Nacional, Abril-Junho de 1997, 139-171.

GONZÁLEZ, Ángel Pérez. “Globalización y Seguridad”, *Ejército*, Ano LXI, N.º 710, Abril de 2000, 6-18.

KLEN, Michel. “Les Affres de la Mondialisation”, *Défense Nationale*, N.º 10, 56.º Année, octobre 2000, 102-114.

LACHAUX, Claude. “Economia e Defesa”, Traduzido de *Défense National*, *Baluartes*, Ano II, N.º 15, Março-Abril de 1977, 16-18.

LALLEMAND, M. Didier, Entretien. “Défense Économique”, *Armées d’Aujourd’hui*, N.º 237, février 1999, 10-13.

LEITE, António Nogueira. “IDE: Factores que Atraem o Capital”. *Economia Pura*; Ano V, N.º 49, Agosto 2002, 36-37.

NETO, Henrique. “Uma Visão Estratégica da Economia Portuguesa”, in *Economia Global e Gestão*, Volume VII, N.º 1, Lisboa, Abril 2002, 9-19.

QUEIROZ, Magalhães. “O Carácter Multidisciplinar da Defesa Nacional e a Articulação Interministerial”. *Nação e Defesa*, Ano XIX, N.º 71, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho-Setembro de 1994, 29-44.

RIBEIRO, José M. Félix [et. al.]. “Uma Reflexão Sobre o(s) Futuro(s) da União Europeia”. *Prospectiva e Planeamento*, Volume 8, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Lisboa, 2002, 132-223.

SAMPAIO, Jorge. “Alocução de Sua Excelência o Presidente da República”. *Nação e Defesa*, Ano XXI, N.º 80, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Out-Dez 96, 27-34.

SILVA, António d’Oliveira Baptista e. “Subsídios Para a Organização do Estado Para Fazer Face a Situações de Crise”. *Nação e Defesa*, Ano XVIII, N.º 63, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho-Setembro de 1992, 27-58.

TAVARES, Carlos, Entrevistado. *Ideias & Negócios*, N.º 53, First Media, Porto, Novembro de 2002, 26-33.

Legislação

Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/ 2003, de 20 de Janeiro (Conceito Estratégico de Defesa Nacional).

Internet

CARDOSO, Teodora. *Os Novos Problemas da Competitividade* [Em linha]. Lisboa, 27 de Novembro de 2002. Disponível na WWW: <http://www.ordemeconomistas.pt>.

CRUZ, Martins da. "A Diplomacia Económica" [Em linha]. In Seminário *Sobre Diplomacia Económica*, 6 de Janeiro de 2003. Disponível na WWW: <http://www.min-nestrangeiros.pt/actualizacoes/seminario.html>.

JEAN, Carlo. "Geopolítica, Geoestratégia e Geoeconomia nel Mondo Pos-bipolare". *Per Aspera Ad Veritatem*, N.º 1, Roma, Gennaio-Aprile 1995 [Em linha]. Disponível na WWW: <http://www.sisde.it/revista1.nsf/servnavig/3>.

La Guerre de L'Info Aura Bien Lieu [Em linha]. Disponível na WWW: http://strategie.free.fr/archives/textes/ie/archives_ie_12.htm.

ROSA, José Gonzaga. *Concorrência e Centros de Decisão* [Em linha]. Lisboa, 14 de Julho de 2003. Disponível na WWW: <http://www.ordemeconomistas.pt>.

Establishment of the Hungarian Air Force and the Activity of the Hungarian Royal "Honvéd" Air Force in World War II Respectively

Szabó Miklós

Major-General (Ret.). Correspondent Member of Hungarian Academy of Sciences

Resumo

O artigo de Szabó Miklós traça uma panorâmica da Força Aérea da Hungria desde os tempos da monarquia dual, durante a Grande Guerra, até ao seu fim trágico em 4 de Maio de 1945, quando os responsáveis dessa mesma Força Aérea decidiram pôr fim à sua participação no Conflito incendiando as suas próprias aeronaves. O ponto de incidência do autor refere-se às operações desenvolvidas pela Força Aérea Húngara durante a Segunda Guerra Mundial, na Frente Leste, em colaboração com a Luftwaffe.

Abstract

The article of Szabó Miklós traces a panoramic of the Hungarian Air Force since the time of the dual monarchy, during the Great War, until its tragic end in May 4th 1945, when responsible of this Air Force had decided to end its participation in the Conflict by setting on fire their own aircrafts. The point of incidence of the author is related to the operations developed by the Hungarian Air Force during the Second World War, in the East Front, in collaboration with the Luftwaffe.

1. Historical Antecedents

The Hungarian Air Force was rooted in the history of the so-called "Air Walking" Teams of the Austro-Hungarian Monarchy, an organization that began its activities with thirteen air squadrons in World War I. Flight Lieutenant István Petróczy, "field pilot," took the lion's share in training the air force pilots of these units. There were several Hungarian pilots among them and at least three² of the most successful ten pilots were Hungarian. The so-called "Háry Circus," the fighter squadron of Flight Lieutenant and later Air Force Commander László Háry, achieved great fame.

The Peace Treaty of Trianon made impossible the further development of this promising beginning, as Hungary finished World War I on the side of the defeated and regulation of this treaty seemed more severe to the Hungarians than the Versailles Treaty referring to the Germans. The Trianon Dictate signed on 4 June 1920 essentially was nothing else than the continuation of war with the means of peace³.

In fact, one element of this peace system, the Peace Treaty of Trianon forced unusually severe conditions on Hungary. Because of the Treaty, Hungary lost 67,3% of its territory and 58,4% of its population⁴. This highly significant loss was made worse by the fact that this dictate referring to the Hungarians did not take into consideration the previously so often mentioned (by president Wilson) national policy, when with 7,5 million members of different nations separated, more than 3 million Hungarians become minorities⁵. In addition, more than the half of the aforementioned population lived in closed ethnic groups, along the Hungarian borders.

Economic consequences were similarly very severe, as disintegration of former state structure fundamentally changed the economic structure of the country. Though the majority of factories and 51,2% of industrial workers remained within the new borders of the country and with this, the economic structure became more up-to-date,

1 Sándor Nagyvárad, Miklós M. Szabó and László Winkler, *Fejezetek a magyar katonai repülés történetéből* (Chapters of the History of Hungarian Military Aeronautics) (Budapest, 1986), p. 32.

