

Nº 109 · Outono-Inverno 2004 · 2ª Série

NAÇÃO e DEFESA



Segurança Internacional
& Outros Ensaios

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, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, José Luís Pinto Ramalho, 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).

Assistentes de Edição

Cristina Cardoso, Vera Lemos

Colaboração

Ver normas na contracapa

Assinaturas e preços avulso

Ver última página

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

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

<http://www.idn.gov.pt>

Design e Assessoria Técnica

Rasgo, Publicidade, Lda.

Av das Descobertas, 17, 1400-091 Lisboa

Tel.: 21 302 07 73

Fax: 21 302 10 22

Composição, Impressão e Distribuição

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

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nº 109 • Outono-Inverno 2004 • 2ª Série

NAÇÃO e DEFESA



Segurança Internacional
& Outros Ensaios

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>	
Segurança Internacional & Outros Ensaios	
The Twofold Spiral of Pre-emption Reflections on the Rationality of Anticipation <i>André Bandeira</i>	9
De Maastricht ao Congo. Quo Vadis Pesc? <i>António Luciano Fontes Ramos</i>	41
<i>Si nolis bellum para pacem</i> The rule of law and NATO's Mediterranean Initiative <i>Mendo Castro Henriques</i>	67
Um Regime de Segurança para o Mediterrâneo: as Dificuldades do Processo <i>Maria do Céu Pinto</i>	85
A Questão do Mar do Sul da China no Contexto das Relações entre a China e os Países ASEAN <i>Rui Pedro Reis Pereira</i>	97
Lusofonia e Projecção Estratégica. Portugal e a CPLP <i>Victor Marques dos Santos</i>	123
Breve Incursão Histórica, Social e Psicológica sobre o Terrorismo <i>Carla Sofia Félix</i>	153
Para uma Nova Abordagem sobre o Desenvolvimento e a Cooperação Internacional <i>Carlos Lopes</i>	175
O Mediterrâneo: Espaço de Confronto ou Cooperação <i>Paula Pereira</i>	203

A partir deste número, a revista *Nação e Defesa* deixará de ser exclusivamente temática. Esta decisão não resultou de uma oposição ao princípio dos números temáticos – aliás, quando se proporcionar, a revista publicará números temáticos – mas da necessidade de tornar a política de publicação mais flexível e eficiente. Além disso, um excessivo apego ao princípio do número temático exclui artigos que, pela sua originalidade, especificidade e valor, não cabendo nos temas escolhidos, merecem ser publicados. Uma das vocações da *Nação e Defesa* é a publicação de trabalhos de jovens investigadores nas áreas da segurança e da defesa. Ora, uma política de publicação flexível e aberta facilita este objectivo. No caso de outros critérios, como a qualidade, a relevância e a seriedade, a *Nação e Defesa* continuará a ser rigorosa e manterá o rumo que a caracteriza desde a sua fundação.

O número 109 da *Nação e Defesa* já é o resultado do abandono do critério do número temático. No lugar de um tema central, temos um conjunto de artigos sobre várias questões relevantes. Podemos destacar cinco temas. Em primeiro lugar, dois dos artigos publicados analisam categorias conceptuais relevantes para a luta contra o terrorismo. Por um lado, André Bandeira, a partir de uma perspectiva histórica e filosófica, discute a questão da “preempção”, conceito que se elevou a uma posição central da segurança internacional desde os ataques do 11 de Setembro de 2001. Por outro lado, Carla Félix trata o fenómeno do terrorismo, quer na sua vertente social, quer na sua dimensão psicológica, sublinhando, à semelhança do autor anterior, o contexto histórico que enquadra o tema.

A região do Mediterrâneo constitui o segundo grande tema do número 109. No seu artigo, Mendo Castro Henriques começa por identificar os riscos, os desafios e as ameaças, com origem na região, para a Europa e a segurança euro-atlântica. Como resposta a estes problemas, sugere uma política de segurança e defesa capaz de promover a cooperação e de construir medidas de confiança política entre os dois lados do Mediterrâneo. Discute, em particular, o papel da Aliança Atlântica na construção de uma ordem de segurança regional, assente em princípios universais, que resultam de um entendimento secular do direito natural. Ainda na área da segurança no Mediterrâneo, Paula Pereira analisa igualmente a natureza da instabilidade da região, considerando-a como uma zona de risco

para a Europa. Segundo a autora, a grande dúvida que se coloca neste momento é se o caminho da região é o do confronto ou o da cooperação. A colaboração entre a União Europeia e os Estados Unidos é uma condição indispensável para o triunfo da segunda hipótese. Por fim, e na mesma linha do artigo anterior, Maria de Céu Pinto considera que a incerteza e a insegurança marcam a região do Mediterrâneo. Num registo crítico, a autora revela mesmo algum pessimismo sobre as possibilidades de sucesso de um regime de segurança multilateral na região.

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e as políticas de cooperação constituem o terceiro tema do número 109, o qual é tratado, à semelhança dos dois primeiros, em dois artigos. Vítor Marques dos Santos justifica através de uma abordagem histórica, onde se sublinha a existência de traços culturais comuns, a construção da CPLP. Considera ainda que a comunidade de Estados lusófonos pode ser explorada politicamente como um factor de projecção estratégica. Adoptando uma perspectiva mais conceptual, Carlos Lopes analisa a evolução dos debates sobre as políticas de desenvolvimento e de cooperação internacional. Propõem, em particular, o envolvimento de novos actores políticos e sociais, como as Organizações Não-Governamentais (ONG) e outros agentes da sociedade civil, e uma revisão do papel do Estado. Apresenta, deste modo, um novo modelo de cooperação.

Os dois temas finais são desenvolvidos, cada um deles, por um único artigo, mas a sua importância não é certamente menor. O General Fontes Ramos considera que a criação da Política Europeia de Segurança e Defesa representa uma transformação significativa na evolução da União Europeia (UE), concluindo o processo, iniciado com o Tratado de Maastricht, que levou a UE a abandonar a sua fase exclusivamente económica. Segundo o General Fontes Ramos, em 2003, a UE demonstrou a sua nova vocação, efectuando com sucesso três operações militares. O tema final do número 109 aborda a questão da segurança no contexto das relações entre a República Popular da China e os Estados ASEAN no mar do sul da China. Partindo de uma análise histórica, que recua até ao final da Segunda Guerra Mundial, Rui Pereira analisa as principais questões estratégicas da região, terminando com alguns cenários para o futuro da segurança regional.

Pode-se, assim, afirmar que o número 109 da *Nação e Defesa* trata de algumas das questões centrais da segurança internacional, desde o terrorismo e a cooperação, até à segurança regional da Europa, do Mediterrâneo, de África e da Ásia oriental, cumprindo deste modo a sua vocação de informar, com rigor e qualidade, os nossos leitores que seguem atentamente e com interesse a política mundial.

João Marques de Almeida



Segurança Internacional
& Outros Ensaios

The Twofold Spiral of Pre-emption Reflections on the Rationality of Anticipation*

André Bandeira

Research Advisor, Academic Research Branch, NATO Defense College, Rome.

Resumo

O texto apresenta três aproximações à estratégia no capítulo da preempção. Estas três aproximações representam os níveis principais numa “guerra de ideias”, quando se trata de estrategicamente expor ideias sobre a estratégia. Neste texto, o autor afirma, no caminho para a sua conclusão, as visões diametralmente opostas de Sun Tzu e Clausewitz, ainda que as suas visões convirjam como fontes do pensamento estratégico moderno e da ciência da administração. Ainda que ambos narrem sobre o mesmo tema, a guerra, Clausewitz enfatiza a componente política, Sun Tzu a militar.

A Preempção é levada aqui em conta como um facto da vida, histórica e sociologicamente educado. O texto não apresenta a preempção como o meio de “direito à intervenção”, mas sim como um instrumento racional para realizar o consenso entre os intérpretes racionais.

As chamadas aproximações pessimistas e optimistas referidas neste texto são consideradas “altos e baixos”, que na nossa opinião descrevem o estado de espírito necessário para uma aproximação “pragmática” à Preempção.

Abstract

The paper addresses three approaches to strategy, in the chapter of Pre-emption. These three approaches represent the fundamental stances in a “war of ideas”, when it comes to strategically exposing ideas on strategy.

The paper affirms, on its way to the conclusion, the diametrically opposed visions of Sun Tzu and Clausewitz, despite the fact that their views are seen to converge as sources of modern strategic thinking and the science of management. Despite the fact that they narrate the same thing, war, Clausewitz recites on Politics, Sun Tzu on soldiering.

Pre-emption is taken here as a fact of life, historically and sociologically nurtured. The paper does not address pre-emption as the means of a “right of intervention” but as a rational device for fulfilling of a consensus among rational interpreters.

The so-called pessimistic and optimistic approaches referred to in this paper are taken as the “ups and downs” or the coming and going that, in our view, describe the state of mind required for a “pragmatic” approach to Pre-emption.

* The views expressed in this paper are those of the author and cannot be attributed to the NATO Defense College or to the North Atlantic Treaty Organisation.

Introduction

This paper aims to underline the misunderstandings generated by the “novel” concept of pre-emption in international relations and how this misunderstanding affects public perception that the public may have of both Legitimacy and Lawfulness.

This paper will contend that, like preventive self-defense, pre-emption, has never been proscribed in the law of war (meaning that the means the *jus in bello* and the *jus ad bellum*, the law within war and the right to resort to war, taken together) even when perceived occasionally, as void of any practical sense, due to some “ruling of exceptionality”.

Nothing can exist in law that has not first existed in Nature. Since human nature is the matter under discussion, historical profiling should first be considered.

Pre-emption is one of those inherently vague concepts, which can easily extravagate from tactics to strategy. Recently, it has even become an item of Grand Strategy, by the same process that some managed to cage a healthy degree of prophetic pragmatism in a self-fulfilling prophecy. As this paper will indicate in due course, it is not purely because a concept is pragmatically operative, that it bears fruit in the season of principles.

Since speaking *about* a subject has never been the same thing as speaking *as* the subject (uttering one or more of the statements which express the subject in the mind), we cannot discard some reflections merely by evoking the *sensitivity* of the matter.

As Goedel highlighted, because a subject is inherently vague, it doesn't mean that the way to speak about it should also be vague. His assertion is still valid. All things considered, Goedel destroyed the certainty that mathematics and logic originate from the same source (as Russell and Whitehead believed), thereby making any future claim to a definite formalization¹ of any language², seem “very strange”. An analogy for what has been said, could be: instead of kicking the ball in any direction since the important thing is to keep it rolling, let's only define a ball game even if we don't live up to play it.

This paper attempts to compare the messages of three relevant strategic thinkers, the classical one, Sun Tzu, the modern one, Clausewitz and one emerging from the tectonics of Actuality, Condoleezza Rice.

1 Vd. Inter alt. “Goedel, Escher, Bach: an eternal Golden Braid”, by Douglas Hofstadter, Chap.II,III, IX, Vintage Books, N. Y. 1979.

2 This would set the basis for an universal ruler of any way of making sense.

All of them, although attuned to the heart-beat of history, surfing on different waves of pessimism, optimism and prophetism, use the same variables and have to maintain the same principles whether there be a set of “fundamental principles” or not. We will use their principles to judge them.

Obviously, this is not Logic, although that does not mean that it is illogical. This is Critique. We do not pursue a Code, neither at the beginning nor at the end. We follow the flow keeping our eyes open, in honor of lucidity.

Caveat

I understand the exasperation of those who can no longer stand that any debate, with some degree of relevance in decision-making, should always refer back to Law. Law, especially international law, is influenced by change, in such a degree, that it needs the identification of its “matters of contention”, the updating of its players, both at the infra and the supra-state level. Besides, law has been built for the last three centuries, within the walls of conventionality, and, sometimes, Master Manole’s wife is knocking from the inside³, that means that we build it up, with somebody alive, inside. Finally, international law is a game of recognition – whoever wins is recognized as a player and playing again, that’s his prize.

The same applies to morality, which not only leaves the limits of its empire unattended, for example, against the incursions of morals, but also crashes into the walls of the Ethics’ city-states, that stay there in the landscape, coalescing into deontology or political correctness. The same applies to Reason whose universalistic empire collapsed like the I.Q. tests in the sixties, washing away a general prejudice on the existence of different types of intelligence.

One could even go as far as to accept those who reject logic as a mandatory referential for any type of rational discourse. Logic is now becoming fuzzy. Further, there are some authors, such as Meyer, who postulate that rational discourse should refer to rhetoric, as opposed to an axiomatic-theorematic code and others, such as Rorty, who suggest Hermeneutics⁴.

3 This refers to one of the founding legends of Romania, mentioned by so many, like Mircea Eliade.

4 Vd. ‘Les Rhétoriques de la Modernité’ by M.M. Carrilho, Quadriège - PUF, Paris,1999, especially the Avant-propos.

Our debate is thus intended to reduce this war of rhetoric to reasonableness. The ideas outlined in the paper, reformulate the question and do not offer a solution. They just aspire to speak clearly *about* a subject, giving up any attempt to speak clearly *as* the Subject (that's true: if the Subject is there to define the field of our discourse, the Subject, in a way, *speaks out*).

Master Sun (Sun Tzu) - the classical euphoria of an optimist

First and foremost, we have to underline the far-fetchedness with which Sun Tzu's Art of War is frequently understood. We could better say that *bing fa* (the second half of the original title of his master-piece) stands for the art of using armed forces, or the art of soldiering. There is another word in mandarin Chinese for War, *zhanzheng*, which, due to the pictographic origin of the language, means something quite diverse, a generalized quarrel involving combat in the open field. Sun Tzu uses this expression, immediately below (or on its side, to be consistent with Chinese classical calligraphy), and plentifully, from the second chapter onwards.

Preemption has always been acceptable in the Art of soldiering, although Master Sun would include it in a general science of nature and surely within the soldier's *Tao* ⁵.

For Sun-Tzu, the war was such a serious matter of state than even a Taoist (who prefers the usefulness of the void to a mere advantage)⁶ should write about it, spend time articulating various ways of mastering the intuitions that surround the concept. According to the legend, he goes so far as making a courtier game into a bloody demonstration of seriousness and, therefore, breaks his golden, proverbially wise, silence.

For him, the gravity of the matter⁷ and the sudden emergence of the enormous advantage in waging war in a period, which is not by chance, referred to as *Warring States*, (480 B.C. - 222 B.C.), required a careful consideration of all the "discontinuities" that war allowed to surface during its emergence, ways and results.

5 Let's use it Tao as such, not getting stuck in translation debates and be content with Fung Yu-Lan's approach as "basic principles". This will be a satisfactory operative definition, in *A short History of Chinese Philosophy*, Simon & Schuster, N.Y. (1976), p.8.

6 In the second paragraph of his "Sun zi bing fa" (Sun Tzu's art of soldiering), he states that the first factor of war is dao, the "way". In 'Sun zi: the art of War' p. 5, People's China Publishing House, 1995 Beijing.

7 Guo zhi dà shi, affair of great importance for the nation, a matter of living and dying - si sheng zhen di.

Starting with the priority of mastering both figure and ground, both in the internal ordinance of the mind, and in the external management of affairs, he cautiously drew the conclusion that the best way of waging a war was to take the enemy's state whole and intact or, alternatively, to break the enemy's resistance without fighting. War, as such, is void of any warring activity *stricto sensu*.

In a way, the best tool for taking advantage of this serious State's affair that war stood for, is to leave it for another day, by means of not letting any war-minded activity diverge from the inherent harmony of *Tao* and its conscious contemplator, who voids his mind of the phantasmagoria displayed afore. As the Tao Te King states, the wise does not know the Tao. He, who knows the Tao, is not wise or, even better % according to an old Chinese saying % one doesn't need to be warlike (existentially wise in war), in order to speak wisely about war. We are in the realm of Principles. We are not in the arena.

But void does not mean emptiness. Emptiness can be administered, in accordance with a string of events which existed prior to the presence of our mind to the world and which will continue to exist long after the world ceases being present to our mind⁸. Emptiness signifies the presence or absence of something such as the two possible perceptions of the half full or half empty bottle. On the other hand, void is linked to the nature of things, as opposed to its metrics. Emptiness itself (*kong*) is a Buddhist concept, a general relativism in a school of thought that came much later to China and which nestled upon something already existent.

And how should void be used in war? Not just in avoiding war, as a modern pacifist would proclaim (Sun-Tzu was no pacifist in an epoch justly referred to as the *warring States* - 480 B.C. - 222 B.C.) but using it. Avoiding war would mean discarding an important State affair and, therefore, the State itself. The sense of using War - contrariwise to being used by War - can be understood only by those concerned with sustainable livelihoods ("...those skilled in war move the enemy rather than being moved by him", Chap. 6, 1st paragraph). War, the "serious matter", doesn't obsess them, doesn't take control of their minds and bodies, because, before they know, they *are*. Those who learn from Sun Tzu could be referred to as wise men, but their wisdom would always account for less than *Enlightenment*.

So, how can void be used, in war? It is not yet nuclear fission, but the sudden realization, the sudden soft flash in the mind that war, as a concept, is void of an ultimate

⁸ This works as a definite difference with the Néant of the existentialists or the Nichtige of Hegel.

sense – the cautious use of this truth of reason would remind us that the State was even more serious than the seriousness of its different businesses. As the light behind different Chinese shadows, as the eye behind diverse glimpses, everybody could speak about it without really being specific. This feeling of absorbing and rampant seriousness, this reality that everyone could feel but not touch or capture in a concept, this was the *Dao* (henceforth written as it sounds: *tao*).

For Sun-Tzu, as all the rest of the Taoists, use of void would promote the transience of anything, just anything (“None of the five elements of Nature is ever predominant”, Chap. VI, last Para.), and a never-ending transience; that means not emptying any concept of its content as the cynical philosophers in Greece would later do, but *pre-empt* the concept and so, disarm the conceptualization.

Bing fa, the art of soldiering, was much more and stands above the art of warring. Those skilled in war command the moves; the fortunate moves do not command the warriors. How do you get such a skill? Just *being*. Those who are skilled become teachers and glow wise in the obscurity; their state of *being* becomes a serious matter of other larger and more stable *being*, the State...

Some Taoist⁹ lucubrations...

If the State seeks to be more important than the *tao*, if war becomes more important than the State, if attacks, glory, drama, the interests, the rank and file rushes attempt to be more important than war, then one should abandon oneself to one more frivolity. The attracting magnet of seriousness is not a frivolity, so one should use only an element of war, in order to pass intact through the density of this fatality that war stands for.

So, the void is used before it comes to be and is not exhausted. How can a part of nothing be used? How can half of zero be used in an arithmetical operation? It is used simply by giving to it the frail existence of a self-denying negation. Should it be the negation of a negation, certainly something would come out of that (*minus plus minus facet plus*).

If one denies in advance the mental device posed to deny something else, the negation does not come to exist and even the act of negation, that was keeping our mind busy for

⁹ I refer here to Taoism as Tao chia (the Taoist philosophical school) and not the Tao chiao (the Taoist religion) that leads probably to opposite consequences of the latter's. See, inter al. Fung Yu-Lan in 'A short History of Chinese Philosophy', the whole Chap. 1, 6 and 10, Simon & Schuster, N.Y. 1976.

a moment, doesn't live long enough to scan up the stuff it was supposed to delete. Therefore, within the certainty that one has to figure out something before annihilating it, all that comes to pass in Sun Tzu's Taoist indoctrination is just a mere illusion, the emergence in your mind of something else, something perpetually ungraspable but perpetually compelling, the *tao* ¹⁰.

(At this juncture, the reader could think that my intention is to deceive or confuse him by means of resorting to a strange, chinese vocable, as constantly referring to it all the time, therefore blocking fluidity in the channels of understanding. *Tao* would malevolously be just anything put there in order to keep the readers' insight alight, yet at bay, and allow me to proceed, entirely free to draw the conclusions I'd choose, because one of my key-words remained susceptible of being filled by any content, at my convenience. It is important to underline, here, that it is not the case. All things accounted for, one thing can be taken as certain: *tao* can be many things, but it's surely something other than my own mind's self-defeating postulations. If I evoke Tao, I may have some *transitory* difficulties in finding a working definition for it but that doesn't eliminate room for argument. Instead of Tao, I could call it MU, as in a famous Zen monk's response that is deemed to *unask* the question¹¹. In the end, instead of a Glossary, I don't have more than an Imagery to keep a rational audience attentive, since my very *definiendum* is only expressible in terms of my own *definiens*. I could exemplify by saying that Sun Tzu teaches how to peel out the different layers of an onion till we get to the central Void. What counts is the way the layers are disposed. The Void, in the end, is not the *Tao*; it is just the other side of the frame...¹²).