2 *Ibid.*, p. 41.

3 Gyula Hajdú, *Diplomáciai és nemzetközi jogi lexicon* (Diplomacy and international legal encyclopedia) (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967) p. 827.

4 Területi, népességi és gazdasági változások Magyarországon 1920 (Territorial, Demographic and Economical Changes in Hungary in 1920) *História*, 1984/4-5. vol. 4-5 p. 51.

5 Magyarország története (History of Hungary) 1918-1919, 1919-1942. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. vol. 8th, p. 363.

but it could not be used, as the country nearly completely lost its source of raw materials. As a consequence of this peace dictate, the former economic unity became disintegrated and it could not be recovered.

The military regulations were not light either. Compulsory military service was banned, declaring that “the Hungarian Armed Forces could be established and completed on a volunteer basis”⁶. Within the permitted 35000 troop strength limit the officer strength could be one twentieth (1750 people) and the NCO strength could be one fifteenth (2333 people). It was regulated that for each one thousand soldiers could have 1150 rifles or guns (with 500 rounds of ammunition each), 15 machine-guns (10.000 rounds of ammunition each), 2 mortars (with 1.000 light and 500 medium grenades), and 3 cannons or howitzer (with 1.000 ammunitions each). At the same time the use of cannons of more than 105 mm caliber was forbidden⁷.

It was determined that “the Hungarian Armed Forces could not have military or naval air service”⁸. According to this regulation all aircraft and airships - including those ones which were under production, assembling or repairing - should have been handing over to the Allied and Associated Powers. As a consequence the country became totally defenceless.

The Peace Treaty of Trianon forbade the creation of a Hungarian Air Force. Although preparatory regulations to get around these decrees had been initiated earlier, the Entente’s Aviation Supervisory Committee was more successful in this cat-and-mouse game during the first half of the 1920s.

Yet the foundation for the future Hungarian Air Force was continuously being laid. The 1932 idea that a future air force consisting of 48 squadrons should soon be developed was decisive⁹. This ambition was very successfully supported by “theoretical” aeronautical activities in Hungary in the 1930s. In fact, it was so successful that, in March 1935, the Director of the Aviation Office, commander of the hidden air force,

6 Miklós M. Szabó A Magyar Királyi Honvéd Légierő (The Hungarian Royal Honvéd Air Force) 1938 - 1945 (Zrínyi Kiadó, 1999) p. 7.

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 Hadtörténelmi Levéltár (Archive of Military History), Honvédelmi Minisztérium Elnöki (Ministry of Defense, Presidential) (hereafter cited as HL HM Eln.), VI. 1/ - 1932/9135. Hr.

"set the goal that we become a serious opponent towards at least one of the surrounding Little Entente states"¹⁰. On October 1, 1937, this ambition had reached the point where six fighter planes, eight day bombers, two night bombers, and two remote reconnaissance squadrons - and altogether 192 airplanes - made up the "secret" Hungarian Air Force¹¹.

2. Breaking out from the Trianon bonds, the first "Wing-beats". (1938-41)

On August 22, 1938, in Bled, Yugoslavia, Hungary and the Little Entente signed a pledge of mutual non-aggression and also recognized Hungary's equal right to arm itself.

However, an optimal and open development of the Hungarian Royal Air Force was not still quite possible, due to a power struggle among the country's highest-ranking military leaders over who would command the air force, and also due to the First Vienna Award. The latter produced the military instruction of October 6, 1938¹², which commanded that the airplane units, except for two near reconnaissance squadrons, occupy their military airports and come to a level of readiness for deployment. However, the airplane units never did come to deployment readiness at this time.

Regent Miklós Horthy's decision of January 1, 1939, to make the air force an independent military branch was of historical significance¹³, and indeed an independent Air Force was soon organized. Although the occupation of Sub-Carpathia did not require the deployment of Hungarian planes, a few days later the Slovak Air Force moved to strike the Ungvár airport of the 1st Fighter Squadron. In the air battle over Szobránc and Ungvár on March 24, 1939, the pilots of the 1st Fighter Squadron shot down nine Slovak airplanes without incurring any losses themselves¹⁴.

However, new territorial revisionist goals did not leave much time for a peaceful development of the Air Force. The ever-increasing tension between Romania and Hungary brought into being the 1st Air Brigade on June 6, 1940¹⁵, and its six fighter squadrons, six light bomber squadrons, and four heavy bomber squadrons took up

10 HL HM Eln. 1.a. - 1935/105154.

11 Ibid., 1937/10000.

12 HL 1st Army Corps operation I, 1938/381006.

13 HL HM Elnökség (Presidency) A. - 1938/93512.

14 István Farkas, *A levegő titánjai* (The Titans of the Air) (Budapest, xxxx), pp. 52-53.

15 HL Repülőalakulatok (Flight Formations) (hereafter cited as RA), 39. doboz, 1.sz. dandárparancsnoksági parancs (39th Box, No. 1. command of the Air Brigade Command).

positions in the eastern part of Hungary¹⁶. Fate was gracious to them and the Second Vienna Award made a peaceful settlement possible once again. The situation was different a few months later in a military operation against Yugoslavia, which not only inaugurated Hungary as a belligerent party but also dealt the new Hungarian Air Force its first and devastating tragedy. The crash of the parachutist command plane, deployed from Veszprém-Jutas airport, shortly after takeoff, took 20 lives¹⁷. This is astounding even if we consider that the six fighter squadrons and three bomber squadrons of the 1st Air Brigade in the southern region did not experience any serious losses¹⁸. However, the drama of the parachutist command plane was only an overture to the misery of coming war.

3. Air operations in Ukraine (1941-1943)

At the request of Germany, Infantry General Henrik Werth, Chief of Staff of the Honvéd Army, mobilized the land units of northeastern Hungary on June 14, 1941¹⁹. Although no documents are available, the same measure must have been taken by the Hungarian Air Force as well, since in a few days' time some of the fighter squadrons were standing by at the military airports of Miskolc and Huszt. Obviously, this was what made it possible, in a few hours after the bombing of Kassa (June 26, 1941), for a bomber unit to be moved from Transdanubia to the Debrecen region in order to stand by for the following day's task and for remote reconnaissance planes to begin to search relevant areas. Thus they were ready to retaliate for the Kassa bombing. Hungarian near reconnaissance, bomber, and fighter planes hit Soviet military targets along the border, on Stanislav in the morning of June 27, and on Strij two days later²⁰. These events were all that occurred during the Hungarian retaliation, and the strategic application of the air force ended with them.

16 See Air Force Staff Major János Németh's 1940 journal of military operations (its verified copy is in the possession of the author), for a note made on July 8.

17 See the April 13, 1941, obituary of the Hungarian Royal Parachutist Squadron (in the possession of the author) and also the April 27, 1941, copy of the daily, *Pápa és Vidéke*.

18 HL Vezérkarfőnökség (Chiefs of Staff of the Supreme Command) (hereafter cited as Vkf.) Elnökség, 1941/5161/7, Appendix 1.

19 Ignác Ölvedi, "A Honvéd Vezérkar és a kassai 'casus belli,' II" (The Honvéd Chiefs of Staff and the 'casus belli' of Kassa, II), *Honvédelem* 10 (1981): 110.

20 HL Vkf. Elnökség 1, 1941/5615 and HL Vkf. Elnökség 1. Daily reports, 1941/21-23, and 38. fol.

The so-called Kárpát Group, with the Rapid Corps being its strength, began its eastward advance during the last days of June 1941. An airplane group, including near reconnaissance, fighter, and bomber squadrons, undertook to give them support. The flying units were frequently rotated during the following months so that as many of the basic units as possible would acquire some military experience.

When the land forces left the Carpathians, the air force command was compelled to move its fighter units to Ukrainian airports as soon as possible, in order to keep up the continuous support of the army, as well as due to the dangers involved in flying over the ring of the Carpathians several times daily. Thus, on July 12, they took possession of Kolomia airport²¹, which was followed by settling in at the airports of Jezierzany, Bar, Sutiski, and Annopol. Both the near and remote reconnaissance planes delivered valuable data to the air force and land units, the bomber planes assisted the Rapid Corps in gaining ground, and the fighter planes safeguarded the air and land units while trying to achieve local superiority in the air.

The "migration" continued along a giant "crescent" on the east and the airplanes soon got acquainted with the airports of Bersagy, Voznesensk, Krivoj Rog, and Kazanka. On August 31 the Rapid Corps took over the defense of the River Dnieper at about 200 km south of Dniepropetrovsk, while the planes were busy in the airspace over Lozovaja, Izjum, and Kharkov. The worsening weather and difficult terrain hindered the activities of both the land forces and air forces, and therefore they had returned to Hungary by mid-December 1941²².

Although the Rapid Corps and its flying units worked along strategic side tracks of the Eastern Front, this was a period to gain experience and, according to documents of the general staff and articles published in professional military papers, they lived up to expectations. During this half year of war time experience, the flying units made 1,454 flights, spent 2,192 hours in the air, dropped 217 tons of bombs, and shot down 30 Soviet planes. At the same time 17 Hungarian officers and 15 airmen died, 4 officers and 2 airmen went missing, and 10 officers and 18 airmen were wounded. The airforce lost 25 reconnaissance planes, 14 fighters, 11 bombers, 5 couriers, and 1 transport plane²³.

Hardly had the Hungarian flyers recovered and begun to process their experience when they had to face new challenges. At Germany's request and due to the deteriorating

21 László Tomor, *Harcok az orosz égen* (Fighting on the Russian Sky) (Budapest, 1942), p. 14.

22 Copy of the 1/3 Fighter Squadron's WAR JOURNAL, July 20 - November 26, 1941 (in the possession of the author).

23 HL Vkf. Elnökség 1. - 1942/4338. Part C.

military situation, the 2nd Hungarian Army had to be deployed to Ukraine in April 1942. Although at that point the Germans did not request that a flying unit accompany and support the army, modern strategic principles made it indispensable. This was how the 1st Flying Group, with one remote and one near reconnaissance squadron, two fighter squadrons, and one bomber squadron, became part of the strength of the 2nd Army²⁴.

The remote reconnaissance planes were the first to arrive (on June 12) at Amasovka, 30 km south of Kursk, and flew out from there to spot and take photos of the region around Zchigiri, Kastornioie, Voronezh, Ostrogozhsk, and Volokonovka. Ten days later, 12 near reconnaissance planes also moved to Amasovka. On June 23, the bomber squadron took possession of Konotop and shortly began to destroy the Tim region fortifications. On July 2, the fighter squadron of Szolnok also landed at the airport of Konotop and included among its pilots Vice-Regent István Horthy, Reserve First Lieutenant of the Hungarian Air Force²⁵.

Following the fall of Tim, the road to the River Don was open and the Hungarians reached it on July 10. Already on July 6 the advance made it necessary for two near reconnaissance units to fly to Slasovaia and the fighter squadron to fly to the airport called "West" at Stari Oskol²⁶.

The land forces reaching the Don faced new ordeals as the period of the "bridgehead battles," which included a great sacrifice of men, began. The airplanes also had to support these struggles by the land forces. On July 22, the decision was made that the reconnaissance and fighter squadrons be moved to Ilovskoie and the bombers to Stari Oskol. With regard to future fighting activities, the arrival of another fighter squadron in Ilovskoie on July 30 was an important event²⁷.

24 János Németh, A m. kir. 1. repülőcsoport hadműveleti naplója (1942. VI. 22 - VIII. 24.) (The Hungarian Royal 1st Flying Group's Military Operational Journal: June 22-August 24, 1942) (hereafter cited as J. Németh) (Its certified copy is in the possession of the author), 1st and 2nd Appendices.

25 János A. Péterdi, A volt m. kir. 1. honvéd önálló távfelderítő repülőosztály vázlatos története (The Sketchy History of the Former Hungarian Royal 1st Honvéd Independent Reconnaissance Flying Battalion) (Kanadai Magyar Szárnyak, Oshawa, Canada, 1978/7) (hereafter cited as KMSz), p. 64; János A. Péterdi's notes, KMSz, 1988/17, p. 34; Gyula Gaál, Vadászidény Uriv felett (Hunting Season Above Uriv), KMSz, 1982/11, p. 51; J. Németh, notes on June 22 and 23 and August 2; Air Force Major István Mocsáry's private journal (its certified copy is in the possession of the author), notes on June 22 and 24; and Magyar Szárnyak 1942/10, p. 20.

26 Imre Füzi, "A 2. magyar hadsereg felvonulása és megsemmisülése a Donnál" (The Deployment and the Annihilation of the 2nd Hungarian Army at the Don) (Honvédelem, 1983/1), p. 113; and J. Németh, notes on July 6 and 14.