If so, let's clean up the wall around the frame. Sun Tzu doesn't provide a manual *on* war. He provides a manual *about* war from the perspective of the soldier's Art. In order to read him correctly, one has to weigh his premises: the seriousness of State,

10 Dao, the first factor among the factors of a sound Art of soldiering, stands not for a Moral cause as it has often been translated by the confucionists, both in Beijing and Taipei. Dao zhe jin mian ma shang tong yi ye. Gu ke yi xie zhi shi, ke yi xie zhi sheng, er bu ying wei. (Chap. 1, 2nd. Parag.) means: "Dao stands for: now people follow the rulers with the same voice. This way, they follow them, even though it may result in dying or surviving, even in front of great danger". So, this Tao is just a factor and comes to be more as a happy coincidence, a simultaneity than any moral value.

11 Vd. Paul Reps and Nyogen Senzaki 's "Zen flesh, Zen bones", Pub. House Shambala, London Boston, 1994.

12 There are many translations of the fundamental Taoism text, the Tao te King. I would just exclude the early XX Century's one from the perverse Alistair Crowley. And I would emphasize the translation of Lin Yutang, inter al. In any case they are all worthy, taking into account that both Chapters 1 and 81 (the last) are quite univocal, both in the diverse translations and in original version regarding the conceptualization of Tao (analogous to Heidegger's concept of Sein).

the preeminence of *Tao*, the preeminence of Knowledge and the mastering of Time, therefore, the anticipation. Pre-emption is just one means of anticipation and anticipation stands for the excellence of *bing fa*, the art of soldiering:

“...victory can be anticipated but not forced” (Chap. 4, 1st paragraph).

For Sun Tzu, the entire Knowledge of the enemy and of ourselves, the capability of anticipating and his confidence in prognostics, all reveal the same thing: one always has to frame a concept against the scenario in which it takes place, one has to master the void that surrounds everything, because being, is also a way of non being as well. This is not craftiness, despite the way it sounds. It is only more focus, more accuracy.

Preemption is a part of *qi* and of *zheng* (it can be a surprise or regular warfare), can be overt or secret (*mimide*) but it is there, available, it can and should be used. The feeling of void that this duality may suggest should be mastered and, thereby, *follow* Nature and making the *Tao* perceived.

Preemption is one in a set of manageable voids, the result of mastering the soldiering Art. All of this stands for the understanding of the seriousness of life and death, of fortune and misfortune, victory and defeat, State affairs... in a word, the *Tao*.

No matter how much one cherishes Sun Tzu as the wizard, the *shaman* of an autonomous knowledge, the primordial, articulate version of a wisdom generated by a profession older than time, still he belongs to a more primeval worry than that of the soldier's. After all, in the beginning, the soldier was not a soldier...

In the best of all possible worlds, this would mean that there is a possibility or an exploitable stock of probabilities that war, as in the Briand-Kellog's Pact of 1928, would be outlawed and disappear. Unfortunately, for Sun-Tzu, there was not such concept of world, as an all-concerning unity. This is a stoic idea, which developed much later, in another civilization. For Sun-Tzu, there were things, in contrasting and recombining aspects and a string connecting all of them. All that was expected from a wise man was to have the perception of this string that had its imprint everywhere, and try to hold it.

If war is serious State business, one is not only allowed to preempt it but has to carry on this pre-emption as an anticipation of dealing with one serious business of State. Nevertheless, there is much more serious State business. If one cannot do it or, being able, doesn't abide by the moral rule of avoiding it, the least one can do is to preempt its continuation, further down the stream of events. In a formula: the avoidance of war doesn't stay only at the end of war, it looms before it has even begun. Let's remark here

this important step of Taoist thinking: the concept doesn't look for being fulfilled into practice but it evokes the spiritual whole, from where it descends...

The war, for Sun-Tzu, is the continuation of a continuation, by means of various factors displayed in the mind. So, one has to study these carefully, one has to begin by calculating these factors which have combined themselves within the human mind since ever or, at least, since the first Chinese cosmogony, the *I Ching* (the Book of Changes) founded an autonomous Chinese wisdom. You have a lemon, make lemonade. But War is not represented by lemonade. It is serious State affairs, which broke the silence and required a time to speak.

Finally: why did Sun Tzu kill the concubines after being given the right of life-and-death on their amused flock, during a palace elegant game? One might say that this happened because of his political or scientific agenda, one may say that concubines were no more than slaves and treated that way, during those times, their lives dangled on a thin thread between life and death; others would even say that he was the messiah of Warfare/Human Survival and that was one of those decisive *moments* in History. May be Sun Tzu was addicted to gambling as the Chinese stereotype portrays, in our times. But nothing of this remains plausible in a Civilization, which cared so much for reward and punishment after death and which so greatly respected life even in its most fantastic or unexpected manifestations, be they biological or fantastic.

Sun-Tzu did it because there are things and they organize themselves, carrying us within. The Emperor lost his appetite and didn't want to see his concubines killed in a palace game's move. But the void was already there. As the legend says: Sun Tzu told the Emperor that *he was already out in the field*, after receiving his orders and the Emperor couldn't reach him ("There are... commands of the Sovereign, he" - the Commander - "should not obey", Chap. 8, 4th Para, *in fine*). Was Sun Tzu mad, ready to bid for the Emperor's fury? We don't know the details. Maybe he decided to put his life on the line, furious for being mocked by the concubines, maybe a weak Emperor, whilst in search of a reliable general, caught the opportunity to hire him before a rival, in the confining war-prone States, could take the opportunity.

The absorbing Void was already present, the Void which empties a game and makes it a simulation of Reality as Reality, with the same combination of factors, is a simulation of a game, in a civilization that was founded on a texture of perceptions and not a set of Ideas. The *tao* is the acceptable and wishful order in that chaos, the feathered dragon, like the missing link between dinosaurs and birds, a twofold spiral line, seen in alternation from the two different sides of a mind that was born at the

rhythm of a pulsing breath, a Mind that was trained in condensing its features in two opposite states. Tao stands as Simultaneity, the perception of a *form*, obviously shaped in that very same form's stuff.

Although it could sound very much dignifying to have a long-bearded exotic classic arguing on our side, this Chinese reasoning is unsatisfactory for a civilization founded upon the once-in-a-Eternity trial of the Soul (even for agnostics).

Master Carl von Clausewitz - the modern blues of a pessimist

Clausewitz emphasized the Primacy of Politics¹³, in War and the ontological dependency of the latter upon the former. This tempts us to disregard anything groundbreaking in his thought and simply to remit it to Political Science (to be discussed in due course). He was certainly an expert in War, as historical, political and sociological phenomena in the wake and middle of the 19th Century. He was a warrior and a person with a warlike spirit¹⁴ and he portrayed his subject very fashionably for his times, that means: as a duel¹⁵. Fortunately, we know him by other more or less dispersed products of his workshop, such as the "wunderliche Dreifaltigkeit", the remarkable Trinity, the content of which has been considerably debated¹⁶. It is "a" concept that is discussed for the first time at the end of the first chapter of *Vom Kriege's* first book, precisely where Clausewitz alludes to the results of his, postulated theoretical program, in the very beginning. That is, despite its inductive character ("..also vom Einfachen zum Zusammengesetzten fortzuschreiten."), a prescription in method, both at specific and general levels. But what is this "Trinity" all about? "Hate and enmity", "the game of probabilities and chance" and, finally, the "subordination to Politics". But it could be

13 "Diese Einheit" the unity for which Clausewitz is searching, and which not even the philosophers can get, among the contradictory elements of what comes from the wisdom of war and the interests of States and individuals, is nothing more than the concept "dass der Krieg nur ein Teil des politischen Verkehrs sei, also durchaus nicht Selbstaendiges", in 'Vom Kriege', P. 674, of C. von Clausewitz, Ullstein, (3te Aufl.), Frankfurt/M, 1994.

14 There is a letter, addressed to his wife, explaining how he felt, in the perspective of going to the battlefield and his sentence that "Wir moegen nichts hoeren von Feldherren, die ohne Menschenblut siegen" (We don't like to hear from Commanders that win without bloodshed), *Vom Kriege*, p. 243.

15 Ibidem. P. 681 " ..der Krieg ist ein Instrument der Politik; er muss notwendig ihren Charakter tragen, er muss mit ihren Masse messen; die fuehrung des Krieges in seinem Hauptmrisen ist daher die Politik selbst, welche die Feder mit Degen vertauscht, aber darum nicht aufgehoeht hat, nach ihren Gesetzen zu denken."

16 See, f.i. "Reclaiming the Clausewitzian Trinity", by C. Bassford and E.J. Villacres, in *Parameters*, Autumn, 95 or www.clausewitz.com.

“Army, Government and People”, or it could be “Instinct, Reason and Sense” or even “Weight, Load and Opposition....” If there is a “remarkable Trinity” it remains a beat, a pacemaker, a rhetorical topic, maybe so similar to dialectics as it is to fuzzy logic.

Some dualities (or polarities) such as “War and Politics”, “Means” and “Aims”, “Theorie” and “Praxis”... like “Strategy and Tactics”, such as “Concept and Contemplation”, “Wissen” and “Können”, “Knowledge” (*Wissenschaft*) and “Art” (*Kunst*), Possibilities and Probabilities, Fortune and Misfortune, etc.

The three reciprocal interactions (*Wechselwirkungen*) outlined in the third, fourth and fifth points of the very first chapter. In a formula: they express three degrees of escalation in bipolar, social phenomena in which one “pole” wishes to dictate its law to the other.

The “centre of gravity” (*Schwerpunkt*) used for the first time in the fifth Book, fourth chapter, is later repeated, several times, in the 27th chapter of the sixth book, where the convergent uses the author makes of it, are collectively named *Centra gravitatis*. He confesses that he has borrowed the expression from Mechanics¹⁷.

Friction (*Friktion*), first used in the seventh chapter of the first book, connected with the unpredictability of War and modern theorizations in terms of non-linearity and the Theory of Chaos¹⁸. In fact, this intuition comes from his master, the Hannoverian General Scharnhorst, and not from himself, Clausewitz.

Of course, one could find many more concepts in Von Clausewitz’s masterpiece but as he says % our primary objective is to extract the reality that unified it % “the probabilities of real life come instead of the extremes and absolutism of Concepts”¹⁹. Unfortunately, there is no concept such as *pre-emption*, among the enumerations he abundantly casts.

As noticed in footnote 11, Clausewitz takes the opportunity for criticize those who celebrate the Commanders that boast of defeating the enemy without bloodshed, because he commits himself to making War recover its dignity (“...die Kriege mehr zu wuerdigen.”) and, thereby, downgrading the coarse “sword man, that one leads to be more and more humanely dull, till the day he turns back on us and rips off our very own limbs”²⁰.

17 Ibid. p.531.

18 Vd. inter al. “Clausewitzian Friction and Future War”, Barry D. Watts, National Defense University, 1996, revised 2000) www.clausewitz.com.

19 Ibid., first part, first chapter, point 10 (tittle).

20 Ibid., p. 243.

Clausewitz begins his unfinished masterpiece *Vom Kriege*, by postulating a method, in which 19th Century rationalism²¹ has its place, but in which a new concept of science looms, encompassing Psychology and Sociology (he often refers to “Geistkraefte” – spiritual forces – and to “Charakter”).

He is an author positioned in a transition period between a rationalist and illuminist tradition, the one heralded by Napoleon to Europe, at bayonet’s point, and the other romantic one that inspired the national upheavals against French invaders and possibly the very emergence of nation-states in modern Europe. He establishes a whole rhetoric taken out from positive sciences, like Mechanics and Dynamics, and goes as far as the “fog” of human intentions, spiritual and character energies, chance and the gigantic trends of History. In fact, he concludes by making use of one of his most favorite nouns, borrowed from his contemporaneous Physics, the famous *Schwerpunkt*, to describe and advise on what he believed to be the roles of his native Prussia and his respected Austria. As a matter of fact, he standardized the language from the first to the second edition of *Vom Kriege*. In the first Edition, Austria and Prussia were the *Schwingerpunkte* in the (then ideal) German *Reich*. They were, the center of equilibrium, in 1832, and they ended up by being, in Clausewitz’s mind, the *center of gravity*, in 1853. As the *center of gravity* may be external to the body (contrariwise to a point of equilibrium) this change may reveal that Clausewitz had not only enlarged his vision of the subject “War” in terms of widening its context, but also settled a doctrine with its own glossary.

Coming back to *Vom Kriege*, for over 1000 pages, he kept tracks of *data* (the certain and the uncertain) he had personally accumulated throughout his career and inserted his intuitions on the Nature of War, therein.

Experts debate over his inspiration, whether it was an axiomatic-deductive one or something more like the Intuitions that underpin modern theories of non-linearity in Mathematics²². Probably he borrowed from both. It is not clear which was his main intellectual influence. He quotes neither Kant, nor Hegel, neither Schopenhauer nor Nietzsche despite the facts that one of his masters was apparently keen on Kant²³. Neither

21 Vd. *Vom Kriege*, third chapter of the first book, devoted to the “military genius”, in which he quotes Napoleon’s “richtig” comparison of field decision-making and mathematical calculus.

22 See Barry D. Watts, *ibid.* Chapter 11, footnote 10 and Martin Van Creveld in “The transformation of War”, p.245.

23 Vd. Antonio Cavalla’s Epistemología de Kant en Clausewitz in www.monografias.com/trabajos5/epikan/epikan.shtml and Peter Pareit’s Clausewitz and the State: The Man, His Theories, and His Times, Princeton University Press, 1976, pp. 71 and 74-75.

Kant with his liberal public positions and pietist moral intimacy, nor Hegel, desp his position of “the” official German philosopher notwithstanding, could have seduced a keen reader of Science, with a typical, non-exuberating Prussian education, such as that of Clausewitz.

The Prussian tradition prescribed modernization in a pragmatic way, and this project had been once led by a strong reform-minded and iron-fisted Prince, who gave no room for philosophical divagations, exception taken for the “happy few” in Sansoucci. What one can see in Clausewitz’s way, it’s already the influence of Positivism, the recognition of a superior rationalistic tradition that spilled out from France. One can also see the contribution of a complex set of sociological facts, responsible for concepts such as “fog” or “friction” as well as “Courage”, “Spiritual strengths”, “Military genius” or “Character”. Positivism makes material and immaterial facts sound Science-compatible, when displayed all together.

Clausewitz was certainly influenced by the positivistic tradition due to emerge soon in German Sociology. When this latter culminated in Max Weber it was much more than the abstract logicism foundations that fructified in Hegel’s doctrine. Clausewitz clearly adheres to the positivistic program, when he commits himself to “...eine positive Lehre aufzustellen” and expresses his hopes to “engage principles, rules or barely systems for the conduction of War (...) as a positive target”²⁴. What else could influence Clausewitz as he makes his wisdom kneel to Politics, a concept that he doesn’t discuss, that he accepts as technically pervading all levels of War? Was it not positivism to which Wittgenstein evoked, when, many years later but at the time of the first fatal Catastrophe of the *Reich*, he said that “the world is the set of facts and not the set of things”²⁵?

Clausewitz states very clearly that he was following his program and accomplishing it if “in what concerns the Necessary and Generality, we wanted to make it evident, so as we’ve left its..” - (the General and Necessity’s) - “own playground to the Individual and Fortuitous.(...) regarding the arbitrary, the unfounded, the random or fantastic or even sophistical, that, we wanted to cast away”²⁶.

24 Ibid. p. 92.

25 Vd.the point 1.1 (the second sentence) of Ludwig Wittgenstein’s *Tractatus Logico-Philosophicus*, Routledge and Kegan, Cambridge, 1961.

26 Ibid., p.712.

27 He has taken some study in Fine Arts, vd. James King, “Clausewitz, master theorist of War”, *Naval War College Review*, 30 (Fall 77): 9, p. 5.

It seems that it was Art that seduced the individual, biographical Clausewitz, who was in search of a hobby when he compiled his notes²⁷. Many of his “trinitarian”, enumerations and his general style, evoke trends in Romantic Music, far more than those ones in Philosophy. Probably, he simply ignored German Philosophy that left Metaphysics, and a reasonable justification for old beliefs, in stand-by (Kant) and had demolished reasonably founded values (Nietzsche). The Characters underpinning certain trends in German Thinking were not even reliable, from the cautious perspective of a Strategist: a desperate Nietzsche, a turncoat Hegel and an eccentric or bulky Kant. On the other hand, he comes from an intellectually elaborated background in Music where the Hanoverian, appollineous Bach and the Austrian dionysian Mozart give way to the thunderous Flemish Beethoven or to the unbearably light Strauss. In music, there is no positivistic transition from 18th Century rationalism to 19th Century scientism...all stands for romantic music, be it Beethoven, Berlioz, Bizet, Puccini or Strauss.

Two poles: Sun Tzu and Clausewitz

What are the main differences between a Taoist, who breaks his silence and a Clausewitz who articulates the sounds of rattling and drumming, into a symphony of mechanics and variables?

The difference is that Master Sun addresses the public, not to get a name written in posterity but to admonish those who have strayed from the Way, although occupying a nodal position between Heaven and Earth. He focus on details and indoctrinates, in order to remind his pupils of the balanced and correct way of proceeding, and to make them return to the old centre of gravity. He claims that this is cast in a regular rhythm, almost symmetrical. He doesn't seek protagonism, nor is he afflicted by doubts and anguishes. He cherishes Nature, sentient beings (being evident that even mountains, stones and lakes are pervaded by spirits) and, most of all, the stability-seeking community he serves. His words are of consequence in the facts of life, not in the facts of language. His doctrine is tuned in such a ritual way as one of the most ancient nine Taoist songs, depicted in the *Ch'u-t'zu* ²⁸.

On the other hand, Clausewitz, displays strings of categories, sets of experiences and unleashes them as if they were the first chords of an enormous self-expression impulse, and

28 Vd. Eva Wong's "The Pocket Tao Reader", Pub. Shambala, London, Boston, 99, p. 21, the "song to the Lord of the East".

then composes, orchestrates them, finally deposing the whole symphony, at the feet of Politics.

An intellectual who promised a Theory on war, departing from a Concept such as correct Intuition²⁹, the very same notion that rapidly lags behind³⁰ when the profound constants surface³¹, thereby making Theory insufficient for Reality, he is an intellectual who struggles with the 'large mass of knowing and techniques', longing for the simplification of Knowledge, which perceived the subject of his focus as a detail in a *continuum*, never as an isolated fact but an aspect of human affairs. He's a Pilgrim going somewhere, he's not coming back home to the point that he even uses this imagery - "... der rueste sich (...) mit Kraeften wie zu einer weiter Pilgerfahrt aus"³².

One tends to associate Clausewitz with Romanticism, as a mental trend. As a matter of fact, Romanticism followed the bloody rationalism that invented Terror and the quickest way of separating the head from the body. Besides, Romanticism, the one of the mythical "Ernani", or the real Andreas Hofer, in Austria, "El Empecinado", in Spain or "Januszik", in Poland, didn't take long to be fighting against the crowned heads they helped to restore. Clausewitz knew what he wanted. He was commanded by the spirits of War to compose his chant and he just managed to convey the voices he heard, to the main Auditorium of Politics, in which a Phantastic symphony was about to be performed.

Clausewitz...

As the fallen angel of Politics, to whom Bismarck alludes in a letter to his wife, Johanna von Puttkammer³³, Clausewitz longed for a Science of facts and yet he only managed to

29 Ibid. "In jedem Fall wird die hier geschehene Feststellung des Begriffs vom Kriege der erste Lichtstrahl, der fuer uns in den Fundamentalbau der Theorie faellt, der zuerst die grossen Massen sondern und sie uns unterscheiden lassen wird", p. 37.

30 "...weil der Krieg in der Wirklichkeit sich von seinem urspruenglichen Begriff oft sehr weit entfernt", *ibid.* p. 39.

31 "...das Gefecht ist hier nichts als ein Abmesser der Kraeften, hat an sich keinen Wert, sondern nur den des Resultates, d.h. seiner Entscheidung", *ibid.* p. 47. The unpredictability of a Battle (the "only activity in War" -p. 47) is not important by itself. The strengths are measured in this Unit, par excellence, of the warry phenomena, so the result is what counts. Unpredictability is always provisional. Clausewitz doesn't have the cult of "fog", he has the cult of a measurability that it is not graspable yet. He likes "foggy" situations but he surely believes in Calculus.