27 J. Németh, notes on July 22 and 30.

Even within the context of the raging bridgehead battles, the third week of August was especially tragic for the Don flyers. The overture to the sad series of events occurred on August 14, when the command plane of the bomber unit deployed against the bridge of Uriv was hit by anti-aircraft fire and tumbled down in flames, killing the popular commander of the bomber squad Major István Mocsáry as well as Sergeant Zoltán Nagy and Lance Sergeant Imre Piri. Miraculously, Air Force Staff Lieutenant Colonel János Németh, Chief of Staff of the 1st Flying Group, managed to jump out of the burning plane and survive with only a broken leg, while First Lieutenant György Orbán survived the catastrophe unharmed. This tragedy on August 20 shook the entire country. This was also the day, in the early hours, when Vice-Regent István Horthy was killed²⁸.

The past six decades have not revealed any satisfying explanations about Horthy's death. Different interested groups have produced different explanations. But according to the most realistic theory, the following must have happened: Horthy was not gradually, as he should have been, transferred to the new type of plane he was flying. Thus, he had not learned to counterbalance the plane's faults at high altitudes. Furthermore, he was not of the ideal age or of adequate experience for fighter pilot service in any case.

Yet the war, and therefore the bridgehead battles, continued, with the ongoing support of the 1st Flying Group. Negotiations were also continuing with the Germans on September 23 about how many Hungarian pilots would be retrained on site to fly the more modern Me-109, He-111, Ju-87, and Ju-88 airplanes. As a result, on October 7 a bomber squad began its training to fly the Heinkel He-111 in Poltava, while a few fighter pilots began to be acquainted with the Messerschmitt Me-109 in Stari Oskol²⁹. The near reconnaissance fighters were luckier. According to the command of October 25, they "ended their operations due to the deterioration of the planes of the Hungarian Royal Air Force Squadron"³⁰ and prepared to move back to Hungary. The bomber squadron's happiness in landing in Debrecen by mid-November was tainted by the tragedy that occurred during their last deployment on October 31, when one of their planes was

28 Ibid., note on August 14; Ferenc Mónos, *Boszorkányszállítás (Witch Lodging)* (Budapest, 1942), p. 125; and 2. HDS. pság, Appendix to the Journal, 1942/625 and 647.

29 Staff Lieutenant Colonel Sándor András's war journal between 9/2 and 10/16/1942 (in the possession of the author), note on September 23; and Tihámér Ghyczy, *Az első hazatérés (The First Return Home)* (hereafter cited as *The First Return*, KMSz, 1980/9, p. 12.

30 HL 2. HDS. Pság, Appendix to the Journal, 1942/1211.

hit and exploded, killing everybody on board. During the four months the bomber squadron spent at the operational area, they executed 265 bombing runs during 1,062 flights, dropped 1,700 tons of bombs, and lost 11 people³¹. Those who remained at the front hoped that their time was also coming to go home, and did not realise that the beginning of a bitter end was approaching.

While the Battle of Stalingrad was still roaring on, the annihilation of the 2nd Hungarian Army had begun as well. The offensive launched on January 12, 1943, hurled the 2nd Flying Brigade into a disastrous situation. The retraining sessions, the unsuitable weather conditions for flying at all, and the freezing of the “Héja” planes all minimized activities in the air. However, defending and holding onto the so-called Ilovskoie all-around defense district was the 2nd Flying Brigade’s task. Consequently, in the second half of January both the flying crews and the land staff mostly worked on land fortification. Then they were encircled by the enemy, fought and broke out, then again were encircled, broke out and retreated. Or else they died, like Staff Commander of the brigade Staff Lieutenant Colonel of the Air Force Kálmán Csukás³². Although every death is irremediable, the relatively low number of losses for the 2nd Flying Brigade is surprising, especially if the fact that they did not practice their “profession” is considered. According to the statistics of March 9, 1943, 36 men were killed, 46 were missing, 7 were ill, 56 were wounded, 32 had frostbite, and 36 planes were lost³³. These relatively low numbers should, by all means, be attributed to the leadership qualities of Staff Major of the Air Force Miklós Balássy. He was the battalion training leader and, based on experience gained in 1941, ordered that, once a month, half-day training sessions, involving maneuvers frequently occurring under war circumstances, should be practiced: airport defense, fighting against tanks and parachutists, securing land marches, and so on. Many flyers who were “mortally offended” in 1941–1942 but were saved in 1943, began to hold Balássy’s name in the high esteem which lasted until his death in 1991.

After long delays the decision was made for the remnants of the 2nd Hungarian Army to return to Hungary. However, this did not apply to the 2nd Flying Brigade with a crew retrained to fly modern types of airplanes. The Germans first assigned the airport at Konotop and later at Umany to the 2nd Brigade. Eventually, the Hungarian bombers were trained to fly Junkers Ju-88’s, not He-111’s and not in Ukraine, but

31 The First Return, pp. 12-13.

32 Gyula Gaál, Ilovskoje, KMSz, 1979/8, p. 33.

33 HL 2. HDS. Pság. I. a. 1943/609, 16. fól.

in the south of France. The remote reconnaissance flyers also received more and more of these types of planes, but only in operational areas.

During the temporary success of Operation "Citadella," the Hungarian units assigned to German squadrons again moved further east. Then during the period of a counter-attack and a general attack of the Red Army against Kursk, they retreated west for good. The magnitude of the enormous retreat can be well demonstrated by the "end-stations" of the 1st Air-Carrier Squadron: Kharkov in August, Kiev in September, Zhitomir in early October, Bobruisk in late October, and Pinsk in November. By the summer of 1943, the 1st Air Carrier Squadron had flown about 700,000 km, delivering 200 tons of mail, 100 tons of military equipment, 10 tons of health care materials, 800 injured soldiers, and 1,700 passengers. On September 4 the fighter planes also moved from Kharkov to Poltava. On October 5, 1943, the 2nd Airborne Brigade was renamed the 102nd Airborne Brigade and every deployed air force unit was placed under its command³⁴.

The approaching winter and inclement weather conditions increasingly limited flying activities. The squadrons were renumbered several times which makes it difficult to make the "annual summary." Therefore, the end-of-the-year numbers are considered here. According to certain summaries³⁵, the following data characterize the 1943 activities of individual sub-units:

- The 5/I Fighter Battalion accomplished 1,560 deployments between May and October, with the fighter bombers dropping 39 tons of bombs and winning 69 air battles (according to certain data) while losing 9 pilots.
- In September the remote reconnaissance planes had completed 600-650 deployments and had achieved their 24th victory.
- The 3/1 near reconnaissance squadron did 1,100 deployments and lost 2 planes between May 22 and December.

34 Gyula Gaál, Szárnyas szállítók (Carriers with Wings), KMSz, 1981/10, p. 6; László Winkler, A Bf. 109 vadászgép magyar használatban (The Bf. 109 Fighter Plane in Hungarian Use) (Manual), p. 3; and HL 2. HDS. Pság, 1943/1777, and HL Vkf. Elnökség 1, 1943/6191.

35 Gyula Gaál and Ernő Vági, A magyar királyi légierők harcai Szovjet-Oroszországban a II. világháborúban. Magyarország honvédelme a II. világháború előtt és alatt, 1920-1945 (The Battles of the Hungarian Royal Air Force in Soviet-Russia during World War II. Hungary's National Defense Before and During World War II, 1920-1945), ed. Lajos Veress Dálnoki (Munich, 1972), pp. 241-242; and Bíráló M. Szabó Miklós, "A magyar királyi honvéd légierő a második világháborúban (Criticism Concerning Miklós M. Szabó's "The Hungarian Royal Honvéd Air Force in World War II"), KMSz, 1988/17, pp. 32-35.

- By the end of the year, the number of deployments accomplished by the 102/1 and 102/2 dive-bomber squadrons was over 1,000 each.

However, the new Commander of the 102nd Airborne Brigade, Staff Major Aladár Szirmay, had only four fighting squadrons at his disposal by the end of 1943, with the word “disposal” used only figuratively. As Air Force Staff Major Miklós Balássy, Chief of Air Force Brigade Staff between October 15, 1943, and March 21, 1944, said, “The subordination of air force squadrons was totally nominal and was purely limited to the replacement of personnel and Hungarian financial resources. The squadrons received their deployment commands *directly* from the Germans. We were informed only later and, in several instances, a day later”³⁶. The Air Force Brigade Command retreated to Zhitomir in October 1943, to Lvov (Lemberg) at the end of October and early November, and to Poland in 1944. Then after several months of deadly fighting, they retreated back to Hungary to join in defending their homeland, the original intended purpose for the airforce.

4. Air combats in “the Hungarian Sky” (1944-1945)

This was the battle cry of newly inaugurated professional Hungarian officers after they first pulled out their swords from the sheath. Although tens of thousands of innocent lives were lost to this slogan by the spring of 1944, it was only at this point in time that this beautiful military offering held real meaning.

With the German occupation of March 19, 1944, Hungary almost completely lost its independence and with it began the final deterioration of its Honvéd army and its air force. On April 4, 1944, Marshal of the Reich Göring appointed the Air Force Attaché in Budapest, General Fütterer, as the Commanding General of the German Air Force in Hungary. The regulation indicated that Fütterer dispose “of the organization of the Hungarian Air Force, of its uses, and therefore of its land resources, including those being developed, of the bases and buildings of Hungarian Air Force units, of the Hungarian anti-aircraft artillery, and of all the equipment of above mentioned establishments. Thus, with regard to their deployment, all the units of the

36 Staff Air Force Major Miklós Balássy’s statement (in the possession of the author).

Hungarian Air Force and Anti-Aircraft units shall be or are under the German Air Force Command"³⁷.

With this and with other regulations, it became clear that Hungary could not follow the Italian example of abandoning Germany, and, therefore that the Western powers would also approach the "Hungarian question" differently. Moreover, the only assistance of the Western powers to their ferociously advancing Soviet ally was to destroy Germany's and its partners' military-industrial potential, their crude oil reserves and oil refineries, and the main traffic junction points in order to hinder the shifting of significant military strengths from the west to the east. As a result of all these and other factors, Hungary's airspace became a battlefield and so began the Hungarian Royal Air Force's patriotic war.

Air Force units in Hungary did not have much to do in the first months of 1944, although starting in the autumn of 1943 the possibility that the country would be bombed emerged as a real danger. The 2/1 Fighter Squadron, under the command of Air Force Flight Lieutenant Miklós Scholtz, executed 23 missions in January and 12 flights in February from Ferihegy Airport. This sub-unit provided concrete air defense, beginning on March 10, 1944. The Messerschmitt Me-210 destroyer squadron of the Aeronautical Institute and the 5/1 Night Fighter Squadron was at the disposal of the Honvéd air defense beginning March 17 and was also based at Ferihegy Airport³⁸.

During the coming months these sub-units were to battle about 1,600 airplanes of the 15th U.S. Airborne Army. On March 17, 11 airplanes of the 2/1 Fighter Squadron had to brave 68 B-24 *Liberators* over the northeastern part of Lake Balaton. The Hungarian fighters were not experienced in fighting against the closed firing system of such huge units, and so lost two of their pilots³⁹.

On April 1 the 1/1 Szolnok Fighter Squadron was also included in the home defense⁴⁰. All these, however, were a drop in the ocean, since, with Allied bombing executed by hundreds of airplanes becoming a regular event, the Hungarian fighter force was dwarfed in numbers.

37 György Ránki, Ervin Pamlényi, Lóránt Tilkovszky, and Gyula Juhász, eds., *A Wilhelmstrasse és Magyarország* (The Wilhelmstrasse and Hungary) (Kossuth Könyvkiadó, 1968), p. 811.

38 HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk. 45. I: 14. Appendices 1 and 2; HL Vkf. Elnökség 1. - 1942/5598; Norbert Csanádi, Sándor Nagyvárad, and László Winkler, *A magyar repülés története* (The History of Hungarian Flying) (Budapest, 1977) (hereafter cited as *Hungarian Flying*), p. 238; and statements by József Vasvári (in the possession of the author).

39 J. R. Gaál, "The Bombs of April" (*Air Combat*, September 1979) and HL RA 100/M.kr.v.rep.e.pk.45.I/14, Appendix 2; and *Hungarian Flying*, p. 242.