32 *Ibid.* p. 147.

33 For a profile of what Bismarck understood as Realpolitik, see Henry Kissinger's "Diplomacy", Simon & Schuster, N.Y.94, pp. 126-136.

make the way for the still-to-come Institutions of a warlike Politics, in which leaders and priests would walk in horse-riding boots. He made war trivial, for something new to emerge when the myths of liberalism boiled down: the interest, that piece of individual will, dispersed as share-holding in the Stock of a industrious society. And the style of interest is positivism itself, a non-debatable acceptance of facts as building blocks that carry in them the design of the overall building. As the slogan of the Brazilian Republic, still holding in its flag - "Order and Progress" epitomizes.

After all, if Clausewitz didn't know very well where to his effort was leading him, at least he knew his "Methodismus": "The War, in his highest sense, doesn't hold in *a boundless amount of small events (...)* but on *single ones, great and decisive* that have to be taken individually. It is not a hay field that, by means of a better or worse sense, is mown down, disregarding each event's character". War stands for a set of "big trees, to which the ax is applied, after careful consideration, according with the quality and position of the stem"³⁴.

If he, apparently, came out inserting the set of War into a larger set of Politics, it wouldn't be surprising that he left his masterpiece unfinished, precisely at the point where he was beginning to assert in European Geopolitics³⁵. Unfortunately, he didn't live long enough to expand on that but, on this, it is possible to base an observatory and have a glimpse of his Methodological assumptions. As positivism accommodated more conservative and progressive ideas within Republic or Constitutional Monarchies, so his Method accommodates facts of War as well as ideas formed in the field of observation. This is the reason why he believed in Character, in Genius and in *coup d'oeil*, this is why he compared the Strategist to the keen woodcutter instead of the tireless harvestman. That's why the *specificities* that were Austria and Prussia were the *centre of gravity* of a *body* not yet surfaced, the German *Reich*. He believed that the still-to-come Reality would be brought about by occult rules and trends. But the fact was that these, although not yet clear, where positivistically discernable rules, such as the Melody that comes out of the rattling of Instruments in Beethoven's *Eroica*. Like many Germans of his time, he was announcing the Sociological positivism of Carl Schmitt...this would be positivism but not positive, due to its restlessness, and handling of too many "foggy" realities in a rather 'flaming' way...

However, Clausewitz doesn't make a *pure Theory* of war, like the later positivists made on other fields. He announces difficulties. He is not a Hamelin's pipe player. He dwarfs himself in front of a sequoia's bush, erecting complexity and difficulty. But he doesn't give

34 Ibid.p. 118.

35 The reference to the roles both of Austria and Prussia as centre of gravity in the German Reich.

up his instinct of finding a general Theory. And, this time, he finds facts, large stems that he has to shove down. The moment those stems fall down as logs, they become interests. Making them gigantic serves only to entice the Teutonic warrior, who hasn't been brought up in a society based on interests but who was caught in violent times. He got fear in his youth and he devoted all his life to recover courage. That is what *Vom Kriege* is all about.

Clausewitz believes that considerable Knowledge is required to master the "Fog" of War. His seriousness in this quest has the "weight" of Gravity and Gravity lies on the centre of his intuitions, along with the inspiring laws of Mechanics. But he signs up to a positivistic mythology of Science; he exhibits a disenchanting subordination to the monotony of objectivism in posing the Problems. After the first stun, caused by Napoleon's eruption, he is now ready to charge through, holding the spade of Science and the strengths of Spirit, the same Spirit that commanded Hegel, and maybe the same that contracted *on* Faust. His belief in an "occult" Science, within our reach, waiting to be revealed, doesn't make an occultist of him but, tentatively, a modern *Gnostic* or, at least, prone to Gnosticisms. Fortunately, one doesn't have to see, before making assumptions and it is not healthy to be always near a lucidity that slips forth. Why? Because the ideal of finding a "universal scientific key", whenever Knowledge is "foggy", makes Wisdom unviable...

... and Sun Tzu.

On the other hand, Sun Tzu is not going in a Pilgrimage, he sits and thinks, he's not riding any horse³⁶. He is coming back home, or simply never leaving it, the center where Heaven meets Earth. He admonishes the rulers, in the name of a much more ancient and silent wisdom that, from time to time, tends to be forgotten by humans.

Clausewitz brings to the rulers a gift carefully crafted for years an end, carrying them away in the funfair of an award's ceremony. One really doesn't know whether the warlike spirit of Clausewitz had pushed forth Politics thereby, in Machiavelli's way, as the continuation of war by other means (at least he did it in Economics and Management). On the other hand, Sun Tzu has brought back Politics (at least the politics of War of his times) to the sheep-fold from which it had strayed out.

36 See the ideal of a Taoist country: live a whole life in a country where one could hear the dogs barking and roosters singing in the villages abroad, and die without ever visiting one sole foreign neighbouring country. Vd. Lao-Tzu, Chap. 80.

These are two completely different approaches and with 2400 years between them, it doesn't seem that a Chinese general, who cherished victory without bloodshed, as the paramount skill in warfare wisdom, shares a common ground with Clausewitz. In fact, Sun Tzu and Von Clausewitz, are not, definitely, two of a kind...

Pre-emption - warlike Politics v. peace soldiering

Then, what about pre-emption? For Clausewitz, it could be a stopover in a process that begins with human affairs ("menschlichen Verkehr"), an isolated fact never coming from a different Reality: Politics. Pre-emption is a mere interpretation of a detail within a *continuum* that could be debated in the hearts and minds or even in Courts but without breaking the fluency of the *continuum* itself. *In somma*, there are no categories of pre-emption in Clausewitz's thought.

For Sun Tzu, pre-emption is an aspect of an intemporal order that, notwithstanding perturbations, always returns to stability. Thus, the Time of his mindset remains circular and hence, one is not even able to pre-empt, but rather avoid or devoid, only. Be or not to be, that's Sun Tzu question, that's the *way* it is.

For Clausewitz this comes more paradoxical: not to be and be, at the same time. That's Politics.

So, now we are able to draw an easy conclusion: the Taoist discourses, most of them in short poems, sayings or *Koan*, may be as serious, humorous or crazy as Eva Wong describes them³⁷, but they also address many more issues than the classical set of alternatives which move from a logical spirit to an emotive one. Taoists reserve a much humbler role for language. This is not the case in the western tradition, in which shadow Clausewitz sprouts.

According to Thomas Jefferson's saying, the tree of a new garden sometimes needs to be watered by the blood of the heroes and the crooked. In an Eden sowed by human hands, language is a second Nature. Therefore, the continuation of Politics by other means, may give a bad name to both the twin trees of War and Politics, just because, as Clausewitz would say, it is friction which makes the apparently Easy, become Difficult ("Die Friktion...ist es also, welche das scheinbar Leichte schwer macht."³⁸) and now, in the

37 In the "Pocket Tao reader", Pub. House Shambala, Boston, London, 1999.

38 Ibid. p.79.

political war of warlike ideas. His renamed formula, *war is the continuation of Politics by other means* is so vague and trivial that it often backfires in demagoguery.

Descartes, definitely was being wise when he had to admit that a small, resilient demon, could still be deceiving him at the point when he successfully landed on the hard ground of “I think, therefore I exist”, (thus founding the possibility of Knowledge). What the *cogito* means is that Truth should be simultaneous with revelation, therefore it could never be *pre-empted*. Otherwise pre-emption could, itself, be pre-empted and Time would move backwards, falling in a never-ending *vril*, a never-ending *deconstructivism* dear to no matter ideological path. Descartes’ rational effort presupposes that one cannot pre-empt truth. One can reach it and I don’t know for how long he can stay and hold to it. And if one cannot pre-empt Truth, one can definitely not prove (or assume he can) that he is entitled to pre-empt, no matter what, anywhere down the Complexity line.

This is the Twofold spiral: either a proliferation of pre-emptions or the pre-emption of a prolific thinking. In other words: something to be avoided.

The alternance of the two could mean a whirlpool, a downwards spiral of intellectual panic so deleterious as the Timothy Leary’s first hallucination, which he experienced prior to even thinking of doing drugs³⁹.

The Right to Self-Defense in International Law. Between Pessimism and Optimism

Self Defense is defined in the article 51st of the Charter of the United Nations as “the inherent right” (“*droit naturel*”, in the French text). Even according to the previously cited Briand-Kellog’s Pact of 1928, that proscribed war within International Relations (Art. I), self-defense was a justification for waging war, this meaning that, in the language of the conventionalist wave spreading throughout modernity, self-Defense comes prior to war itself. It is something isomorphic to violence, as this latter is isomorphic to the human condition. Nevertheless, war is just another matter.

Since one can regulate war, both as an exceptional resort and as an ongoing practice, to an extent that it could be forbidden in principle, one cannot regulate self-defense but simply provide the tools to recognize a lawful one. War pertains to the level of organized communities, when the rational *judicator* can separate the layers of self-evident predicates

39 Vd. Timothy Leary’s ‘High Priest’, The World Publishing Company, N.Y., 1968t,(First Chapter “Day 37”).

within human condition from those that are constructed or conceived (and, therefore, reversible).

This doesn't mean that there is no such thing as war among animals (something as contended as the question whether there is rationality or verbal language among animals⁴⁰) or that there are not socio-biological premises for organized violence among our primitive ancestors. What this means is, that, all the interlocutors in a hypothetical trial would have hypothetically to agree at least in the following: that war is a different state of affairs than self-defense.

Self-defense is inherent to human life and occurs alongside life itself (even in pathological paths to suicide), while war requires more than a recognizable right. It needs ability, a rite and a convention that anthropologists tend to see in the foundation of trade and not the result of a failed or set of failed transactions, among primitive societies⁴¹.

The fiercest devotee of the pagan Mars would agree than not everyone is originally prepared to War. But in what concerns self-defense, that's another ball game we're speaking about...

So it seems, that, while war was initially taken as a fact of life and finally, so narrowed down that it has been ousted of the "facts of law", self-defense emerged as the exception to the rule. After years of regulating and submitting war to a discipline, a whole new era of regulating self-defense seems to lie ahead.

All things considered, self-defense remains an inherent right to the conditionality that is consecrated in Art. 2, that is: the equal sovereignty of each and every State. Here, as in Art. 51, the language of law deals with matters, which one assumes to have existed prior to the convention-spree in International Law.

The problem is that, whilst there is a long customary tradition of recognizing the signs of a state's existence refining the precedents which provide the topics for a widely acceptable and reciprocally opposite definer, with the same name (both Peace as an achieved state of affairs and Peace as an aim - the one established in the Art. 1 of UN. Charter), self-defense may carry a void in itself, or a non-statement at the end of a defining process. They are here to help marking its territory.

And I mean by "frame of symmetries", a sociological fact, while the "board of opposites" comes from logic. In symmetry, the opposition is an illusion - since everything,

40 Vd. Inter alt. Iraeneus Eibl-Eibesfeldt in "War in Nature".

41 Vd. Pierre Clastres, Marcel Gauchet, Alfred Adler et Jacques Lizot in "Archéologie de la violence: La guerre dans les sociétés primitives, Livre 77-1, Payot, Paris, 1977.

in fact, is emanating from the same centre like the ink in Rorschach spots - whereas in opposition, the vanishing of something means the emergence of its contrary. Please note that these are only rhetorical mechanisms but the way they are used means precisely the opposite. Symmetry ends up inducing asymmetry while opposition opens the door to compromise.

This is why self-defense is logically perceived as previous to conventionalizing, a premise to the agreement on something still to be stated, articulated and enacted. Formerly, this was called natural law, the existence of which nobody believes in, any more, even if we replace Nature by rational pre-requisites. While war was not considered as inherent to the community addressed by U.N. declarations (and I include here the articles of the Charter), self-defense has been considered inherent to the Self of the state. There would be no recognizable state not wanting to be considered, even for a short while, as such.

An hypothetical pacifist state, Shangri-La, up on the Himalayas, ruled by Buddha himself, could abhor Defense but would have, automatically (inherently) self-defense, even in its awkward ways...

All things considered, the Right to self-defense, as it is consecrated in Art. 51, is not generally considered to encompass the Right to anticipatory self-defense⁴² due to the expression "when an armed attack occurs". This ruling is not binding for the few non-members of United Nations, but its members have considered it as a derogation of the controversial customary law.

In this line of thought, we come back to the same old question: how can the positive and conventionalized "will" of law supersede such thing, bearing in mind that Custom founds its validity in a effective and respected ongoing practice? Isn't that a fact that the Convention spree, the articulated/aphoristic designing of Law comes after centuries of enduring legitimization processes, promulgation rites and enactment systems that are, themselves, customary?

Let's not enter into the debate that custom supersedes law, as a source of Legitimacy, because there is no custom whereby practice and norm could be separated before law's binding nature came into mind, while law and convention still needed to be put into practice in order to test its validity. This even leaves aside the fact that there are times when the customary norm's recognition doesn't require more than a single case to be taken as valid and obligatory.

42 Vd. "The Charter of the United Nations - a commentary", edited by Bruno Simma, 2nd edition, Oxford University Press, 2002, V.I, p.803.

The heart of the question is that there is not such solemn declaration in the UN Charter (after all, the victor's statute after a worldly confrontation) similar to the one in the last Paragraph of the Preamble of the Vienna Convention on Diplomatic Relations, of 1961, which states that the previous customary law is the outer circle of the conventional articulate.

So what remains is a kind of Law, emanated from a Society of States, which logically pre-existed the United Nations. If that is the Law of Nature, many things could be argued about. But, if that is what pushed the legislator to use the *inherence* of the right of self-defense, one has to study what this latter stands for, and what connects the concept of self-defense to something inherent to the state. Or, since we are studying the fundamental link between two concepts, or cultural mind figurations (self-defense and state), let's focus on what is inherent to self-defense and inherent to any kind of rational conceptualization.

And since there is no concept in the mind, which wouldn't regard reality, let's study the defining reality of the concept, that is its actuality.

Master Condoleezza Rice. The momentum of Prophetism

One of President's Bush NSA's favorites is the National Security Strategy. We don't know yet how it's going to grow up, which tendencies will show, whether nature or nurture will prevail, whether the "child" is going to look more like the father, the mother, or a distant ancestor. It's still being submitted to the first tests of time and, contrary to Master Sun, we don't care about the biographic details of his mother. They will be put to use, at the end, for the way a mother is, gives a clue as to how the child will be. The political agenda of some public actor may reveal a Destiny and his role may help trace back the entire script of an Ambition.

In a lawless international environment, a document like this can't be taken as the set of previsions or provisions on how the established power is going to behave. The document accepts that "for centuries, international law recognized that nations need not to suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat - most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing an attack" (Chap. V, Para 11th). The ruling has been very clear but one" must adapt the

concept...to the capabilities and objectives of today's adversaries" (Same Chap. Para 12th). Here, the line separating lawfulness from non-legality is clearly crossed.

Nevertheless, this above-mentioned adaptation of a concept, this new figuration is still carved on the same law's wood. The USA may be standing in the verge of a new law, due to regulate a lawless, or - to use a Ushrhetoric - a "failing" or "failed" international community but they are not out of law's reach. As staying beyond the law would certainly mean breaking it (I could not evoke, during the Dry Law period, in the thirties, that, "in the future, this business of distilling booze will be legal"), all the legitimacy of law's enactment (and, by that, the international community) must be reorganized. Hegemony it's not only the relief, up on a victor's path, but also a liability of every day's business.

If we sought a pledge, we should bear in mind that neither the detailed and cautiously worded Encyclicals issued by the Pope's chanceries can predict how the relevant catholic communities will behave, nor how the long, codified documents leaked from the communist party of China would help to predict how the largest political party in the world will evolve.

One of the several advantages of a codified set of norms is that, since the times of Draco or Solon, they serve not only to enable a ruler to trim society's tree, but also work as a mirror for self-esteem when Aesthetics compensates (and guarantees the improbably productive) setbacks in history.

The fact is that this document is neither a set of norms, nor one of guidelines, nor even one of pledges. It is "reason-in-the-making". It's the delineation of a style in the way of weaving the fabrics of discourses, expectations and significations in the international environment. That's what strategy is all about in a world in which the "ideological struggle" imposed by the emerging Marxism, has given place to a somewhat unfortunate expression "war of ideas" (Chapter III, bullet 3).

Later we'll see, how an intuitive grasp of a humanly ungraspable series of infinite moves, is important to reveal what's in a "woman's mind" even if it is not totally clear in her mind (forgive me the chauvinism).

This strategy, as all others, has ways and means. I don't mention the ends because they are outside the realm of strategy; they belong to politics. A text can be patterned to conduct the succession of ordinary laws but not the patterned text to conduct policies, the Constitution.

So, which *means* does the Document really provide?

First of all: principles. Without enumerating them, it is clear that they are formulated in a universalistic way (“these principles are right and true for all people everywhere... and no nation is exempted from them” - Chap. II, first paragraph). In the Declaration of Independence of the Confederates some similar principles are uttered as self-evident. One feels tempted to ask: and what if these voices were wrong? The only approach is a combination of rational agreement’s experimentation and thereafter the plausible answer: “No. They seemed to be less wrong than the rest”. Let’s use void, as the Taoists do, and say: these formulators are already on the field, they cannot communicate with the emperor, they’re holding together what remains of Right in a lawless international community”. That’s not blind reliance, that’s focus.

Second: ideals. Some of them, even in terms of Economics, could be taken as reciprocal eliminators (freedom and equality), without losing its virtue. Its conciliation and mutual accommodation comes with history as well-succeeded experimentation of an identity (“Our own history is a long struggle to live up to our ideals” - Chap. II, 4th paragraph).

Third: history - “As a result, America is not just a stronger, but is a freer and more just society”; “we can see examples of how authoritarian systems can evolve, marrying local history and traditions with the principles we all cherish” - Chap II, 5th paragraph).

Fourth: clear definition of an enemy % global terrorism (Chap. III, 3rd paragraph), “Thousands of trained terrorists remain at large with cells...); and ‘rogue states” (Chap. V) which, among other things:

- Are tyrants to their own people and squander unique resources
- Disregard and violate international law
- Are determined to acquire Weapons of Mass Destruction
- Sponsor terrorism around the globe
- Reject basic human values
- Hate USA and everything these latter stand for.

Fifth: long-standing institutions and long-standing alliances both internal (Chap. III, 9th Para and Chap. IX) and external (Chap. VIII, 3rd Para.).

Sixth: a strong economy and an integrated society (last paragraph of the quoted document), something always put to a test.

Bearing in mind that which has been said previously, we move now to the ways but not before restricting our enquiry to the only *way* we're focusing on. In order to display the characteristics of novelty and proclaimed generality and despite the casuistry within which it is associated, we only approach pre-emption.

Is it a right, a suspended right (a privilege)? Is it a duty inherent to the formulation of a strategy? Is it a political pledge? We'll see.

One is tasked "...defend the American People at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches..." USA borders.

One has the faculty of "acting alone" (after "enlisting" more or less successfully the "international community") ...

One exercises the right of self-defense as far as the level of "acting preemptively" ...

One accomplishes effectiveness as inabilitating the enemy in striking first (Chap. V, Parag. 9).

One acknowledges that "rogue states" don't use conventional means, notably the observance of international law so one is entitled to exclude them from any law-abiding international community...

One reckons that there is no difference among civilian and military targets, there being precedents that, no matter whether they are small or large scaled, they don't abide to even the most rudimentary law of war.

One avails itself that there is an amplification of exponential danger coming from an inherently unpredictable "rogue state", by means of the inherently exponential consequences of an attack using Weapons of Mass Destruction, in the hands of the latter...

One assesses that the above mentioned exponent and the need to resort to cascade Intelligence equations (in order to find out the value of a variable in an equation, one has to solve other equations that are indispensable not only to clarify the terms of other levels of the cascade but even to settle or formulate them) makes the threat more threatening...

One calculates that the bigger the threat, the bigger the risk of inaction...

So, if all those ways are there, in terms of assessing the situation and scrutinizing the tools available, it is as the document says, a "more compelling (...) case for taking anticipatory action to defend ourselves" (Chap. V, Para. 13th).

One can see that pre-emption is included in anticipatory action, which is less than prevention.

Again: is it formulated here, a Right, a Privilege, a Power or a Duty?

So far, none of the enumerated juridical categories satisfy our quest. There is maybe an element of each and every category. As the document says, and history largely attests

“The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to National Security”.

Juridically speaking, the National Security Strategy only opens a case and is evoking, as a plaintiff against a potential defendant in three accounts: a Rogue State pursuing Weapons of Mass Destruction or harboring global Terrorists or a Liberation Movement accused of networking with the global terrorism.

And, what it really resorts to, is:

- Common-sense,
- Long-standing practice within the limits of law,
- Inherence of a natural right of legitimate defense.

This document is not a pledge to break the law, which in many criminal legislations, when is taken as a public exhortation already amounts to be an offence (this is a matter unsatisfactorily curtailed by the text in Chap. V, Para. 14th, first sentence, due to Art. 2nd of the U.N. Charter). The document makes a case in terms of general prevention and the right of pre-emption stands for an inherent right assisting any state in a disorganized or failed International Community of nations set apart. It presupposes more means to a wider global governance.

Conclusions. The advantages of a mitigating pessimism and a non-prophetic optimism

There are many strings to disentangle in all that has been said earlier. On one hand, there are juridical categories which have to be used to the extent they already have, others that have to be submitted to a more extensive interpretation and adapted, functions that have to be completely reshaped (Chap. IX, Para. 12th and 13th). On the other hand, there are aims that have to be pursued at all costs, because they are vital and sometimes even more vital than life itself (“we will never forget that we are ultimately fighting for our values and way of life”, Chap. III, last Parag.), as well as expressions that require an attentive and cautious filling of the content (“freedom and equality”, “war of ideas”, “principles right and true for all peoples everywhere”, “failing States”, “threat” of an armed attack).

It would be too ambitious for an occasional paper to try to fill the content of the many blanks that have been exposed. But it would be too irresponsible not to point out the

far-fetching nature of some formulations already exposed, either. It's surely rewarding to take the risk of stating that the document under scrutiny couldn't be considered as a complete set of ideas, with the mobilizing factor of a new political prophecy. After all, it is nothing more than a pragmatic document, which stands for "reason-in-the-making" and requires interaction from other rational actors.

Even if it should please some school of thought, such as that represented by Cornel West, from Princeton, not all American pragmatism means prophetic pragmatism, nor is all American thought that of a pragmatist. A prophetic enthusiasm doesn't grant the richness that a young powerful nation is looking for its thinking.

It has been argued that Condolezza Rice occupied the middle ground between the so called "hawks" (Secretary of Defense Donald Rumsfeld) and "doves" (Secretary of State Colin Powell)⁴³ and that should have granted her a privileged status with President Bush. It has been argued this also shaped the dimension of her own political agenda, as well.

One thing that cannot be forgotten is that this document is the product of several contributions.

Taking into account that there should be a mainly exploitable guideline within its complex of ideas, which mental sponsorship could one choose between Sun Tzu and Clausewitz, so as to position this Document in the history of strategic thought?

Certainly this is a question that deserves to be answered because, although certain matters can be considered new under the sun, the sunlight enlightens in the same way, fundamentally.

I tend to consider that this Document is mostly Clausewitzian and that comes as no surprise, taking into account all the influence that the neo-Hegelian Francis Fukuyama has had in shaping the conservative and neo-conservative thinking, in the context of President Bush's election, although other names as Leo Strauss, by means of the neo-con spree and Huntington, by means of the neo-realists seemed to have the upper hand. After all, the feeling of 'end of History' was not at all incompatible with the one of 'clash of civilizations'.

This document is the logical consequence of an evolution of ideas and the corollary of a certain way of considering and interpreting history that has come to an end. Neither Fukuyama proclaimed the end of History (only superficial readers would

43 Moises Nain, Director of "Foreign Policy" in an interview granted to the anchor-man of 'American', in the Italian Channel "La Sete", on the 5th of November, 2003.

argue that) nor history in Hegel has a univocal meaning⁴⁴. The only wish I formulate is that the bending of the Soviet Union upon itself doesn't turn out to be a kind of Kung-fu rolling down, capable of pulling the adversary (apparently frozen after decades of deterrence stalemate or eroding brinkmanship) to the lower level of coarseness. I hope that Lenin's saying about the differences between the primeval Soviet Union and America, that is, the power of the Soviets and electric light, doesn't work as a curse.

I don't really see it as a danger, due to essential plurality of American society. The danger resides much more in the throng of Allies, bursting into American-led alliances as well as the number of recycled former enemies. At the end of the day, the man with a gun is the one who decides the battle. And this danger tends to increase when the sudden reaction of a wounded giant, leads him to "do it alone", ignoring that there will come a time, sooner than expected, when the dry surrounding land will thirstily absorb any rain, be it of allies or of opportunists.

As secretary of Defense Donald Rumsfeld stated, "There are unknowns that we don't know"⁴⁵. That may be a good point but one cannot avoid following some previous agreed or settled intellectual "rules of engagement" in a "War of ideas", before entering into total darkness. The totally unknown is surely already intuited previously. If not so, nobody would ever identify it. Besides, wherever one finds itself after darkness fades, if he wants to keep his own identity, the others should be around. They may be in different positions but there should be some room for non zero-sum games, and channels of information for some cooperative ones.

It is curious and comes perfectly *a propos* that the theory of games almost consistently contended for the resilience of some pre-chosen tactics in cooperative games.

Lately, both Prof. Zbigniew Brzezinski and former President Bill Clinton contended for the virtues of bipartisanship. The imperatives of the incoming American internal agenda may mobilize the virtues of internal dynamics, so dear to the heart of American Democracy. But bipartisanship may use the void at such a pace that many things that can't be reduced to this kind of polarization tend to be obscured by the perception strains and optical illusions emerging in the sudden shifts from one pattern to the other.

44 Vd Jacques Derrida in "Donner le Temps, 1, La fausse monnaie", Galilée, Paris, 91.

45 Vd. www.msnbc.msn.com.

There are things going on in the world that proceed independently of any American political agenda. One of those is the increasing gap between North and South. The other is the void which primitive fundamentalists are taking advantage of⁴⁶.

Certainly, Dr. Rice's document is a Clausewitzian and tends to increase the third reciprocal interaction (*Wechselwirkung*) in the battle of ideas, to such an extent that, in terms of role allocation and the characterization of actors (States, international entities) these late are not even given time to place themselves around the game table. Time itself is thrown in a reversing whirlpool in which one doesn't know neither the beginning nor the end. Anticipation means anxiety as well, and that is not very healthy in any kind of policy. One shouldn't die with a heart attack neither for continuously not acting, nor for not quenching his fury against the unknown enemy.

Certainly we live in dangerous times. They are not the first and they won't be the last. Some confidence is required. The price of an extrapolating and exponential society is the one of increasing its fragilities. The necessity of developing new esthetical, ethical, and idealistic battles requires some self-control, some trust. Trust nurtures love. Love requires daring.

Only such a program will diminish the threat that unavoidable black holes, emerging from the expansion of our universe, increase their power attraction by means of an energy waste, curbing space and time in electric light speeding. The worst of the absurd is to stumble into the abyss because the fear of having fear just made us moon walking on earth.

There is something frivolous in exploiting victory as the neo-conservatives do. The celebration of hegemony tends to borrow some elegance from Mathematics, instead of a sound combination of calculation and experimentation. The old patterns don't fit any more when the globalization of light is accompanied by the globalization of darkness, superstition, fanaticism and misery, not purely economic misery, and resentment.

Like Sun Tzu, one should accept the void as a fact of life. If nature abhors the void, nature has her own ways of managing it. One should allow nature to operate especially when we take the human nature as a social one.

My preference is for the straightforwardness of a real conservative such as Donald Rumsfeld, because, concerning many questions about the future of Iraq, he recently stated: "We simply don't know"⁴⁷. There is no doctrine, only experience and

46 Vd. www.ceip.org a Z. Brzezinsky's conference on 28-29 October 2003 and his recently published "The Choice: the Global Domination or the Global Leadership", Basic Books, 2003 and for a good review by William Pfaff, www.nybooks.com/articles/17013.

47 Interview granted to CNBC on the 3rd of November, 2003.

engaged reasonableness. One thing cannot be avoided: that is to be there. There is no escape from the World.

May be there is a battle ahead among conservatives and neo-conservatives, within the most powerful state in the world, a battle that will rage in the darkness due to a gigantic bipartisanship. But I don't feel like one of those young generation Iranians who admire Secretary of State Rumsfeld by his resolve or clear-cut positions and simultaneously celebrate Teheran's nuclear ambitions and, nevertheless, dreaming of the end of the "*veleyathi fikh*".

In politics, not all is about power. Machiavelli had too much of a pessimist. I prefer Hugo Grotius, the founder of modern international law, who believed that, no matter in times of war or peace, reason and law would inevitably prevail. Wherever the thing lands it will stand there according with the laws of gravity, which are generous and precious.

If one has to learn to ride the dragon, that meaning the feathered snake of a centipede, centrifugal spiral of perceptions, one has to stick to its snakeskin:

War cannot be avoided but void should be used to manage it.

War can be pre-empted but should not be emptied of its voids.

De Maastricht ao Congo Quo Vadis Pesc?

António Luciano Fontes Ramos

Tenente-General

Resumo

A determinação de assumir uma Política de Segurança e Defesa conduzindo progressivamente a uma Política de Defesa Comum ou até a uma Defesa Comum, representa a maior alteração no percurso essencialmente económico da UE.

O ano de 2003 foi demonstrativo da recém adquirida capacidade, pois durante ele a UE efectuou três operações que de certa forma se podem considerar paradigmáticas.

No presente artigo pretende fazer-se o ponto de situação do caminho percorrido e apresentar alguns dos desafios actuais face ao processo constitucional em gestação.

Abstract

EU decision to implement a Common Foreign and Security Policy including the framing of a Common Defence Policy, which may lead to a Common Defense, represents the major shift on a economically oriented Union.

During 2003 the UE demonstrated the recently acquired capabilities through the launching of three representative operations.

The aim of this article is to review the actions and activities already developed and to present some of the challenges ahead in face of the constitutional process in progress.

1. Introdução

A opção de assumir uma identidade externa específica na área da segurança e defesa e de se dotar de forças próprias para conduzir, se necessário, operações autónomas, representa a mais revolucionária alteração desde a criação da Comunidade Económica do Carvão e do Aço em 1951.

De facto o processo de reconstrução europeia desenvolveu-se, desde o início, tendo a NATO como escudo de protecção. Só após a queda do muro de Berlim, perante um mundo que rapidamente se decompunha e reformulava, foi possível acordar em 1992, em Maastricht, a revisão profunda da Europa do Acto Único, tendo o Tratado da União Europeia passado a incluir uma componente de Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Apesar disso, a acção da União Europeia nos conflitos da Bósnia e do Kosovo foi no máximo modesta, apesar das tropas presentes no terreno serem maioritariamente europeias. A UE não dispunha ainda das estruturas de concepção e decisão adequadas, nem de forças próprias capazes de tornar a acção diplomática “credível e portanto eficaz”.

O ano de 2003 marca a grande diferença. A UE lança três operações, a última das quais em Búnia na República Democrática do Congo. É pois o trajecto de Maastricht a Búnia que procura analisar-se neste texto, tendo em vista três objectivos:

- Inserir o lançamento da Política Externa de Segurança e Defesa no processo global da construção europeia;
- Caracterizar os passos mais determinantes no desenvolvimento da Política Externa e da Política de Segurança e Defesa;
- Levantar algumas das questões que se consideram mais sensíveis na fase actual.

2. A Europa no Pós-Guerra

a. A União Ocidental e a NATO

A Europa acabou a Segunda Guerra Mundial em profundo estado de choque. Pelo caminho tinham ficado os ideais dos que desde há séculos sonhavam com um continente mais unido, solidário e em paz. Em pouco mais de 60 anos, os seus povos viveram um encadeado de guerras cada vez mais destrutivas. À guerra Franco-Prussiana de 1870, seguiu-se em 1914 a Grande Guerra e, nova geração após esta, a Segunda Guerra Mundial.

Destruída, arruinada e profundamente dividida, a Europa perdera também boa parte da relevância que desfrutara no mundo. E a situação degradava-se rapidamente. A Leste, as forças armadas Soviéticas mantinham uma presença opressiva e ameaçadora que dava cobertura à expansão ideológica e política da União Soviética. A Grande Aliança que levava à vitória aliada dissolveu-se entre 1945 e 1947. Churchill¹ chamava a atenção para o perigo da situação² e apelava a uma mudança política profunda que reunisse a “família Europeia” numa construção política nova.

A diplomacia dos países Ocidentais nomeadamente inglesa e francesa multiplica-se em solicitações para obter a protecção e o apoio Americano. Nos EUA porém, predominavam as preocupações internas e as vozes dos que defendiam uma postura mais cuidadosa nas questões de segurança. Só em 1947 perante o reacender da insurreição armada na Grécia apoiada a partir de bases exteriores localizadas nos países vizinhos, da deterioração da situação na Turquia e no Irão se inicia a viragem na política americana.

Ao apelar ao Congresso em Março de 1947 para que fosse autorizada uma ajuda monetária à Grécia e à Turquia, o Presidente Truman expressou as linhas gerais da política de “ajuda aos povos livres que resistem à subjugação por minorias armadas...”³ que marca de facto o início da reorientação da política Americana do pós-guerra.

A publicação em Julho de 1947 do artigo de George Kennan intitulado “The sources of Soviet Power” lança os pressupostos do que viria a ser a “Doutrina de Contenção” com que se iria fazer face ao expansionismo do Leste.

E, finalmente, a oferta de volumoso auxílio financeiro, tornada pública em 5 de Junho de 1947 numa declaração do General George Marshall, Secretário de Estado Americano, cria as condições para relançar a reconstrução Europeia.

Perante o contínuo degenerar da situação e no sentido de criar as condições políticas no Senado Americano que permitissem aceitar um empenhamento estruturado dos EUA na defesa da Europa, é requerido aos países Europeus que dêem o primeiro passo

1 Churchill vinha mostrando desde 1944 grande preocupação pela situação futura na Europa. São conhecidas as suas intervenções públicas em Fulton nos EUA em 5 de Março de 1946 em que alertou para a “cortina de ferro” que caíra sobre a Europa e, em Zurique, em 19 de Setembro do mesmo ano em que apelou à reconciliação entre a França e a Alemanha e defendeu uma espécie de “Estados Unidos da Europa” para conciliar a “família Europeia”.

2 Segundo Norman Davies, Europe, PIMLICO, 1997, Churchill rejeitava a possibilidade dum ataque imediato contra o Ocidente, mas acreditava que Moscovo visava uma “indefinite expansion”.

3 Norman Davies, Europe, PIMLICO, 1997, p. 1063.

demonstrativo das suas intenções. É assim que em Março de 1948 a Inglaterra, a França, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo assinam o Tratado de Bruxelas estabelecendo a União Ocidental⁴ que abre caminho à adopção pelo Senado Americano da resolução Vanderberg em Julho do mesmo ano sancionando o empenhamento Americano na protecção da Europa. Iniciam-se então as conversações para o estabelecimento do Tratado do Atlântico Norte que é assinado em 4 de Abril de 1949 instituindo um sistema de segurança colectivo fundado numa parceria entre 12 Estados⁵. Uma das suas primeiras tarefas foi a de quebrar o Bloqueio de Berlim iniciado em Abril de 1948 que, na prática, marca o início da Guerra-Fria.

São estas as instituições multilaterais de segurança que acompanharam a Europa desde então. Com grande sucesso, diga-se, já que promoveram a estabilidade, evitaram a guerra no continente e permitiram um desenvolvimento notável que pode ser evidenciado por três dados:

- O PNB Europeu é hoje semelhante ao dos EUA, o que representa um progresso impar à escala do continente, se considerarmos que em 1945 a Europa estava com uma produção de 20% abaixo da de 1938⁶. Tal “milagre”, tornado possível pela ausência de guerra no continente e naturalmente fruto do engenho europeu tem sido ancorado na “poupança” que os países europeus puderam fazer na área da defesa a coberto da protecção americana, o que tem trazido ao longo do tempo o sentimento de desigual esforço e portanto do “burden sharing” entre os dois lados do Atlântico.
- Estabeleceu-se entre a Europa e os EUA uma ligação central e vital em termos estratégicos para a Europa e para o mundo. A Europa e os EUA passaram a ser os maiores parceiros comerciais do mundo e os maiores investidores mútuos. O comércio entre eles representa mais de um terço do comércio mundial. Cada parceiro efectua cerca de metade do investimento externo directo no outro⁷. O que chama a atenção para o seu imenso poder económico conjunto e, em consequência, para o poder destrutivo que as suas fricções representa.

4 The Western European Union and NATO, Alfred Cahen, Brassey's 1989. De resto a similitude entre alguns artigos dos dois Tratados é notável (como por exemplo no artigo V).

5 Os países signatários do Tratado de Bruxelas convidaram a Islândia, Portugal, a Noruega, a Dinamarca e a Itália a tomar parte nas negociações com os Estados Unidos e o Canadá, sendo portanto 12 os fundadores do Tratado do Atlântico Norte.

6 M. Jacinto Nunes, De Roma a Maastricht, Dom Quixote, 1993.

7 P. Shutherland, The European Union - A Stage of Transition, European University Institute, Florence, 1995.

- Finalmente, a UE a 25 Estados, com cerca de 450 milhões de pessoas constituindo apenas sete por cento da população do planeta, representa um quarto do PNB do mundo. Isto demonstra o seu significado enquanto actor global, do esforço necessário para manter este nível de capacidade no futuro e, em consequência, do seu interesse e responsabilidade em contribuir para a segurança, estabilidade e paz⁸.

b. O Processo de integração Europeu

O lançamento das instituições de segurança não calou a ânsia de mudar os pressupostos do passado e relançar o futuro da Europa em novas bases. É assim que em Maio de 1949, um mês após a assinatura do Tratado do Atlântico Norte, se dá a grande expressão de reencontro entre os que corporizavam o sonho europeu. Mais de 700 delegados⁹ e inúmeros observadores exprimiram o seu profundo pesar pelo passado e adiantaram com entusiasmo ideias e propostas para construir uma Europa livre da guerra e em que todos se reconheçam e vivam em paz. Durante os debates emotivos, ressaltou a vontade de se lançar a construção europeia pela via da supranacionalidade através da transferência de elementos da soberania dos Estados para instituições comuns a desenvolver. Foi proclamada a missão e o desígnio de construir uma “Europa Unida cuja concepção moral ganhe o respeito e a gratidão do ser humano e cujo potencial seja tal que ninguém se atreva a molestar o seu poder tranquilo...”¹⁰.

Do Comunicado final destacam-se duas propostas concretas: a criação de uma Assembleia Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

De imediato se iniciam os contactos para levar à prática as conclusões do Congresso. O Conselho da Europa nasce em Maio do ano seguinte. Porém as discussões a ele conducentes evidenciaram também a posição específica da Inglaterra sobre as instituições europeias nascentes e os limites da sua participação nelas. Rejeitando qualquer poder supranacional¹¹ os ingleses apenas permitiram atribuir ao Conselho Europeu um man-

8 Conselho da União Europeia, *Uma Europa num mundo mais seguro*, Bruxelas, 2003.

9 Além de Churchill, os presidentes de Honra foram Schuman (França), De Gasperi (Itália) e Spaak (Bélgica). Adenauer era o Chefe da delegação alemã. Porém uma imensa lista de personalidades relevantes esteve presente.

10 Declarações de Churchill citadas por Davies, p. 1066.

11 Apesar das intervenções incisivas de Churchill, a posição do seu partido e inglesa em geral, eram diferentes das suas. Davies op cit p. 1065 refere que num panfleto do Partido Trabalhista intitulado *Unidade Europeia* (1950) se refere que “nenhum iota de soberania Britânica é negociável”. A preponderância americana e in-

dato limitado¹² e sem poderes executivos, destinado a realizar uma união mais estreita entre os seus membros, promover as ideias e princípios comuns e favorecer o progresso económico e social, mas pelo estabelecimento de acordos e acções comuns, ou seja, pela via da cooperação.