40 HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk.45.I.14.

Budapest suffered its first serious bombing run on April 3, when 450 bombers, protected by 137 fighters, struck the Szigetszentmiklós plant of the *Dunai Repülőgépgyár* (Danube Airplane Factory) and the Ferencváros Transfer Railway Station, killing 1,073 and wounding 526 more. On April 12, 54 Wellingtons of the British Royal Air Force bombed the oil plant in Budapest and Mohács. The following day American units attacked Ferihegy, Bánhida, and the *Magyar Waggon - és Gépgyár* (Hungarian Wagon and Machine Factory), producer of Me-109s, in Győr and its airport, killing 564 people and wounding 1,132 more. The Air Force Command deployed all its deployable airplanes against the “armada” and thus about 50–60 Hungarian fighters faced the enormous squadron. In the early hours of April 17, South Pest suffered severe damage⁴¹.

As the above description shows, in April 1944 the Hungarian Air Force drifted into a very serious situation. During one month the 1/1 and 2/1 Fighter Squadrons executed 114 flights, while their 6 bomber planes were shot down, one man was wounded, and three died⁴². (These data and the data used later in this chapter are from the 1944 summary annual report of the squadron’s commander and, from time to time, depart from other researchers’ data.)

On May 1, the 101st Fighter Battalion in Veszprém was formed. It was created from the 2/1, 1/1, and 5/3 Fighter Squadrons, under the command of Air Force Major Aladár Heppes. This unit served under the Hungarian Air Defense Command until September 25. During this period of time they were deployed against only American and British formations⁴³.

On May 4, the Plate Metal Factory of Budapest suffered great damage, with six people killed and 31 wounded. The fighters managed to force the Allied 11th attacking column to turn back. The 101st Fighter Battalion performed its first deployment on May 24. The 13 Hungarian fighter planes, cooperating with the 8th German Fighter Battalion, took up the fight against 300 enemy planes. The monthly statement of the 101st Battalion indicates 45 plane deployments, with one man dead and three injured, while they shot down one fighter and four bomber planes⁴⁴.

41 HL RA - 63.sz. Air Force confidential command, September 23, 1944. (43.doboz, 2.csomó); HL Vkf. Elnökség 1. Information (Tájékoztató) April 12, 13, and 15-17 April 1944; Hungarian Flying, pp. 242-244; Iván Pataky, László Rozsos, and Gyula Sárhidai, *Légi háború Magyarország felett, I* (Air Battle over Hungary) (Zrínyi Kiadó, 1992) (hereafter cited as *Air Battle Over Hungary*), pp. 133-134 and 139; and József Vasváry’s and Károly Faludy’s statements (in the possession of the author.)

42 HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk.45.I.14. Appendix 2.

43 HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk.45.I.14.

44 HL Vkf. Elnökség 1. Tájékoztató (Information) on May 5, 11, and 24 1944; HL RA - 63.sz. Confidential command for the Air Force on September 23, 1944; *Magyar Szárnyak 1944/9.sz.*, p. 6; Csaba D. Veress,

On June 2, 600 planes attacked the region east of the River Tisza under the personal command of General I. C. Eaker, Commander of the Mediterranean Allied Military Air Force. Szeged was heavily hit, the railway station of Szolnok was paralyzed for several days, and the attack against Miskolc took a toll of 72 deaths, 170 people wounded, and 170 buildings damaged. Debrecen took the greatest toll, with 227 tons of bombs falling on the railroad station and vicinity, taking 449 lives. Attacks were also waged against Nagyvárád and Kolozsvár, where 220 deaths and 140 injuries were listed as a result of the air raids⁴⁵.

For several days in mid-June, the Hungarian oil targets - the Budapest, Szőny, and Pétfürdő oil refineries and depots - and the oil tanker train stationed in the Kecskemét railway station were very successfully attacked. In the last days of the month, the Budapest industrial sites were again bombed. As it turns out from the reports, June was the most critical month of the year. In 14 out of a total of 196 flights, the 101st Fighter Battalion achieved its greatest air victories of the year by shooting down 31 fighters and 14 bombers, but it also sacrificed the most, with 10 dead and 2 injured⁴⁶.

July began with a strong Allied attack as well. On July 1, the mining of the River Danube continued, and the following day about 900 airplanes performed the largest attack against Budapest so far. Carpet bombings devastated the city between the Keleti (Eastern) and Nyugati (Western) Railway Stations, but this was also the point when the 18 Hungarian and 180 German fighter planes, as well as the city's anti-air artillery, caused the greatest losses to the enemy. On July 3, 300 airplanes attacked Arad and the Tisza Bridge at Szeged. July 8 was a tragic day, when about 60 Allied airplanes, on their way back from bombing the Vienna Basin, dropped 900 15-kg fragmentation bombs on the airport of the fighter battalion. As a result, 62 people died and 127 were injured. Six days later, there were again attacks against the "oil industry targets," at Hajmáskér, Balatonfüzfő, and Pestszenterzsébet. Twice in the last days of

"Veszprém megye és a Szövetséges Hatalmak stratégiai légitámadásai a második világháborúban" (Strategic Air Raids by Veszprém County and the Allies in World War II) (Veszprém megyei Múzeumok Közleményei, 1981) (hereafter cited as "Veszprém County"), p. 183; Hungarian Flying, p. 245; and HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk.45.I.14. Appendix 2.

45 HL Vkf. Elnökség 1. Tájékoztató (Information) on June 2, 1944; Hungarian Flying, p. 246; József Borus, A szolnoki pályaudvar bombázása 1944. június 2-án (The Bombing of the Szolnok Railway Station on June 2, 1944) (Jászkunság, 1984), p. 76; HL RA - 63.sz. Confidential Command for the Air Force on September 23, 1944; J. R. Gaál, Summer of the Puma (Air Combat, May 1975); and József Vasváry's statement.

46 HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk.45.I.14. Appendix 2.

July Budapest sustained major blows. During July, the 101st Fighter Battalion destroyed 12 fighters and 26 bomber planes in 19 separate air battles involving 196 flights, while it lost 4 pilots⁴⁷. The new tactics paid off: "Achieve an air victory and then disappear or you are lost!"

On August 9, the Allies attacked Pestszentlőrinc, Ferihegy, Almásfüzitő, and Győr. In Győr 24 people died and 5 were injured. In the last third of August, the following settlements sustained air raids: Budapest, Hajdúböszörmény and surrounding area, Szombathely, Szőny, Miskolc, Görömböly-Tapolca, Szolnok, Szeged, Szabadka, Kecskemét, Nagyvárad, Cegléd, and Albertirsa. During this month the Hungarian fighters in Veszprém participated in 121 flight deployments, shot down 4 fighters and 12 bombers, and also lost 4 pilots themselves⁴⁸.

In the first days of September, there were several attempts, using several hundred bombs, by the Allies to destroy the Szeged and Szolnok railroad bridges, and they finally succeeded on September 3 and 5. On September 12 Budapest again sustained a 2,000-ton bombing attack, with Diósgyőr hit the same day. Debrecen experienced its third - and last - American air raid on September 15, killing 260 people. As if the continuous Anglo-American pressure was not enough, on September 14 and 15 the Soviet long-distance air force also "made its mark" on the Budapest-area airports by destroying or damaging about 200 airplanes. The Soviets continued these activities against Csap, Szeged, Debrecen, and Székesfehérvár on September 16 and also between September 19 and 21. The *Weiss Manfréd Művek* (Manfred Weiss Plant) and the *Rákosrendező Pályaudvar* (Rákosrendező Transfer Railway Station) were attacked once again on September 17. The British Royal Air Force waged the 25th air raid against Budapest on September 19⁴⁹.

In the last third of September, both the Hungarian Air Force and the 102nd Air Force Brigade were forced to stay within Hungary by the power of the 1,100 airplanes of the 5th Air Army of the 2nd Ukrainian Front⁵⁰.

47 HL Vkf. Elnökség. 1. Tájékoztató (Information) on July 2, 8, and 14 1944; Hungarian Flying, pp. 248 and 250; "Veszprém County," pp. 188-190; HL RA - 63.sz. Confidential Command for the Air Force on September 23, 1944; and HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk.45.I.14. Appendix 2.

48 HL Vkf. Elnökség. 1. Tájékoztató (Information) on August 9, 1944; HL HM Elnökség 17.r. - 1944/211064; Hungarian Flying, p. 252; Air Battle Over Hungary, II, p. 154; and HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk.45.I.14. Appendix 2.

49 Hungarian Flying, pp. 253-254 and 267, and J. R. Gaál, "No Frontline in the Sky" (Air Combat, March 1976).

50 A második világháború története 1939-1945, IX (The History of World War II, 1939-1945, vol. IX.) (Budapest, 1980), p. 267.

Interestingly enough, and in spite of the strong American and increasing Soviet pressure, the 101st Fighter Battalion participated in only one deployment during the whole month of September. They were probably trying to concentrate all their energy on establishing the 101st Hungarian Fighter Regiment⁵¹.

On October 5, the Anglo-American forces continued mining the Danube, and on October 6 the 2nd Ukrainian Front began its offensive in Hungary. On October 12, American planes attacked the 101/1-3 Fighter Squadrons on their return from the Makó-Szeged region and then attacked Veszprém airport. On October 13 the 102/1 Air Cargo Squadron suffered serious losses at its base at Csákvár. Air raids were also waged against Székesfehérvár, Pápa, and Bánhida⁵². Between October 13 and 20, during the period of the "Debrecen armored battle," Hungarian air units had to engage in air combat with 2,200 Soviet airplanes supporting their land forces.

The Veszprém fighter planes' mission was shifted during October. During the entire month they were deployed only once, with 8 planes, against the Anglo-American forces, while they participated in 20 flight deployments with 158 planes against the Soviets. Against the Soviets, the Hungarians shot down two fighter planes but also lost two pilots⁵³.

Following quite a few serious air battles in the first week of November, the deployment of the Veszprém fighters in large numbers against the Anglo-American air forces was terminated. This was necessitated by the priority of engaging the 17th Airborne Army of the 3rd Ukrainian Front which had appeared in Transdanubia in the first third of the month. Then, in the middle of November, they also had to try to hinder the advance of the 2nd Ukrainian Front towards Budapest in the airspace above the Danube-Tisza Region. In November, the Fighter Regiment performed 80 flight deployments against American planes, destroying 2 fighter and 10 bomber planes. The Fighter Regiment also attacked the Soviet air squadrons with 157 planes, destroying 21 Soviet planes. The Veszprém Fighters lost 11 of their comrades in November⁵⁴.

In the first half of December, the two Ukrainian Army Fronts concentrated on preparations to encircle and to take possession of Budapest. Therefore, both the 101st

51 HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk, Regimental Command No. 1 on September 30, 1944, and on January 14, 1945.

52 HL RA - 100. v.rep.e, Regimental Command No. 14 on October 16, 1944; "Veszprém County," pp. 194-196; Gyula Gaál, Szárnyas szállítók (Carriers with Wings), KMSz, 1981/10, p. 12; HL RA - No. 3 Air Force Command on November 17, 1944; and Hungarian Flying, p. 255.

53 A második világháború története 1939-1945, IX (The History of World War II, 1939-1945, vol. IX.) (Budapest, 1980), p. 269, and HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk.45.I.14, Appendix 2.

54 HL RA - 100/M.kir.101.v.rep.e.pk.45.I.14, Appendix 2.

Fighter Regiment and the 102nd Air Force Brigade applied their major efforts in the region of Transdanubia and Budapest. For the Veszprém Fighters this entailed 291 flights during 65 missions against Soviet squadrons, where they shot down 16 Soviet planes, while incurring one man dead, one man missing, and 13 men injured⁵⁵.

And thus the extremely tragic year of 1944 ended. Only one relatively reliable statement remained from the records of the 101st Fighter Regiment and, according to this, during the year they participated in 1,414 flight deployments in 175 missions. They won 161 air victories, lost 42 pilots, lost 18 injured men temporarily unavailable for service, and had 80 planes out of the 400 received during the year remaining functional⁵⁶. (Note that there exist different data in the professional literature about this particular regiment.)

January 1945 brought more desperate fighting, since the Germans, with the active participation of the Hungarian flyers, tried three times to relieve the forces within the "Budapest Festung." During these attempts they forced the 3rd Ukrainian Front back to the Danube-Tisza Area. However, the Soviet Command did not only want to thwart the German attempts but also aimed to completely take possession of Budapest. Therefore, air combats were concentrated in the airspace of northeastern-eastern Transdanubia, over the River Garam, and over Budapest. The fact that on January 6 all the Hungarian fighter units were taken under the Command of the 76th German Fighter Regiment and that this organization took over commanding all fighter planes in Hungary only further increased Hungarian defenselessness⁵⁷. Although January was indeed unfavorable for flying - there were a total of 7 days suitable for flying and 13 days suitable for limited flying - the German Command sent out masses of flights. The 101/I-II Fighter Battalions participated in 136 flight deployments, won 49 air combats (6 of them without witnesses), and also lost 6 men killed⁵⁸.