Dada a falta de iniciativa e liderança inglesa e perante uma certa desilusão provocada pelas discussões do papel e funções do Conselho da Europa, é natural que o processo tenha passado para mãos francesas. Após várias iniciativas e declarações, surge em Maio de 1950 o Plano Schuman, grandemente inspirado por Jean Monnet, propondo um vasto leque de instituições políticas, económicas e militares para a construção europeia. O primeiro passo na sua concretização dá-se em Abril de 1951 com a criação pelo Tratado de Paris estabelecendo a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), à qual aderiram a França, a Bélgica, a Holanda, o Luxemburgo, a Alemanha e a Itália. Para além do interesse prático na rentabilização dos recursos existentes entre os dois lados do Reno, o que verdadeiramente estava em causa era a reconciliação Franco-alemã e a garantia de que a produção do aço necessário às indústrias de defesa, não contribuiria para mais desconfianças e mal entendidos futuros. A CECA é a Instituição paradigmática da capacidade de conciliação do sonho político com a realidade existente e a necessidade de progredir com passos concretos e eficazes. Foi a seguir lançado o processo de integração na área da defesa. A criação do Exército Europeu visava ancorar firmemente a Alemanha a Ocidente e permitir o seu rearmamento que a situação de segurança da Europa exigia, nomeadamente após a invasão da Coreia do Sul em Junho de 1950 que levava à saída de diversas unidades Americanas para o Extremo Oriente. Todavia tal revelou-se impossível. As discussões visando instituir a Comunidade Europeia de Defesa (CED) arrastaram-se por vários anos. Apesar do Tratado que a instituíra ter sido ratificado pelo Parlamento de quatro dos cinco países signatários, foi rejeitado em Agosto de 1954 pela Assembleia Nacional francesa. A Inglaterra preocupada com o possível enfraquecimento da NATO não participou nas discussões relativas à CED (como já não tinha participado na CECA).

Este revés teve consequências estratégicas profundas e duradouras. Na impossibilidade de se estabelecer um acordo intra europeu, o processo de rearmamento e reinte-

glesas, os grandes vencedores, era clara e poderia ter influenciado decisivamente o modelo das instituições europeias nascentes. Porém a sua preocupação primária era a da possível confrontação com Estaline que a invasão da Coreia do Norte em 1950 viria ainda a exacerbar. A sua preocupação primária era na área da defesa e portanto a de viabilizar e dar capacidade à NATO.

12 São praticamente coincidentes as apreciações sobre o mandato e atribuições do Conselho Europeu. Veja-se Davies op. Cit p. 1083 e Pascal Fontaine, A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias, Gradiva, 1996.

gração Alemã na área da defesa passou para o quadro da NATO (após a sua prévia adesão à União Ocidental transformada para tal em União da Europa Ocidental), o que transformou a NATO na única Instituição capaz de se constituir como credora da estabilidade interna na Europa. Dá-se o recuo do projecto federal¹³ e o objectivo de construção de uma Federação Europeia mencionado no plano Schuman não voltou a ser retomado nos Tratados seguintes. O processo de construção europeia repensado na Conferência de Messina de 1955 passa a ter como prioridade a integração económica, pelo estabelecimento de um mercado comum; durante 50 anos a Europa não procurou ter uma identidade externa que não fosse a que decorre das suas relações comerciais, nem uma acção política própria nas suas relações com o mundo envolvente. Só após a queda do Muro de Berlim este assunto tabu foi levantado.

O Tratado de Roma de Março de 1957 criando a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica foi o resultado das opções tomadas em Messina e insere-se no projecto de alargar o sucesso da CECA às restantes áreas da sua vida comercial e económica. Durante décadas a vida comunitária decorreu nestas três instituições que só se fundiram em 1970.

A partir das perturbações do final da década de 60 (sobrevalorização do dólar, défice crescente e finalmente da inconvertibilidade do dólar) e após vários estudos e planos¹⁴ foi lançado em Março de 1979 o Sistema Monetário Europeu que impulsionado pela dinâmica do Acto Único levará ao lançamento da União Económica e Monetária e à moeda Única em 2002. As questões da competitividade europeia sentidas na década de 80, perante o desafio americano e dos dragões asiáticos, e o impulso Delors conduziram ao Mercado Único Europeu, constituído pelo Acto Único assinado em Haia em 1986, instaurando um mercado de 320 milhões de consumidores, num espaço sem fronteiras de livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais.

Dá-se então a maior alteração estratégica da vida da Europa com o derrubar do Muro de Berlim em Novembro de 1989, a que se segue quase de imediato a autonomização dos países da Europa de Leste, a reunificação da Alemanha (que acede unificada à NATO em Outubro de 1990), a desagregação da União Soviética e o final do Pacto da Varsóvia em Março de 1991¹⁵. Não havia antecedentes históricos para uma mudança tão profunda em

13 Pascal Fontaine, A construção da Europa de 1945 aos nossos dias, Gradiva, Jan 1998, p. 17.

14 Planos Barre de 1969 e 70, Plano Werner de 1971 e finalmente o projecto de Roy Jenkins.

15 Data em que os representantes dos 6 países do Pacto de Varsóvia anunciam a dissolução da sua estrutura militar.

tão curto espaço de tempo. Em 6 de Julho de 1990 a NATO adopta a primeira de uma séria de adaptações face ao evoluir rápido da situação de que a Declaração de Londres abrindo a Aliança à cooperação com os países da Europa Central e do Leste constitui o primeiro passo. Porém, se desapareceu a grande ameaça, surge desde logo um conflito regional provocado pela invasão do Kuwait em 2 de Agosto de 1990 e pela fragmentação da Jugoslávia iniciada em Junho de 1991¹⁶.

É neste contexto que, durante 1991 sobre a Presidência Luxemburguesa e Holandesa, as Conferências Intergovernamentais sobre a União Económica e Monetária e sobre a União Política desenvolvem os seus trabalhos em Maastricht, dando corpo ao Tratado da União Europeia que incluirá no segundo Pilar a política externa e da segurança comum. Tinham decorrido 50 anos desde a apresentação do plano Schuman.

3. A Política Externa e de Segurança Comum

a. A Cooperação Política Europeia

Durante todos esses anos, vários acontecimentos tinham evidenciado a falta da voz da Europa e suscitado iniciativas para a formular¹⁷. Durante a década de 60 os dois planos Fouchet representaram um esforço reiterado mas sem resultados práticos. Só no rescaldo da Primavera de Praga¹⁸, foi adoptada informalmente na Cimeira do Luxemburgo¹⁹, em 1970, uma fórmula limitada de tratamento das questões de política externa, a Cooperação Política Europeia (CPE). Todavia esta cooperação implicava apenas a “consulta entre Estados-Membros sobre questões de política externa, enquanto que a execução de acções comuns era da competência da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa”²⁰.

Na sequência da invasão do Afeganistão e da revolução islâmica no Irão, perante a “consciência da impotência crescente”²¹ da Comunidade Europeia na cena internacional,

16 Data em que os Paramentos da Eslovénia e da Croácia proclamam a independência.

17 Durante a década de sessenta os dois Planos Fouchet visando uma cooperação política mais estreita e a definição de políticas comuns no campo das relações externas e de defesa foram objecto de negociações aturadas mas não reuniram o consenso necessário e fracassaram em 1962.

18 A invasão da Checoslováquia ocorreu em Agosto de 1968.

19 Com base no Relatório Davignon.

20 A Política Externa e de Segurança Comum, site da UE.

21 Idem, site da UE.

dá-se novo passo²² em 1981, que previa a consulta obrigatória em todas as matérias de política externa que pudessem afectar os Estados-Membros. A CPE só veio a ter cobertura jurídica pelo Acto Único Europeu, dezassete anos depois de iniciada informalmente.

b. O Tratado de Maastricht

O Tratado da União Europeia (TUE)²³ substituiu a CPE por um pilar de natureza intergovernamental no edifício comunitário. No seu conjunto, o TUE expressou a finalidade da PESC, definiu os seus objectivos, apontou uma possível via a percorrer no futuro e apontou alguns instrumentos para a executar.

Com esta alteração a UE tinha em vista uma finalidade dupla²⁴. Em primeiro lugar a de criar uma identidade própria, e afirmá-la na cena internacional. Depois e não menos importante garantir coerência à sua acção externa. Esta questão está intimamente ligada à natureza específica da UE. É constituída por Estados que entenderam não delegar qualquer parcela de soberania nesta área de actividade, decidindo apenas por unanimidade. Daí que o Tratado refira que os Estados membros devem apoiar a política externa e de segurança da União sem reservas e num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. Além disso importa garantir a coerência interna. Boa parte da acção externa decorre no quadro e por iniciativa exclusiva da Comissão que tem uma dinâmica própria, decisões por maioria e enquadramento no primeiro pilar. É certo que todas as decisões passam pelo Conselho. Por isso foi concebido que o Secretário Geral do Conselho pudesse em acumulação ser o Alto Representante para a PESC com uma função coordenadora.

Os objectivos da PESC tal como expressos no Artigo 11 são vastos, ambiciosos e incluem uma grande variedade de áreas:

- Salvaguardar os valores comuns, os interesses fundamentais, a independência e a integridade da União.
- Reforçar a segurança da União de todas as formas.
- Preservar a paz e reforçar a segurança internacional de acordo comos princípios da Carta das Nações, do Acto de Helsínquia e da Carta de Paris.

22 Devido à adopção do Relatório de Londres.

23 As CIG sobre a União Económica e Monetária e sobre a União Política desenvolveram os seus trabalhos durante o ano de 1991 e terminaram a sua actividade em 10 de Dezembro com a apresentação do Projecto do Tratado sobre a União Europeia. Este foi assinado em Maastricht, já sob Presidência Portuguesa, em 7 de Fevereiro de 1992 e entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993.

24 TUE, Art 2º das Disposições Comuns e Art 3º (1).

- Promover a cooperação internacional.
- Desenvolver e consolidar a democracia e o estado de direito, bem como o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

Quanto ao futuro, o texto acordado reflecte as hesitações e divergências entre os Estados membros. O texto refere que “a política externa e de segurança comum deve incluir todas as questões relacionadas com a segurança incluindo a progressiva construção duma política de defesa comum que pode levar a uma defesa comum se o Conselho Europeu assim o decidir”²⁵. Não se podia ser mais nuancée. De facto está não só em causa uma área fundamental da soberania, como o arranjo de toda a arquitectura da defesa transatlântica, nomeadamente a eleição da instituição em que será prosseguida a defesa comum. Na NATO, na UE, ou numa NATO a dois pilares.

Finalmente, os instrumentos com que a PESC foi dotada (Posições comuns e Acções Comuns) vêm na sequência da metodologia da CPE, e se bem que necessários, são ainda limitados e sem projecção consistente no tempo. Não permitem, por exemplo, definir uma política faseada no tempo, com recursos atribuídos e objectivos multifacetados.

Maastricht marca antes de mais, uma reorientação conceptual do processo europeu. Para ser eficaz ficavam pelo caminho muitos outros aspectos. Desde logo um mecanismo impulsionador e executor. Sem outras medidas, a PESC ficaria dependente das iniciativas das diferentes Presidências nem sempre sequentes e conexas. Faltava ainda um rosto que corporizasse em continuidade a área da política externa. Faltava músculo. A Política Externa só é credível se apoiada em meios coercivos eficazes. O dinheiro não chega.

c. O Tratado de Amesterdão

Passados alguns meses após a proclamação em Maastricht duma Política Externa e da Segurança Comum, a Bósnia “irrompeu em chamas”. Apesar dos Europeus terem contribuído com milhares de homens para a operação de manutenção de paz das NU e do seu empenho diplomático na procura duma solução para o conflito, o facto é que a violência incontida, o nível assombroso das destruições, e sobretudo os massacres cometidos a sangue frio em “safe áreas” protegidas pelas das NU, vão perdurar no colectivo europeu²⁶.

25 TUE, Artº 2 das Disposições Comuns.

26 O massacre de Srebrenica numa “safe área” das NU ficará a marcar o ponto mais baixo da barbárie e o limite de capacidade para lhe fazer face.

Foi necessária a intervenção da NATO nos finais de 1995 para recolher as forças das NU e terminar o conflito e só após a acção diplomática dos EUA foi possível concretizar um acordo político em Dayton. Os limites da capacidade de intervenção europeia ficaram à vista.

O Tratado de Amesterdão cujas discussões preparatórias se iniciaram em Maio de 1996²⁷, mas que só entrou em vigor 3 anos depois, dá mais alguns passos conceptuais na área da Política Externa e de Segurança Comum que se podem agrupar em duas áreas: na área da direcção e dos instrumentos disponíveis.

Na área da direcção, Amesterdão cria algumas condições para que o Alto Representante para a PESC possa efectivamente apoiar o Conselho contribuindo para a formulação e execução das suas decisões. Sob a sua alçada, no Conselho, passará a funcionar a Direcção Geral de Assuntos Externos (DGE) e foi criada uma entidade nova, a Unidade Política e de Alerta Precoce (Early Warning). A UPAP foi concebida para acompanhar a situação internacional, antecipar a eclosão de crises, identificar os interesses da UE e elaborar opções possíveis a adoptar. A pedido da Presidência o Mr. PESC pode actuar em nome do Conselho e conduzir o diálogo político com terceiros. Em situação normal porém, a representação externa incumbe à “Troica” (que inclui o MNE do país que assume a Presidência, o Mr. PESC e o Comissário das Relações Externas (e que pode ainda incluir o MNE da Presidência seguinte), entidade volumosa e pouco apta a conduzir processos negociais complexos.

O novo instrumento criado para a PESC foi a “estratégia comum” e visa definir uma actuação própria em que a UE tenha importantes interesses comuns. Pela primeira vez existe um método que permite fixar de forma coordenada objectivos a atingir, meios a acometer e uma perspectiva temporal mais larga. Foram até agora estabelecidas estratégias comuns com a Rússia, a Ucrânia e com o Mediterrâneo, o que mostra o interesse deste instrumento²⁸.

Foi igualmente importante que a UE optasse por orientar a sua actuação para um tipo específico de operações, o que permitiria melhor coordenação com a NATO. Em Amesterdão foi assumida a vontade de executar operações humanitárias e de gestão de crises que a UEO tinha também assumido em 1992 em Petersberg²⁹ motivo porque são conhecidas por

27 O Tratado de Amesterdão é o resultado da CIG que decorreu entre Março de 1996 e Junho de 1997. Foi assinado em Outubro de 1997 entrou em vigor em 1999.

28 Política Externa de Segurança e Defesa, site da UE.

29 As missões de Petersberg incluem tarefas humanitárias e de evacuação de pessoas, de manutenção de paz e de forças armadas para gestão de crises, incluindo operações de restauração da paz.

essa designação. Contudo não foi possível ainda dar à UE o braço que executaria tais missões o que poderia acontecer pela absorção da UEO. Foi possível apenas acordar uma maior aproximação com a UEO que, solicitada, implementaria as decisões da UE.

4. A Política Externa de Segurança e Defesa Comum

a. De St. Malo a Nice

Dá-se então uma alteração profunda da posição inglesa que passou a apoiar uma capacidade efectiva da UE na área militar. Muitas razões terão levado a tal. Porém, são geralmente apontadas³⁰ a vontade da Inglaterra afirmar um empenhamento e protagonismo no processo de construção que a não-adesão à moeda única não ajudava. O valor acrescido que na área militar a contribuição inglesa e portanto a sua influência representava. O facto da PESC se desenvolver num espaço de intergovernamentalidade, ou a impotência com que a UE se deparou durante o ano de 1998 para impedir a deterioração da situação no Kosovo que a breve prazo levaria a uma acção militar da NATO. Todavia existirá outra razão importante. O sentimento de que uma contribuição mais efectiva da Europa na aquisição de capacidades (em falta tanto na NATO como na UE) contribuiria para equilibrar o “burden sharing” entre os dois lados do Atlântico, e promoveria uma parceria mais útil e portanto mais necessária. De facto a posição constantemente reiterada pelos analistas ingleses é de que mais do que estruturas, o que faz falta à Europa são capacidades, e é aí que é necessário concentrar esforços.

Seja por que razão for, o facto é que o volte face na posição inglesa conduziu à Cimeira Franco-Britânica de Saint Malo em Dezembro de 1998 que abriu caminho para nova evolução da UE. O texto acordado representa um compromisso muito elaborado que permite pôr em acção duas visões até aí paralelas senão divergentes. A declaração final refere³¹, no seu parágrafo 2 que a União deve ter a “capacidade para conduzir acção autónoma, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir usá-las e a prontidão para tal...” e, no parágrafo 3, que “para tomar decisões e aprovar acções militares quando a Aliança (leia-se a NATO) como um todo não estiver empenhada, a União deve

30 A análise efectuada em *Europe’s Revolution*, Center for European Reform, Março de 2001, pp. 9 a 11, parece ser lúcida e objectiva.

31 *From St. Malo to Nice*, European defense: Core Documents, Institute d’Etudes de Security, Maio de 2001, pp. 8 e 9.

dispor de estruturas apropriadas... sem duplicações desnecessárias.”. É uma grande alteração de posições. Se não vejamos. Em primeiro lugar aceita-se que a UE disponha de forças próprias, contrariando uma posição minimalista que tinha sido adoptada até aí e que tinha impedido por exemplo a integração da UEO na UE enquanto seu braço armado. Mas menciona-se a necessidade de que estas forças sejam credíveis, indo ao encontro da realidade europeia e do pensar inglês nesta matéria. Abre-se caminho à criação na UE de estruturas para a segurança e defesa (mas sem duplicações desnecessárias com a NATO). Aceita-se a possibilidade da UE conduzir acções autónomas o que até aí seria impensável por poder levar a antagonismos com a NATO mas condiciona-se o lançamento de tais operações ao facto da Aliança não estar empenhada como um todo, dando a esta a primazia na opção.

Desenharam-se assim três cenários em que as forças europeias podiam actuar:

- Em operações da NATO com forças dos países da UE;
- Em operações da UE com recurso a meios e capacidades da NATO;
- Em operações autónomas da UE.

A Cimeira da NATO de Abril de 1999 em Washington, regista e congratula-se com os progressos efectuados e reafirma³² o empenhamento na sua anterior Declaração de Bruxelas de 1994 e de Berlim em 1996 que consideram a Identidade Europeia de Segurança e Defesa no quadro do reforço do “ pilar Europeu da Aliança ” e como um contributo para a sua “ vitalidade ”. Reconhece a possibilidade da UE poder executar operações autónomas quando a NATO “ como um todo não estiver empenhada ”. E para isso, na base dos acordos de Berlim, irá adoptar os arranjos necessários para que a UE possa ter acesso aos meios e capacidades colectivos da Aliança segundo os seguintes pressupostos:

- “ Acesso garantido ” às capacidades de planeamento da NATO que possam ser úteis ao planeamento das operações dirigidas pela UE;
- “ Presunção de disponibilidade ” à UE de meios e capacidades pré-identificadas comuns;
- “ Identificação ” duma gama de opções europeias de comando que podem ser disponibilizadas à UE e desenvolvimento da função do DSACEUR (Comandante Adjunto do Supremo Comandante Aliado da Europa);

32 Op. Cit., pp. 22 e seguintes.

- “Adaptação” do sistema de planeamento da NATO para incorporar de forma mais adequada as forças disponibilizadas para as operações dirigidas pela UE.

Várias considerações devem ser efectuadas a este propósito. Desde logo a disponibilidade da NATO em se preparar para apoiar a UE em operações dirigidas por esta, procurando porém clarificar, desde o início, os campos respectivos. Assim, reiteram-se os Acordos de Berlim mantendo-se a fórmula do “ pilar europeu ” da NATO (pela primeira vez usada por Kennedy) e que tinham levado à decisão de que o DSACEUR seria sempre Europeu, exactamente para poder actuar, se necessário, em proveito da UE.

Estão teoricamente acordados os entendimentos entre a NATO e a UE na área da segurança e defesa. Porém daí até à sua concretização definitiva e prática há ainda um longo caminho a percorrer. Nessa altura e pela voz da Secretária de Estado Americana, Madeleine Albright³³ foram também apresentados os pressupostos considerados necessários para garantir a melhor eficácia no relacionamento entre as duas instituições:

- Não Dissociação³⁴ - “A NATO é a expressão do indispensável laço transatlântico”. A criação duma capacidade própria da UE na área da segurança e defesa não deve levar à sua divisão. A NATO deve pois manter-se uma organização de estados soberanos onde o processo de decisão europeu não é dissociado do processo de decisão mais alargado da Aliança.
- Não Duplicação - “Os recursos destinados à defesa são demasiado escassos para os aliados conduzirem planeamento de forças, operar as estruturas de comando e adquirir equipamentos em duplicado”.
- Não Discriminação - “Contra membros da NATO que não sejam Membros da UE” mas que partilham das mesmas preocupações de segurança. É o caso da Noruega, Islândia e nomeadamente da Turquia. Era também o caso da Polónia, da República Checa e da Hungria até serem membros da UE. A sensibilidade desta questão fez com que até o final de 2002 não fosse possível acordar, na prática, o acesso da UE a meios e capacidades colectivas da NATO.