In February the most desperate fighting went on for Buda, the region of Székesfehérvár, and for the Garam bridgehead. During these battles the 101st Fighter Regiment participated in 344 air deployments and won 11 (according to other resources 15) air victories, while suffering the loss of 5 men⁵⁹.

55 Ibid.

56 Ibid.

57 HL RA - 44.doboz, 2.csomó, 82/a fol.

58 Csaba D. Veress, *A balatoni csata (The Battle of Balaton)* (Veszprém megyei Nyomda Vállalat, 1976), p. 85;

HL RA - 152/101/I.v.rep.oszt.pk.45.II.1; and HL RA - 211/101/II.v.rep.oszt.pk.45.II.1.

59 HL RA - 389/101/I.v.rep.oszt.pk.45.III.1; HL RA - 389/101/I.v.rep.oszt.pk.45.III.1 with the status report of the second battalion of February 1945, and 514/II.v.rep.oszt.45.III.3; and HL RA - 2346/101/III.v.rep.oszt.45.III.1.

The German Command launched its last major counter-offensive of World War II in the region of Lake Balaton and Lake Velencei on March 6, 1945. In a desperate battle, by March 15 the 3rd Ukrainian Front had managed to fend it off. In the battle the following forces participated: 830,000 soldiers, 12,700 guns and mortars, 1,300 tanks, and 1,850 airplanes⁶⁰. Thus, on March 16 the two Ukrainian Army Fronts could begin their offensive maneuvers against Vienna, the first part of which included taking complete possession of Transdanubia. As a result, Hungarian air squadrons began to move to the westernmost emergency airports in the country and then soon to Austrian bases. Only the 101/II Fighter Battalion’s record remains available about these months, and it indicates that the battalion participated in 124 flight deployments, used 752 airplanes, spent 138 hours and 59 minutes in the air, won 11 air victories, and also lost 19 airplanes (not all of them in air combats)⁶¹.

5. Epilogue

The handful of Hungarian pilots who moved to Austria were quite dispirited by the fact that they were no longer defending their own country. Now they engaged in a **few-weeks-long** battle for the interest of “comrades” who were themselves already **agonizing** and who so frequently breached their obligations as allies.

On March 27 the Courier Air Squadron moved to Thalerhof, near Graz. The sub-units of the 101/II Fighter Regiment set out on missions from a field near Grosspetersdorf. On March 29 they began to move to Wiener Neustadt. Two days later they moved yet again, this time to Tulln. From Tulln the deployments of the Hungarian units began at full force in the airspace between Lake Fertő, Vienna, and Pozsony (Bratislava) starting on April 3 onwards. The sad migration continued to Raffelding on April 7, where the 101st Fighter Regiment was again tactically transformed into a battalion. On April 10 it disposed of 51 military and other airplanes⁶². On around April 15 it moved to Eferding, 2 km from Raffelding, where it was united with other Hungarian flyers.

60 A második világháború története 1939-1945, X (The History of World War II, 1939-1945, vol. X.) (Budapest, 1980), p. 238.

61 HL RA - 43.doboz, 14.csomó.

62 HL RA - 101.v.rep.e, 51st and 55th Regimental Commands on April 3 and 10, 1945; J. R. Gaál, The Last Spring of Puma (Air Combat, 1978); Air Force Lieutenant Tibor Tobak’s oral statements; and Bírálat M. Szabó Miklós, “A magyar királyi honvéd légierő a második világháborúban (Criticism Concerning Miklós M. Szabó’s, The Hungarian Royal Honvéd Air Force in World War II), KMSZ, 1988/17, p. 33.

Contemporary regimental statements acknowledged 126 air victories for the 101st Fighter Regiment/ Battalion during the ten months between June 14, 1944 and April 14, 1945⁶³. Yet all these could not alter the quickly approaching inevitable end. On May 4, 1945 the leftover staff of the regiment set the still available 70 airplanes - according to others only 47 - on fire at Raffelding airport in order to demonstrate that the war for them had ended⁶⁴. This act was also symbolic. The new Hungarian Air Force crumbled into ashes the same way after a short and independent period of development when it achieved considerable success and gained respect.

63 HL RA - 101.v.rep.e, 62nd Regimental Command on April 19, 1945.

64 Air Force Lieutenant Tibor Tobak's oral statements; and Bíráló M. Szabó Miklós, "A magyar királyi honvéd légió a második világháborúban (Criticism Concerning Miklós M. Szabó's, The Hungarian Royal Honvéd Air Force in World War II), KMSz, 1988/17, p. 33.

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

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

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.asp
publicacoes@idn.mdn.gov.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

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 15 e 25 páginas ou 30.000 a 50.000 caracteres (espaços excluídos) em Word for Windows, letra Times New Roman tamanho 12, entrelinha 1,5.
- Os trabalhos finais do Curso de Defesa Nacional (CDN) aprovados para publicação, deverão ser editados na íntegra, dentro dos limites que as próprias normas do CDN definem para a extensão desses mesmos trabalhos.
- 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 www.idn.gov.pt/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 15 to 25 pages or between 30,000 and 50,000 characters (spaces excluded), Font Times New Roman 12, space between lines 1,5 and must be presented as a Microsoft Word document.
- The final works of the National Defence Course approved for publication, must be edited integrally within the limits the norms of the Course establish for the same works.
- 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 (www.idn.gov.pt/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

The Twofold Spiral of Pre-emption Reflections
on the Rationality of Anticipation
André Bandeira

De Maastricht ao Congo - Quo Vadis PESC?
António Luciano Fontes Ramos

Si Nolis Bellum para Pacem. The Rule of Law and
NATO's Mediterranean Initiative
Mendo Castro Henriques

Um Regime de Segurança para o Mediterrâneo:
As Dificuldades do Processo
Maria do Céu Pinto

A Questão do Mar do Sul da China no Contexto das
Relações entre a China e os Países ASEAN
Rui Pedro Reis Pereira

Lusofonia e Projecção Estratégica
Portugal e a CPLP
Vitor Marques dos Santos

Breve Incursão Histórica, Social e Psicológica
sobre o Terrorismo
Carla Sofia Félix

Para uma Nova Abordagem sobre
o Desenvolvimento e a Cooperação Internacional
Carlos Lopes

O Mediterrâneo: Espaço de Confronto
ou Cooperação
Paula Pereira



ISSN 0870-757X



9770870757007 00110