33 From St Malo to Nice, European defense: Core Documents, Institute d’Etudes de Security, Maio de 2001, Chaillot Paper 47, p. 11.

34 Decoupling, no texto original.

Seguem-se então duas Cimeiras importantes durante o ano de 1999. A Cimeira de Colónia em que a Presidência Alemã desenvolveu esforço notável para tornar aceite ao nível da UE o resultado de St. Malo e a Cimeira de Helsínquia.

A Cimeira de Colónia de Junho de 1999 introduziu elementos importantes no quadro da PESC. Desde logo a adopção da designação de Política Europeia de Segurança e Defesa Comum (PESD). De facto, aceite o princípio de que a UE iria dispôr de “forças militares credíveis” já não fazia sentido outra designação (do anterior e também no quadro da NATO falava-se em Iniciativa de Segurança e Defesa). Em consequência a Cimeira decidiu que a UEO como organização teria “completado a sua finalidade” em 2000, o que viria a acontecer no que concerne à sua estrutura militar, mantendo-se “dormente” a parte política.

A seguir, a conceptualização das novas estruturas a desenvolver no quadro do Segundo Pilar que incluíam um Comité Político e de Segurança (CPS) constituído por representantes nacionais, um Comité Militar (CM) constituído pelos chefes militares ou seus representantes e um Estado-Maior Militar (EMM), sem os quais não era possível lançar as acções necessárias. Finalmente foi nomeado Javier Solana como Secretário Geral do Conselho e Alto Representante para a PESC, cujo perfil político denotava a vontade de dar um claro realce a esta área.

Enquanto na Cimeira de Colónia se acordaram as estruturas superiores, na Cimeira de Helsínquia definiu-se o objectivo da forças a atingir. O chamado “Headline Goal” previa que, até 2003, a UE devia ter a capacidade de projectar rapidamente (até 60 dias) e apoiar no terreno, pelo menos durante um ano, uma força de 50 000 a 60 000 homens (cerca de 15 Brigadas).

Esta força devia poder realizar as mais exigentes tarefas de Petersberg (tipicamente uma operação semelhante à que a NATO realizara na Bósnia-Herzegovina), pelo que deveria ser auto-suficiente em comando e controlo, informações, apoio logístico e outros apoios de combate. Deveria ser ainda dotada do apoio aéreo e naval adequado.

Este objectivo de forças é claramente ambicioso. Se duma forma geral os Estados Membros podem reunir as unidades e meios tradicionais necessários, existem desde há muito áreas críticas em falta nos equipamentos europeus para que uma força com este volume possa ser autonomamente projectada, efectiva e auto-suficiente. É o caso do transporte estratégico, dos meios de comando e controlo e dos sistemas de reconhecimento, aquisição de informações entre outros.

Ao definirem um objectivo deliberadamente elevado, se bem que exequível, os líderes europeus lançaram um vasto desafio em múltiplas áreas que vão desde a necessidade de ajustamento da capacidade produtiva na área das indústrias de defesa, às reformas internas nas estruturas e forças nacionais, aos processos de aquisição conjunta de meios que excedem as capacidades nacionais e naturalmente à necessidade de investimentos nacionais acrescidos e orientados. Deve ainda referir-se que, de forma geral, as capacidades em falta para atingir o headline goal são também as que existem no quadro da NATO. Assim embora se perceba a lógica operacional e o sentido prático da opção em Helsínquia, não pode deixar de referir-se que este objectivo ambicioso comporta um risco grave, o da descredibilização de todo o exercício, caso os resultados não sejam satisfatórios.

O ano seguinte, de 2000, foi ainda um ano de conceptualização na área da PESC. As duas Cimeiras de Santa Maria da Feira e de Nice encerraram praticamente este capítulo.

Na Cimeira de Santa Maria da Feira, de Junho de 2000, é tratada uma questão tornada imperativa após as duas Cimeiras anteriores e que vinha a ser discutida com insistência a partir do início do ano: a do estabelecimento das “pontes” entre a NATO e a UE na área da PESC. Em Santa Maria da Feira deu-se um passo fundamental para isso, dado que foram definidas as áreas a coordenar e estabelecidos 4 grupos de trabalho para tal. O grupo da segurança, com vista a permitir o fluxo de informações classificadas entre as duas instituições; o grupo das capacidades, para permitir garantir sintonia e coordenação entre os sistemas de geração de planeamento de forças evitando duplicações; o do acesso a meios e capacidades, também conhecido por Berlim plus (dado que as premissas para permitir que os meios colectivos da NATO possam ser usados pela UE foram explicitados pela primeira vez na Cimeira da NATO em Berlim). Este grupo visava pois acordar entre as duas instituições o recurso a meios, capacidades e estruturas colectivas da NATO quando esta não estiver empenhada em operação lançada pela UE; e, finalmente, o grupo dos arranjos permanentes, visando garantir a informação e consulta política e estratégico-militar entre os comités das duas instituições.

A Cimeira da Feira lançou ainda a componente civil na área da PESC que viria mais tarde a ser desenvolvida sob Presidência Sueca, na Cimeira de Goteborg, do ano seguinte e dá uma especificidade única à UE.

Foi ainda durante a Presidência Portuguesa que se iniciou a entrada em funcionamento em regime interino do Comité Político e de Segurança, do Comité Militar e do Estado Maior Militar, instituições previstas em Colónia e se definiu a necessidade de se efectuar, ainda durante o ano de 2000, uma Conferência de Compromisso de Capacidade

dades em que os Estados Membros disponibilizariam as suas forças para preencher os requisitos do headline goal, o que daria uma primeira visão da exequibilidade do projecto.

A segunda parte do ano que culminou na Cimeira de Nice, foi de grande actividade prática. Foram estabelecidas as normas de funcionamento de todas as estruturas (CPS, CM e EMM) e após um grande esforço de planeamento e de simulação operacional (com alguma ajuda da NATO) foi elaborado o Catálogo de Necessidades que, tendo em conta o objectivo de Helsínquia, continha (para todas as operações, tipificáveis, de Petersberg) a descrição precisa das forças e capacidades necessárias. Aliás para que os Estados Membros pudessem disponibilizar meios na Conferência de Cometimento de Capacidades, era necessário conhecer, exactamente, os requisitos necessários, dada a diversidade de unidades existentes.

Uma nota apenas para referir que constituindo a transparência e a inclusividade dos países europeus na área da defesa e segurança um dos problemas de discussão recorrente, tinha já sido acordado em Helsínquia uma forma prática de permitir que os países europeus da NATO não pertencentes à UE (Islândia, Noruega, Polónia, República Checa, Hungria e Turquia), bem como os países em vias de integrar a UE pudessem tomar parte nas suas operações. Tal seria permitido pela sua participação para efeitos de informação e consulta em algumas reuniões dos órgãos da PESC e pela criação dum Comité de Contribuintes para gerir as operações para as quais tivessem disponibilizado forças. Face a isso, foi-lhes também aberta a possibilidade de cometerem meios ao headline goal e criado um Catálogo próprio para acolher as suas forças disponibilizadas.

Desta actividade resultaram três Catálogos finais: O Catálogo de Necessidades, o Catálogo de Forças (disponibilizadas) e o Catálogo do Progresso que continha as diferenças entre o necessário e o disponibilizado, ou seja, as faltas.

b. De Laeken ao Congo

Arrumada conceptualmente a casa ficaram à vista três anos para que não só a estrutura, mas também o “músculo”, estivesse disponível, harmonioso e treinado, conforme acordado em Helsínquia. Faltava também estabelecer toda a mecânica de gestão de crises no quadro da UE e toda a doutrina de comando, emprego, sustentação e apoio. Foi o que se efectuou até 2003.

Em 2001 e sob Presidência Belga são dados mais três passos significativos. É efectuada em Novembro uma Conferência de Melhoria de Capacidades, em que se dá uma pri-

meira correcção de ofertas dos Estados Membros com vista a eliminar faltas superáveis, quer porque os meios já existiam nos Estados membros mas não tinham sido disponibilizados, quer porque existiam programas de aquisição previstos nos vários países. Porém, começa a estar à vista o núcleo duro de faltas mais preocupantes e não superáveis sem um vasto esforço. É pois lançado o Plano de Acção de Capacidades Europeias (PACE) em que são constituídos painéis para muitas das capacidades em falta dirigidos por um ou mais Estados Membros a quem competirá efectuar estudos detalhados para bem evidenciar o que falta e sugerir formas de o suprir.

O ataque terrorista de 11 de Setembro marca de forma dramática esse ano e leva à adopção de várias medidas no quadro da UE que ultrapassam o âmbito deste texto.

Em Dezembro 2001, na Cimeira de Laeken, foi declarada a operacionalidade (limitada) da PESD, o que abre caminho ao início do emprego de forças sob a Bandeira da UE.

Assim, em 2002, e sob Presidência Espanhola a UE disponibilizou-se para substituir a forças de Polícia que sob os auspícios das NU operavam na Bósnia-Herzegovina, bem como a NATO na Macedónia, onde um intenso esforço diplomático conjugado de ambas as Instituições, tinha sucedido em evitar a guerra civil e levado à paz de Orhid.

O ano encerrou com a Cimeira de Copenhaga em Dezembro de 2002 e o lançamento efectivo do processo de alargamento a mais dez países, no seguimento de decisão semelhante da NATO na Cimeira de Praga, dois meses antes. A passagem duma estrutura de 15 para 25 países traz uma alteração profunda quer na variedade de passados históricos, capacidades, perspectivas e intenções dos países presentes, quer no esforço necessário para recolher sensibilidades e posições mútuas, bem como obter consensos eficazes. O processo de decisão torna-se mais complexo e o consenso mais difícil de obter.

O ano de 2003 sob Presidência grega e italiana traz pois ao debate questões complexas. Por um lado é o ano da concretização da capacidade operacional da UE no quadro da PESD, tendo durante ele sido lançadas, com assinalável êxito, três operações:

- Em Janeiro, a operação de Polícia na Bósnia-Herzegovina que dá expressão à vertente civil da UE;
- Em Março, a operação Concórdia na Macedónia;
- Em Junho, a operação Artemis na República Democrática do Congo.

Estas operações, se bem que limitadas quanto aos meios envolvidos, constituem um sucesso sem precedentes e bem justificam o título de “Revolução Militar da Europa”³⁵. Em primeiro lugar pela sua diversidade. Desde uma operação de natureza civil, dando expressão a uma vertente e a uma capacidade única da UE que sendo uma instituição de recursos e actividades muito diversas pode trazer à colação instrumentos múltiplos e bem adaptados para cada caso. A uma operação com recurso a meios e capacidades da NATO e além disso conduzida num teatro de operações activo da Aliança, o que levou à necessidade de um planeamento extremamente meticuloso e ao acordo prévio de colaboração entre as duas instituições que, de facto, tinha sido obtido no final do ano anterior. Até uma operação autónoma da UE, a solicitação das NU, lançada em África num prazo curtíssimo (duas semanas). E, em todas as operações com doutrina própria, logística específica e estruturas de comando e controlo multinacionalizadas.

Depois, pela área de actuação que vai desde os Balcãs até muitos milhares de quilómetros de distância, no meio de África e num quadro de carências múltiplas.

Finalmente, pelo enquadramento diferente em cada operação que permitiu experimentar praticamente todas as opções seja em operações com apoio da NATO seja em acções autónomas da UE a pedido das NU.

É também em 2003 que os Painéis do PACE apresentaram os seus relatórios finais evidenciando as significativas faltas existentes para satisfazer o headline goal (levando a nova Conferência de Capacidades em Maio desse ano) e a um novo passo para as resolver. A criação de 10 Grupos de Projecto “focados na implementação dos projectos concretos, incluindo soluções através da aquisição ou outras soluções como leasing, multinacionalização e consideração da possibilidade de especialização de funções”³⁶. Portugal lidera um dos Grupos de Projecto mais participados e eficazes que é o das Operações Especiais.

Porém, 2003 trouxe também questões delicadas. Uma delas foi a relacionada com o Encontro de Bruxelas de 29 de Abril, em que num cenário de divergência de posições europeias em relação à guerra do Iraque, a França, Alemanha, Bélgica e o Luxemburgo defendendo a necessidade de dar um novo élan à PESC perante o alargamento que tornará a UE “mais forte mas também mais diversa”, propõem entre outras medidas a adopção pela Convenção que redigia o projecto de Constituição Europeia do conceito de uma

35 Europe Military Revolution, Centre for European Reform, 2001.

36 Burkard Schmitt, European Capabilities Action Plan, Institute for Security Studies.

“União Europeia da Segurança e Defesa”³⁷ com a vocação reunir os Estados Membros “prontos a ir mais rapidamente e mais longe na sua cooperação em matéria de defesa”, propõem ainda a possibilidade de se conduzirem “cooperações reforçadas” na área da defesa e, finalmente a inserção numa “cláusula geral de solidariedade e de segurança comum ligando todos os Estados membros e permitindo fazer face aos riscos de toda a natureza”, o que podia corresponder na prática ao artigo V da NATO. Decidem também pôr em execução entre eles diversas iniciativas concretas entre as quais se incluía a criação em Tervuren dum “núcleo de capacidade colectiva de planeamento operacional”.

Se a constituição de associações de países constituindo grupos organizados na área da defesa é sempre uma questão sensível, o projecto da criação dum capacidade de planeamento operacional foi entendido por muitos analistas como uma duplicação da capacidade já existente no SHAPE ou em vários países europeus (que a haviam já disponibilizado para a UE, tal como a França no caso da operação Artemis), o que levantou várias críticas³⁸ e relançou as discussões recorrentes de que o que está em falta na UE são capacidades e não estruturas, ou de se tratava de desvalorizar a NATO enquanto instituição de defesa transatlântica, ou ainda de que se tratava da tentativa de constituição dum “avant garde” ou directório. O encontro de Berlim de Setembro de 2003 entre os líderes da Inglaterra, França e da Alemanha, permitiu “desdramatizar” a situação e aparentemente trouxe novos entendimentos em fase de exploração como veremos a seguir.

5. Os Desafios

A capacidade dum expressão política externa afirmativa na cena internacional e a disponibilidade dum componente própria de segurança e defesa, representam a mais profunda transformação desde o lançamento do processo de construção europeu.

Representando um quarto do PNB mundial, mas tendo uma grande dependência externa energética, económica e comercial e uma cada vez mais internacional moeda para gerir, a UE não pode fazer o “opting out” do mundo que a rodeia, Além disso, a aproximação europeia a áreas de turbulência e instabilidade que o alargamento a 25 (ou mais) torna incontornável, e um mundo donde desapareceu a “grande ameaça” mas que se

37 Declaração Conjunta dos Chefes de Estado e de Governo da Alemanha, da França, do Luxemburgo e da Bélgica sobre a defesa europeia, 29 de Abril de 2003.

38 Charles Grant, Resolving the rows over ESDP, Centre for European Reform, Outubro de 2003.

revela cada vez mais incerto e perigoso, tornam este passo da Europa uma necessidade imperativa. Nenhum país pode enfrentar sozinho tais desafios e, como actor global que já é, a União Europeia deve estar pronta “a assumir a sua parte de responsabilidade pela segurança global”³⁹.

Porém, estas são áreas do núcleo duro das soberanias nacionais e para que a PESC ou a PESD tenham sucesso é imprescindível que as opções colectivas tenham continuação coerente nas expressões nacionais de todos os seus membros. E, por outro lado, que os objectivos e políticas da UE reflectam o querer colectivo e não sejam um ditame supra imposto, o que a prazo levaria à sua ineficácia. Este é o grande desafio a vencer.

A seguir existe uma outra questão chave. A do relacionamento institucional e prático com a NATO. Conceptualmente as relações estão definidas. A Componente Militar da UE simboliza o pilar europeu da NATO considerada a Aliança referência da defesa colectiva e o fórum essencial entre os dois lados do Atlântico. A UE actuará autonomamente quando a NATO como um todo não estiver empenhada. A aplicação prática destes princípios é porém complexa. É pois essencial que uma cultura de transparência, convergência e complementaridade se desenvolva entre as duas instituições ou melhor, que se estabeleça uma adequada parceria Euro-atlântica, nos moldes ditados pelas realidades geoestratégicas do século XXI.

Na área interna da PESC, três questões parecem essenciais.

Em primeiro lugar a gestão integrada e eficaz de todos os recursos disponíveis para a acção externa da UE. Até ao advento da PESC, o único relacionamento externo da UE decorria por iniciativa da Comissão se bem que decidido (por maioria) no Conselho. Era (e ainda é) parte do primeiro pilar. Os instrumentos de que dispunha (e que ainda dispõe) são diversificados e substanciais, incluindo todos os meios da política comercial comum, do apoio ao desenvolvimento, da cooperação económica, financeira e técnica e da ajuda humanitária. A título de exemplo é de referir que o orçamento para estas matérias do primeiro pilar é de cerca de 100 biliões de dólares⁴⁰ e que o orçamento apenas para auxílio externo é de cerca de 6 biliões de euros. A ajuda ao desenvolvimento por parte da UE e dos seus estados membros, é responsável por cerca de 55% de toda a ajuda internacional e constitui poderoso e valiosíssimo instrumento para tratar as causas profundas dos conflitos.

39 Uma Europa segura num mundo melhor, Conselho da UE, p. 2.

40 Chris Patten, *Europe in the world: CFSP and its relations to development*.

A PESC introduziu um sector novo, gerido de forma diferente e com capacidades financeiras ainda muito limitadas. As suas políticas decorrem da iniciativa dos Estados membros ou do Alto Representante para a PESC e são basicamente sancionadas por unanimidade no Conselho. São matéria do segundo pilar. O seu orçamento é de cerca de 40 milhões de euros. Os custos das operações são suportados pelos países participantes.

É esta diferenciação de procedimentos, difícil de superar, que é necessário fazer confluir num processo coerente em que as políticas acordadas sejam apoiadas pelos instrumentos mais eficazes e eficientes. A criação da figura de Ministro dos Negócios da União constante no Projecto de Constituição para a Europa, “encarregue das relações externas e da coordenação dos outros aspectos da Acção Exterior da União” parece ir na direcção correcta. Porém embora chamando a atenção para a necessidade de coerência entre os “diferentes domínios da sua acção exterior e entre estes e as outras políticas” (art III 193 3), o facto é que se mantém mesmo no Projecto de Constituição, os mesmos processos de decisão anteriores. Isto é, a PESC continua a ser definida essencialmente por unanimidade, enquanto as outras áreas da Acção Externa (como sejam a política comercial, a cooperação com países terceiros e a ajuda humanitária) o são por maioria e iniciativa da Comissão, o que torna difícil a gestão integrada de recursos.

A seguir, a questão da credibilidade, ou seja, da coerência entre aspirações e capacidades. Definido o headline goal, efectuadas três Conferências de Cometimento de Capacidades, caracterizadas as lacunas existentes após laborioso trabalho de análise, é agora incontornável a necessidade da sua superação, sob pena de se descredibilizar todo o exercício. Algumas das faltas são críticas e limitam de forma grave a capacidade global, como sejam as relacionadas com o transporte estratégico, o comando e controlo e os sistemas mais sofisticados de reconhecimento, aquisição de objectivos e informações.

A Agência europeia de armamento, da pesquisa e das capacidades militares, em fase de instalação, pode ser um instrumento muito útil para tal. À Agência cabe promover a harmonização das necessidades operacionais e a adopção de métodos de aquisição adequados e compatíveis; propor projectos multilaterais e projectos de cooperação específicos; e auxiliar a reforçar a base industrial e tecnológica das indústrias de defesa. Porém impõe-se um esforço político e em consequência financeiro concertado, efectivo e faseado no tempo para ultrapassar esta questão.

Finalmente a questão da policromatização da PESC ou da PESC a várias velocidades. É certo que o alargamento a 25 Estados tão diversos suscita o aparecimento de parcerias entre países mais próximos. São também incontestáveis as ameaças e riscos com que a situação actual nos confronta e incontroversa a necessidade de que a capacidade militar da

UE seja utilizável com oportunidade e eficácia e não fique presa na procura de consensos impossíveis de alcançar. Porém, parecem excessivos os mecanismos concebidos para permitir a colaboração mais estreita, entre os países.

O Projecto de Constituição prevê as seguintes tipos de cooperação:

- “Grupo de Estados membros” (art I-40-5). O Conselho de Ministros pode “confiar a realização duma missão a um grupo de Estados membros que disponham das capacidades necessárias...”. Estes Estados membros em associação com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União acordam entre si a gestão da missão.
- “Cooperações reforçadas” (Art III-325). A solicitação para estabelecer uma cooperação reforçada é feita ao Conselho que a pode autorizar após parecer do MNE ou da Comissão. Abertas a todos os países que preencham os requisitos definidos, só os participantes tomam parte na adopção dos seus actos.
- “Cooperações estruturadas” (art I-40-6). “Os Estados membros que satisfazem o critério e capacidades mais elevadas e que subscrevem empenhamentos mais estreitos nesta matéria com vista a missões mais exigentes estabelecem uma cooperação estruturada no quadro da União”. Neste caso, o Projecto de Constituição prevê ser já acompanhado de uma lista anexa contendo a relação dos Estados membros que previamente decidiram estabelecer esta cooperação. Acresce que o acesso dos outros à cooperação estruturada requer a decisão dos que já constam na lista.
- “Cooperação mais estreita” (art I-40-7). É igualmente previsto que os Estados membros podem estabelecer entre si uma cooperação específica em “matéria de defesa mútua”. Esta cooperação permite, no caso de “agressão armada ao seu território”, o apoio dos restantes signatários. O Projecto de Constituição prevê igualmente ser acompanhado duma lista anexa contendo a relação dos países participantes. Porém neste caso a lista é aberta a todos os interessados. Os Estados membros participantes tomam decisões a nível ministerial, tendo neste caso apoio do seu representante no Comité Político e de Segurança e no Comité Militar.

Posto de outra forma, podem coexistir na UE num determinado momento, cinco formulações dos órgãos de decisão, provavelmente constituídos por países diferentes. A formulação institucional e as que correspondem aos quatro tipos de cooperação mencionados anteriormente, o que pode tornar extremamente mais complexo o processo de decisão, ou pode levar a que sejam afastados de questões relevantes, os Estados membros

que não tenham a capacidade para neles participar ou não sejam seleccionados para tal pelos restantes (como no caso das cooperações reforçadas).

O encontro de Berlim entre os líderes da Inglaterra, França e Alemanha para além de desdramatizar a situação parece ter permitido ultrapassar algumas das questões.

Segundo Charles Grant⁴¹ e quanto ao levantamento duma capacidade de planeamento operacional, a UE estabeleceria em permanência uma pequena célula no SHAPE que estaria preparada para actuar nos casos em que as operações da UE fossem efectuadas com recurso às capacidades colectivas da Aliança (tal como se fez durante a operação Concorórdia na Macedónia). Quando a UE conduzir operações autónomas fará recurso às capacidades de planeamento operacional disponibilizadas pelos países (como no caso da operação Artemis em que se recorreu ao QG de planeamento operacional Francês que foi multinacionalizado para a operação). Porém o Estado Maior Militar da UE será também acrescentado de uma nova unidade de planeamento civil e militar de nível operacional. Esta nova unidade ajudará a efectuar o planeamento operacional civil ou militar.

Em segundo lugar, e quanto às cooperações estruturadas, o racional justificativo será mudado para que passe a ter como desiderato o aumento de capacidades militares. O critério para que os países possam participar não será demasiadamente exigente e visará efectivamente orientar os países para a disponibilização de capacidades indispensáveis. Nomeadamente será apenas requerido que os países tenham forças capazes de reagir entre 5 e 30 dias e que sejam capazes de as sustentar durante 30 dias, o que permitirá que praticamente todos os países possam participar. Acresce que este é também um dos requisitos para a Força de reacção da NATO o que alargará a utilidade do processo. O lançamento pelos mesmos países dum projecto de levantamento de 7 a 9 Battle Groups segundo o precedente da operação Artemis, parece ir nesse sentido.

Finalmente quanto à cooperação mais estreita na área da defesa mútua, esta será orientada para o enquadramento do artigo 51 da Carta das NU, mantendo-se a NATO como a instituição de referência para a defesa colectiva e o fórum para a sua implementação.

Faltam cerca de 2 meses até que, na Cimeira da Presidência Irlandesa, estas questões em fase de consensualização, reapareçam publicamente e nos permitam antever os próximos passos, deste trajecto inovador da UE mas indispensável para permitir a sua contribuição efectiva para tornar melhor o mundo em que vivemos.

41 Charles Grant, Reviving European defense cooperation, *Nato Review*: Winter 2003.

Si nolis bellum para pacem The rule of law and NATO's Mediterranean Initiative

Mendo Castro Henriques

Director do Departamento de Investigação e Defesa do IDN. Professor Universitário.

Resumo

Com o fim da Guerra Fria, a região mediterrânica tornou-se mais importante para a OTAN como um todo e não apenas para os países do flanco sul. As razões principais são óbvias: os riscos e os desafios moveram-se para o sul; surgiu a crise nos Balcãs; a UE iniciou o processo de Barcelona; há países do sul que enfrentam transições políticas difíceis: existe a disputa Greco-Turca sobre o Egeu e Chipre e, sobretudo o confronto Israelo-Palestiniano; as ameaças do terrorismo e das AMD pairam sobre a região, aumentando a incerteza histórica da região. Uma política resoluta de segurança necessita de fundamentos políticos muito firmes uma bandeira facilmente identificável: as políticas de segurança e defesa são planeadas para promover a confiança, para construir a paz, e para conseguir a segurança através da cooperação; o conflito é o preço a pagar pelo falhanço destas políticas. Como fortalecer as medidas de criação de confiança (CBM's) no ambiente mediterrânico? A OTAN promove um diálogo com os países mediterrânicos do sul, inspirado pelos princípios do Tratado fundador. Reiterar esses princípios dentro das novas e específicas circunstâncias do Mediterrâneo é a melhor garantia que serão propostas e executadas as políticas de segurança mais adequadas.

Abstract

With the end of the Cold War, the Mediterranean region became more important for NATO as a whole and not just for the Southern countries. The main reasons are obvious: risks and challenges moved south; the Balkan crisis erupted; the EU became increasingly more involved through the Barcelona process; the proliferation of WMD threatens the region; several Southern Mediterranean countries face difficult political transitions: the Greek-Turkish dispute over the Aegean and Cyprus and the Israeli-Palestine confrontation; threats of terrorism loom over the region, adding to the sense of uncertainty fostered by history. A resolute security policy needs a common political ground and an easily identifiable flag to fight for: defence and security policies are devised to foster confidence, to build prospects of peace, and to achieve security through cooperation; war is the outcome of the failure of such policies. How to strengthen confidence-building measures (CBM's) within the Mediterranean environment? As NATO embarks upon a dialogue with other Mediterranean countries, the nature and content of this policy should be inspired by the original Treaty's guidelines. To reiterate "the principles of democracy, individual liberty and the rule of law" as preconditions to security is the best guarantee that adequate policies will be implemented.

* This article is a version of my communication Natural Law as a precondition for security in the Mediterranean, at the NATO Workshop on Threats to Security in The Mediterranean, Madrid, March 19-21, 2004, Policy Orientation – Session 5. I would like to thank Geil Avillez and Pedro Avillez for the revision of the text.

1. "Middle Earth"

Middle Earth should be the name for the Mediterranean region. Nowhere in our planet, is there such a diversity of climate, resources, population, language, culture and religion, nor such a troubled history or such a potential future. The Mediterranean history is a living proof that geography does not determine our destiny: it tells us that nowhere else is so much political acumen needed nor do we find such outstanding leaders confronting such complex situations. Dealing or dialogue was never easy in such a complex environment in terms of space and time¹.

Geographically, the Mediterranean has at least four different regions: Southern Europe, the Balkans, the Near East and the Mahgreb. Historically, there is a process of multiple modernities², to which we are awakened by the difference between Western and Muslim chronologies. In economic terms, North is more developed and South is chronically underdeveloped, the latter faring badly in most socio-economic indicators³. In political terms, there are very different individual styles of life, embedded in diverse societies and ruled by different states.

With the end of the Cold War, the Mediterranean region became more important for NATO as a whole and not just for the Southern countries. The main reasons are obvious: risks and challenges moved south; the Balkan crisis erupted; the EU became increasingly more involved through the Barcelona process; the proliferation of WMD threatens the region; several Southern Mediterranean countries face difficult political transitions: the Greek-Turkish dispute over the Aegean and Cyprus and the Israeli-Palestine confrontation; threats of terrorism loom over the region, adding to the sense of uncertainty fostered by history.

A resolute security policy needs a common political ground and an easily identifiable flag to fight for: policies are devised to foster confidence, to build prospects of peace, and to achieve security through cooperation; war is the outcome of the failure of such policies.

-
- 1 Richard Gillespie, Europe, the Mediterranean and the Islamists, in R. Gillespie (ed.), *Mediterranean Politics*, Vol. II, London, Printer, 1996. For Geopolitics as a regional frame for deliberation, see Zaki Laïdi (sous la dir. de), *Géopolitique du sens*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998. A classical study Ferdinand Braudel (1964), *The Mediterranean and the Mediterranean world in the reign of Philip II*, (2 vols.) Fontana Books.
 - 2 Eisenstadt, *Multiple Modernities*, Jerusalem, 1985. Most interesting is Bernard Lewis, *The Multiple Identities of the Middle East*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1998.
 - 3 Asli Guveli, Serdar Kilickaplan, "A Ranking of Islamic Countries in Terms of Their Levels of Socio-Economic Development", *Journal of Economic Cooperation* 21, no. 1 (2000): 97-114, A3: Socio-Economic Development List.

How to strengthen confidence building measures (CBM's) within the Mediterranean environment?

A set of preconditions must be fulfilled before embarking on specific CBM's. NATO did just that in its 1949 Founding Treaty, with "the principles of democracy, individual liberty and the rule of law"⁴. The principles exposed in the Preamble and Articles 1 and 2 of the NATO Treaty, provide a common stance regarding the intertwining of internal politics and international relations. They are conceived to settle any international dispute in such a manner that "*international peace and security and justice be not endangered*", and vowing not to be "*inconsistent with the purposes of the United Nations*". NATO is an obvious beacon to new members and an inspiration to whatever partnership it may enter upon, as the Partnership for Peace shows since 1992, and as the Mediterranean Initiative may evolve.

NATO's high-sounding principles won the Cold War. They may now have receded into the background, as the organization became bigger than the concept, and immediate threats were substituted by diffused risks. Precisely, as international relationships are never rigid, principles do matter and *pacta sunt servanda*⁵. As NATO embarks upon a dialogue with other Mediterranean countries, the nature and content of this policy should be inspired by the original Treaty's guidelines. To reiterate them is the best guarantee that adequate policies will be implemented.

Crystal-clear principles do matter but they are to be implemented within specific cultural, economical, and social objectives; they are not a blueprint starting from "ground zero" and directed to the "end of history". Principles must be adapted through compromise; if not the case, they turn to be inconsequential and merely vague ideological concepts.

More than any other security initiative, the Mediterranean dialogue requires a bold shift from current political Western paradigms. National interest is not the paradigm for international relations; if such were the case, international relations would become a province of globalization⁶; the inter-state pyramid of powers would impose

4 Preamble to The North Atlantic Treaty, 1949: "The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments. They are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area. They are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security".

5 De Leonardis, Massimo, (a cura di) La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti, Bolgna, Il Mulino, 2001.

6 Waters, Malcolm. 1995. Globalization, London and New York: Routledge. xiv+185pp.

on relations among nations; non-state organizations and individuals would be brushed aside; the Hobbes paradigm that "society enchains man" and "the state gives him back his rights" is followed by the Clausewitz paradigm, "war is the continuation of politics by other means"⁷; by "any means", according to contemporary terrorist movements⁸.

In contrast, the most powerful NATO message - despite Western divisionism, its ineffective message to the rest of the world and its unfair reception by part of it - is that a citizen's community must be built "according to the rule of law" and that "war is the failure of politics".

2. Recent Security Initiatives in the Mediterranean

Cooperation between Mediterranean partners must be of multi-religious, multicultural and multi-economical nature; it must be embedded in an ongoing process of modernization in the Southern Mediterranean and a post-modern process of integration in the European Union. The complexity of such cooperation requires the adherence to strict principles and an unyielding agenda, as multilateral approaches are prone to lack of leadership and practicality. NATO's Mediterranean Initiative, launched in 1994, recognised the rising magnitude of security challenges in the region, namely the emergent risks in the Muslim world.

The modernization and democratisation of the Muslim world is a multidimensional process at local, national, and international levels. We must bear in mind the centuries-long Western road to modernization.

The approach to modernization in the Muslim world engages: a) a variety of regional states; b) a variety of shared norms, rules and institutions; and c) a variety of individuals and social identities. The Mediterranean Muslim world has to cope with huge problems which Europe, following the theoretical precepts of Hobbes, Grotius and Kant, answered with state-building, international relations and civil society. Modernization is not a linear process modelled upon voluntaristic efforts. In most cases, this approach failed in the last 50 years. Ad hoc plans of socialist transformation has not encouraged democratisation and

7 The modern metaphor that imposes a virtual "state of society" upon a virtual "state of nature" is studied by Hans Blumenberg in *The Legitimacy of the Modern Age*, 1985 The MIT Press, 728 pages.

8 See Alain Joxe, *L'empire du chaos. Les Républiques face à la domination américaine dans l'après-guerre froide*, Paris, La Découverte, 2004 (1st ed.2002).

has impelled the desperately violent reactions of Muslim radicals such as Salafists and Wahhabists⁹.

Taking into account this panorama, different European international organizations have undertaken a dialogue with their neighbours in the South since the end of Cold War. In October 1990, Spain, France, Italy and Portugal (C4) met in Rome with Algeria, Libya, Tunisia, Morocco and Mauritania and launched the "5+5 Initiative", (Malta was later added); they approved a declaration on dialogue and cooperation in the Western Mediterranean with the principles of globality as a basis for a dialogue on security in the region.

A Conference of Security and Cooperation in the Mediterranean (CSCM) that applied the procedures of OSCE in Eastern and Central Europe was planned and three areas of work were established – security, economic cooperation and human rights – adding other EU members, the Balkan States, Ukraine, Russia, the United States, the Maghreb and Near East. Nevertheless, the diversity and the outbreak of the Gulf War prevented new developments.

The European Union launched the so called Barcelona Process and its Euromediterranean Association project in November 1995, with the fifteen countries of EU and twelve (then) non-community Mediterranean States: Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Malta, Morocco, Mauritania, Syria, Tunisia and Turkey, in addition to the National Authority Palestine. The project went on with three baskets: security, economy and social policy. The process continued in Malta in April 1997, with the celebration of the II Euromediterranean Conference. A trend was set: while the countries of the Southern shore put the emphasis in economic development, the European governments emphasized the political aspects and security. Moreover, the usual north-south tension within the EU manifested itself in the northern members' preference for a Mediterranean policy based on trade concessions; the southern members emphasised the need for financial aid. This scenario was set with strong risks for instability in the North-South Mediterranean relationship¹⁰.

The Western European Union (WEU) and the Atlantic Alliance (NATO) favored other approaches to deal with the question of security from a political-military perspective. The

9 Barry Buzan and Richard Little, "Why International Relations has Failed as an Intellectual Project and What to do", *Millennium*, vol.30, n.1, pp. 19-39.

10 "The European Union's Relations with the Mediterranean", European Commission Memorandum 94/74, December 1994; European Commission, "The Barcelona Conference and the Euro-Mediterranean Association Agreements," European Commission Information Memorandum, 23 November 1995; Solana, Javier, "NATO and the Mediterranean", *Mediterranean Quarterly*, Spring, 1997, pp. 11-20.

WEU, in the Ministerial Council of Petersberg of June of 1992, gave green light to open a process of dialogue with the countries of North Africa (Algeria, Morocco, Mauritania and Tunisia). After the Ministerial Council of Kirchberg of 1994, two types of meetings were structured to foster confidence. Inside WEU, by joint proposal of France, Italy, Portugal and Spain, (C4) Eurofor and Euomarfor were specifically asked not to act in the Mediterranean. From 1992 onwards, the WEU dialogue gradually involved six southern Mediterranean partners until 2000, when the WEU became absorbed in the EU¹¹.

The Atlantic Alliance began its dialogue with the "Southern Flank" countries during the EU summit of Brussels in 1994. Since then, it has established contacts with Egypt, Israel, Jordan, Morocco, Mauritania and Tunisia. The so-called Mediterranean Dialogue of NATO has been developed in two levels of meetings. In the Madrid Summit of July 97, the Mediterranean Dialogue was one of the high-priority objectives of the Alliance; policies for the sharing of information and encouragement of mutual confidence were proposed. This was confirmed in the Washington Summit of April 1999¹².

NATO is evolving and transforming itself from a defence alliance to a defence and security alliance. On the other hand, Southern Mediterranean countries have also developed clusters of initiatives of their own, such as the frequent meetings of the Ministers of Foreign Affairs of Islamic countries.

3. Assessment of Trends

The Barcelona Process has so far established socio-economic objectives for the Mediterranean dialogue. Yet, its soft security objectives are not clear. This should be taken into account when seeking a new paradigm for a NATO-Mediterranean security partnership. Before starting a dialogue with almost the same participants, albeit under a different framework, many obstacles need to be addressed.

After the approval of the European Constitutional Treaty, security became a transversal issue and the European Security and Defence Policy is now an integral part of the common foreign policy of the EU. The mechanisms chosen to address the Euro-

11 Vasconcelos, Alvaro, *Européens et Maghrébins*, Editions KARTHALA, Paris, 1993.

12 NATO's Mediterranean Initiative: policy issues and dilemmas, (ed. F. Stephen Larrabee) National Security Research Division, Rand Publications, 1998; Moya, Pedro, *Cooperation for Security in the Mediterranean: NATO and EU Contributions*, Subcommittee on the Mediterranean Basin, North Atlantic Assembly, May 1996.

-Mediterranean issues reflect the technicalities forced upon European policy-makers by the very nature of a union of sovereign states; EU issues are fundamentally different from the security and defence policy of a nation-state. There are tensions within the EU between national sovereignty and collective action – most obviously manifest in the relative weakness of Europe’s common foreign and security policy; an European regional policy can only operate at the level of the lowest common denominator acceptable to member states.

European countries want an increased commitment by Southern Mediterranean countries to build democracy through state and civil society initiatives. Given the desire of Southern Mediterranean states to expand the Barcelona Process, as far as non-European Union member countries in the Mediterranean basin are concerned, this becomes an area of opportunity.

Cultural change is an integral part of this process through influences spread by cinema, radio, satellite television and Internet. All such media stimulate attempts to emulate and to exclude. Europe excludes migrants but exports goods and services. Denial of access by Europe builds a determination to reject from the South; the encouragement of material satisfaction but the denial of access to the Northern countries generates a moral rejection and political opposition in the Southern countries. A scenario is set for the opposition between the West and Islam¹³.

Mediterranean Muslim countries, yet, are conducting the debates of any modern society: production and division of resources; individual freedom and obligation to community; the nature of a just society. The debate process is not easy. There are mutual suggestions and accusations about the role of the people, of social groups and of intellectuals in politics. Frustrated inhabitants take religion as a substitute for social and cultural aspirations. Political and social rights do not accompany literacy. Populism becomes the pattern of the relationship between leaders and society. Modernization is not accompanied by democratisation. The fundamentalists’ violent reactions plague the political will to adapt Islam to new historical conditions¹⁴.

Every political issue is a subject of controversy between authoritarian defenders of status quo, secular modernists, fundamentalists and religious reformists. Radical fundamentalists, like Salafists or Wahhabists, try to cover the internal decadence of Islam

13 For an overview of the rhetoric opposing the West to Islam, see Arkoun, Mohammed e Maïla, Joseph, *De Manhattan à Bagdad*, Paris, Desclée de Brouwer, 2003.

14 Nissim Rejwan, *Arabs face the modern world: religious, cultural, and political responses to the West*, Gainesville, Univ. Press of Florida, 1998.

from long ago, explaining it through Western domination and advocating a return to the pristine principles of Islam. Modernists try to integrate Western political and juridical thought and repudiate the Islamic heritage, with scarce success. Authoritarian leaders practice politics - and business - as usual; make your regime predictable and functional. A new and emerging voice in these debates - reformism - demands a complete overhaul of the formulations of Islamic politics and law¹⁵.

On the other hand, the Mediterranean dialogue is plagued by Western *qui pro quos*.

According to Western culturalism, the failure of the Islamic world to modernize and democratise is due to wrong priorities: putting faith over reason, community over the individual, the Muslims above the non-Muslims and allowing a lack of distinction between public and private, politics and religion. The communitarian characteristics of Islam and its submission to God - the core of Islam as a religion and a socio-political order - would inhibit progress and individual initiative¹⁶. Now, it is intellectually hopeless and politically unacceptable to adopt in the 21st century a stance towards Islam already repelled by European intelligentsia in the 13th century¹⁷.

A troubling issue is American exceptionalism, t.i., the US's perception of itself as being at the end of history, and at the centre of the West. Arbitrarily capitalizing on its undisputed leading rank in the military, economic and technological fields, American exceptionalism legitimates preventive war and interventionism¹⁸. It does not attain the

15 As two major examples, see Abdolkarim Soroush, namely *The Hermeneutical Expansion and Contraction of the Theory of Shari'ah*; and Mahmoud Mohamed Taha's *The Second Message of Islam*. Soroush (1945-) has been called "The Luther of Islam" (Robin Wright, *Journal of Democracy*, January, 1996). The Sudanese Taha (1915-1985) was founder of the Republican Brotherhood, in Sudan; he was publicly executed by order of President Numayry.

16 The best-known proponent of culturalism is Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs* 72, no. 3 (Summer 1993); *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon and Schuster, 1996. The same culturalist equivocation also comes out in the writings of the once Marxist Ernest Gellner: "Muslim societies in the modern world present a picture which is virtually a mirror image of Marxist ones. They are suffused with faith, indeed they suffer from a plethora of it..." Ernest Gellner, "Civil Society in Historical Context", *International Social Science Journal* 43, no. 3 (1991): 133.

17 How parochial is such a vision is enhanced by the contrasting position of XIIIth century European political thinkers and leaders, such as Thomas Aquinas and Friedrich II Hohenstaufen, who addressed the Muslim world in plain rational and realistic power terms, as they were aware of the leading role of reason and law in Islam.

18 Exceptionalism is a cultural and political trend not a Government issue. See *What We're Fighting For: A Letter from America*, (c) February 2002, Institute for American Values, signed by personalities such as Jean Bethke Elshtain, Amitai Etzioni, Francis Fukuyama, William A. Galston, Mary Ann Glendon, Samuel Huntington, Daniel Patrick Moynihan, Michael Novak, Robert D. Putnam, Michael Walzer, George Weigel, James Q. Wilson. The letter from America originated several responses in Europe and Middle East.

level of a post-modern paradigm of governance that America helped to foster since 1945. A leading sociologist recently described “bowling alone” as the American civil society’s malaise; consensus is now building that the USA should not “bowl alone” in the arena of international relations. “*Habits of the heart*” was identified some 20 years as a major plus of American civil society; something parallel is needed for its international agenda¹⁹.

European occasional xenophobia, namely islamophobia and anti-semitism, is also an issue. Europe frequently fails to appreciate the perverse consequences of its own phobias and faulty internal policies. The recent French “banning of the veil” is only the tip of this iceberg as European countries experience difficulties to integrate migrants that pay taxes but do not have representation nor participate in the mainstream civic and political activities. Indeed, much violence directed towards Europe and Southern Mediterranean governments stems from the politics of exclusion and resentment. Portugal, a country trying to integrate around 300.000 people from Austral Africa, 150.000 from Brazil and some 150.000 from Slavic countries (Ukraine, Moldavia, East Balkans) today struggles with this significant issue.

NATO’s Mediterranean initiative has kept a low profile, due to several factors. There is no unanimity within the Alliance about the priority of the dialogue; the awareness is less strong among Northern countries; the goals of the initiative remain ill-defined; NATO has its own priorities of enlargement, internal adaptation, partnership with Russia, and Balkan peacemaking.

NATO suffers from an “image” problem as a Cold War institution; the “dialogue countries” are unsure of the purpose and usefulness of the initiative; the initiative is divorced from a broader security and defence agenda in the Mediterranean; most significantly, the USA remains largely unconcerned with a Mediterranean initiative as it could interfere with its “Greater Middle East” roadmaps.

The Alliance’s dealings with Southern Mediterranean countries must stand on a firm ground. Some sources are concerned with a tension, and even a contradiction, between NATO’s comparative advantage in hard security and the primary interests of the “dialogue countries” in soft security issues.

Clandestine migration, smuggling of drugs and people and the associated trans-national problems of organized crime are a current preoccupation of the Mediterranean dialogue

19 Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster, 2000. Robert Bellah, Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler, and Steven M. Tipton *Habits of the Heart* by. 1986. Berkeley, California.

countries. NATO has a bleak image in many of the dialogue countries. As the USA and several partners already have bilateral defence cooperation treaties with the Southern region, the Alliance should concentrate on soft security issues and confidence-building measures rather than undertaking direct defence and military cooperation with the dialogue countries. Other sources mention the need to change the focus of attention from state to people, when talking about security²⁰.

The dilemma between hard security and soft security has a good rationale; as repulsive terrorist acts show, security issues should not be answered *ad hoc* and *post factum*. Most security problems in international relations arise from disturbances of an internal nature; and internal policies need to be settled according to "the principles of democracy, individual liberty and the rule of law", t.i., NATO must address the primary causes of insecurity.

4. Building a consensus around Natural Law

A global approach to security needs to establish preconditions. The renewed interest in natural law, as a precondition for security derives from a concern to promote agreement on normative policy standards about state building and international relations²¹. The impoverished standards of public law in internal policies, as well as the malfunctions of governance in the international arena, require the rule of law as a way to preclude both imperial and parochial policies.

The issue can be variously approached. Massive popular consensus against terrorism is the prime moral expression of natural law. Individual human life is priceless. Every victim of terrorism is a testimony to humanity.

As a conceptual tool, natural law envisions the continuum of politics across the real world of democracy. Its standards to evaluate state building acknowledge the necessity of authority and freedom. You can get a functional state without civil rights, as for instance Chile 1973, or the political beginnings of Zimbabwe, Taiwan and Singapore. You may get

20 We should "shielding people from acute threats and empowering people to take charge of their own lives" (p. IV). Human Security Now, New York, Commission on Human Security, 2003, by Sadako Ogata, Amartya Sen, Lakhdar Brahimi, Bronislaw Geremek, and other members of the Commission for Human Security.

21 Heinrich Rommen, *The natural Law*, Liberty Fund, 1998. See also from the American centre-right political philosopher Leo Strauss, *Natural right and history*, Boston, 1977, (1st edition 1950); and from the European left -centre Blandine Kriegel, *État de Droit ou Empire*, Paris, Bayard, 2002.

formal civic rights without civic duties; for instance, in some Eastern Europe countries political mafias never abandoned power. Beyond internal policy – a functional state with civic rights and civic duties – you may even agree on rules for common intercourse, such as carried on between EU countries. International law backed by sanctions and international power, as enforced by the UN, is sufficient to pacify enfeebled and pariah states. As long as international law is not backed by supranational power, nothing deters massive disturbance by “big powers” or “rogue states”. UN deficiencies in keeping international stability are obvious²². The unique position of the U.S. in supplying strategic balance through a mix of coercion and deterrence is also obvious²³.

Natural law provides a renewed paradigm to counter massive insecurity and sustained violence all along the spectrum of politics. The paradox of asymmetrical threats is that it takes just some hundred fanatics to defy a whole society. Global terrorism knows about the limitations of the international system. Now, if someone wants to stab me in the back, I must have intelligence, security and even preventive defence. It is also advisable to tackle the primary causes of the stabbing and to address the broader issues that nourish terrorism. The triumph of law-abiding states over “big powers” or “rogue states” malfunctions depends upon the predominance of the rule of law.

Natural law is a crucial tool in the often hostile and pluralistic public environment, to which people of all races, cultures, and religions can have access through their rational capacities; it provides moral standards for the political discourse that everyone can grasp; it provides a civic grammar for religious and secular interlocutors. As the Chicago philosopher Leo Strauss noted, if you abandon natural law, cannibalism becomes a question of taste.

Natural law stands as a secular middle ground for religious and non-religious behaviour precepts. A contemporary democracy may, indeed, be defined as a secular society that presupposes the natural rights of its citizens and endeavours to fulfil their prior rights. It cannot, evidently, be based on revelation, inasmuch as revelation is considered an historical event to a uniquely elected community.

As revelation was divisive in the beginning of Modern Europe, religious order was confined to the private sphere. As European nation-states emerged, the issue of natural law took the form of natural rights. To social contract theorists, human beings originally

22 Back in 1966 Martin Wight argued in “Why is there no International Theory?”, that “political theory is ‘the theory of the good life’ whereas international theory is residual, a ‘theory of survival’” (Jackson, p.261).

23 Ruth Wedgewood. “International Law Is not Enough to Stop Aggression” *New Perspectives Quarterly*, Fall 2002, 6 pages.

endowed with rights assemble to form a political community. Both the conservative and pessimistic Hobbes, and the rather progressive and optimistic Rousseau have the same paradigm: human being does not come *from* society but *to* it. The task of the state is to facilitate the exercise of the natural rights. State building and public policy become the main issues.

External factors such as the policies and actions of Western powers may have hindered the twin processes of modernization and democratization of the Muslim world. Turkey is a crucial exception to this rule and Morocco may become another. In the case of Turkey, the NATO membership and the access' process to EU helped the country to modernize and secularise²⁴.

Let me, very summarily, suggest why this secularisation of natural law is crucial for the dialogue between the West and the Islam, and Israel; why it is a common ground for both secular and religious people.

The majority of Muslims still hold *Shari'a* as divine - its moral and pastoral theology and ethics, its ritualistic recommendations and observance; this psychological barrier is reinforced by the threat of criminal prosecution for apostasy. An intellectual critique and a strong campaign in the Muslim educational system and the media is necessary to overcome this barrier²⁵.

Now, the prime effort of reformist Islamic scholars is to show that *Shari'a* as public law is not divine at all; it was constructed by early Muslim jurists, taking *Qur'an* and *Sunna* as a starting point. According to Mahmoud Mohamed Taha, one must distinguish between the real message of the Islam and conjunctural rules in Revelation (*Qur'an*) and Tradition (*Sunna*). The real message occupies a dominant place in the *Suras* of the Mecca revelation about the essence of the faith (the free and responsible human being has been created as an image of the unique and omnipotent God). In the Medina *Suras*, the prophet tells men to organize and manage other men, presenting a better society than contemporary Arabia; it would be able to take some steps towards a more just society. Taha considers the orders given to this society as conjunctural, not the accomplishment of a divine order²⁶.

24 As I write this, (Dec,15-16 2004) the European Parliament and the European Council gave their approval to initiate Turkey's process of integration in the EU.

25 An exhaustive presentation of these issues in: Abdullahi Ahmed An-Na'im, *Towards an Islamic reformation; civil liberties, human rights, and international law*, Syracuse University Press, New York, 1996.

26 See Samir min, ¿Hacia una teología islámica de la liberación?, IGLESIA VIVA, Valencia, nº 209, ene-mar 2002, 120-123.

Koranic moral does not have as its single object the organization of the relationship between man and the divine: every aspect of human activity is under the scrutiny of law, alongside the somehow reduced place of religious practices. Thus the Koran is natural law, because moral sanctions abide inside the individual. The Koran refers unceasingly to the universality of human reason and feelings to justify its commands. And it associates to its moral teaching a complete educational system which one cannot neglect.

The moral of Islam, its rules, precepts, interdicts and commands, do not abolish natural law nor disavow its inspiration or consequences. Appealing to human conscientiousness, the Koran nourishes natural law. Moral law is not a constraint. It is by voluntary acceptance that the divine command can become for the believer a moral obligation: *"the first duty is the faith in the duty"*²⁷.

As this kind of self-critique of Muslim thought develops, the belief-systems, the exegesis' traditions, theology and jurisprudence become liberated from dogmatic constructs. As the time comes for Muslim social groups to acknowledge themselves as "imagined communities", they differentiate themselves from mythical images. Islamic reformists are dealing with topics usually considered as 'unthinkable' in the academic world. The category of revelation in the *Qur'an* is subjected to a comparative study of historic, linguistic, cultural and anthropological roots²⁸.

As Islamic populations engage in a secularisation and modernization process, they must reconcile two apparently incompatible sources of authority: divine will considered as revealed through the Koran, and democracy perceived as the best political regime. Absolute secularism will always be rejected. Islamic Fundamentalism is an escapist political solution. The issue, therefore, is how those who base their behaviour on religious grounds - the vast majority in Islamic countries - can significantly contribute to a modern democracy, apart from mere political and economic expediency. The answer lies in the natural law tradition, and the supervening security it creates. For it is very clear that one is not required to be a secularist in order to be a participant in the secular space created by the rule of law.

²⁷ Muhammad Abdallah Draz, *La morale coranique*, Ar-Risala, 2002.

²⁸ See Mohammed Arkoun. *The Unthought in Contemporary Islamic Thought*, London: Saqi Books and The Institute of Ismaili Studies, 2002. See also Pour une politique de l'espérance dans l'Union Européenne in *Intercultural dialogue. Dialogue interculturel Proceedings of the Congress held in Brussels in 20-21 March 2002*.

The Muslim Mediterranean world, thus, urgently needs a vocabulary (and a grammar) to read current political events; its vocabulary to qualify events is submerged in pseudo-history and myth-ideology²⁹.

The reformist proposals may occur within Shi'a Islam, where there is a close approximation to formal hierarchy of authority, or in Sunni Islam³⁰. The more the Islamic and Western definitions of human rights coincide, the more natural law and its civic values will be established as the common ground of the political secularist and of the "Religions of the Book"³¹.

Judaism is also receptive to the idea of natural law. The foundation of the Israeli state and its acceptance of the San Francisco Charter is its best guarantee. For religious-minded Jews, whatever role tradition attributes to universal human reason, the Torah and commentators believe in a universal reality called "creation". Commitment to Jewish tradition, yet, compels the assertion that revelation grasps more of the truth of creation than human reason and natural law could ever know. At first sight, a Jewish believer seems to have only two options when it comes to natural law; he may affirm natural law and allow Judaism to be swallowed up by a more universal instance; or he may deny natural law and deal with all social relations at the level of pure power politics. There is a third option, yet, a legitimate and operational place in Judaism for natural law; "the Torah is not in heaven"; Jewish believers are responsible for bringing wisdom forth from it on earth³².

A regards Christianity, natural law plays an essential role in social ethics. Churches apply variously the insights of Christian moral tradition to pressing issues of domestic governance and foreign affairs. Ecumenic engagement by Roman Catholics and Protestants led to an endorsement of natural law. The Concilium Vatican II sustained natural law against those who deny the existence of transtemporal and transcultural moral goods³³.

There may be a 'credibility problem' with natural law; a culturalist would attack it for relativism in national or religious identities; a multiculturalist would dismiss it as an elimination of particularities. Against these two opposing and self-defeating views,

29 Mohammed Arkoun. *The Unthought in Contemporary Islamic Thought*, London: Saqi Books and The Institute of Ismaili Studies, 2002.

30 Of particular significance is the work of Nobel peace prizewinner Shirin Ebadi, a human rights lawyer. See her autobiography in <http://nobelprize.org/peace/laureates/2003/ebadi-bio.html>.

31 The Medieval precedent in the Mediterranean area, is the acknowledgement of natural law by Averroes, Maimonides and Aquinas, t.i., a Muslim, a Jew and a Christian. The Renaissance precedent is Jean Bodin's *Colloquium Heptaplomeres*, (1593) the first treatise on tolerance, presided by Diogo Toralba, the virtual Portuguese Jew in a meeting of Muslim, Catholic, Baptist, and Pagan citizens.

32 David Novak, *Natural Law in Judaism*, Cambridge University Press, 1998.

33 See John XXII, *Pacem in Terris*, IV, p. 47, about the "universal unit of human convivium".

natural law emerges as a precious criterion to international law and as a safeguard against the dislocation of political legitimacy³⁴.

If “good secularisation” allows societies to break out from the confines of religiously sanctioned political order, a perverse secularization creates societies with no defence against “political religions” such as Communism and Nazism. That was not so long ago and not far ago. Germany and Italy, and all Eastern Europe, up to the Urals, became infected with totalitarianism or political religions that can be rightly called “Western fundamentalism”. Auschwitz and the *Goulag* were operated with weapons of mass murder by order of the state³⁵.

Natural law is a ground for modernization and democratisation; it is a bulwark against violations of human rights and a guideline to a pluralist society, without collapsing into the normative graveyard of historical relativism; it upholds the state-building process; it maintains the balance between civil rights and civil duties without which no leadership can find support among citizens; it is a foundation for the enforcement of international law; it is a background to improve the supranational power of international organizations around the model of the “free world”.

Natural law is not the end of troubles but it helps a lot. The World Bank’s latest prescriptions for successful economic development and good governance outstand transparency and accountability as factors to attract the foreign investor and to ensure successful private sector development. Legitimacy, or the rule-of-law, forms part of the new package and there is an irresistible tendency, to extend this economic prescription into the political sphere as well.

5. Short-term perspectives and future studies

Guidelines for a NATO security partnership with the Southern Mediterranean countries should provide a framework for organising cooperation and strengthen existing bilateral ties in the Mediterranean.

34 José Manuel Pureza, “Anarquia ou Direito - Reflexões sobre o Direito Internacional em vésperas de uma guerra ilícita”, comunicação no Instituto Superior Naval de Guerra, Lisboa, 14 de Março 2003.

35 The prime exposé is Eric Voegelin, *The political Religions*, Missouri University Press, 1997(1st ed. 1938). More recently see Jean-Claude Monod *La querelle de la sécularisation - de Hegel à Blumenberg*, Paris, Vrin - collection Problèmes et controverses (2002).

These issues should be taken into account:

- a) What constitutional principles should be observed to ensure the rule of law as the standard for state reforming in the Southern Mediterranean countries?
- b) What tools already exist or should be set in place to foster cooperation in the region?
- c) What institutional arrangements can foster the goals and objectives set forth?
- d) How developed is the dialogue among high-ranking public administration, military, academic and civil society leaders of NATO and Mediterranean countries?
- e) How to build human capital through education? The importance of education in the process of modernization and democratization can never be overemphasized.

A Mediterranean partnership is not an NATO's exercise in soft power projection. A new Mediterranean cooperation process, fostered by NATO and the South Mediterranean countries should not repeat the mistakes of the Euro-Mediterranean Partnership (the *Barcelona Process*). It must not present itself as an exercise in unilateral European policy-making, in which its Southern Mediterranean partners have little choice but to acquiesce³⁶. Nor should it be another futile exercise of a "wasted century" for the Muslim countries, as a recent book put it³⁷. You cannot get democracy instantly; but you can get proto-democracy if you initiate a citizenship process through dialogue among leaders; Loya Jirga is like Magna Carta.

Attempts to organise Europe's southern periphery are not European power projection. Europe's own lack of capacity in hard security terms is obvious. Such issues are currently left to NATO or, in the Eastern Mediterranean and the Gulf, to the United States and its chosen allies. NATO's Partnership for Peace, and the CSCE/OSCE experience in CBM's cannot and should not be mechanically reproduced. To many Arab states CBM's can be introduced only after a Middle East peace settlement. Moreover, internal security problems in the Mediterranean are independent from arms control and confidence-building measures.

NATO is a major historical success. It guaranteed the rebuilding of Western Europe after WW II; it helped foster the European Union; it helped to bring former European authoritarian regimes into the democratic family; it launched a security partnership with Russia, overcoming the end of a bipolar world. Above all, NATO won a war, through containment, against the Soviet Union and its satellites. Yet, as stated in George Kennan's

36 Mohamed Kadry Said, *Security in the Mediterranean*, Lisbon, Nação e Defesa, March 14-15 2001.

37 Jean Lacouture, Ghassan Tueni et Gérard D. Khoury, *Un siècle pour rien*, Paris, Albin Michel, 2002.

Long Telegram, the West contained the enemy and contained itself. It did not embark upon upon an imperial expansion like its former communist adversary.

Evolving from a defence into a defence and security alliance, NATO is keeping “the principles of democracy, individual liberty and the rule of law”, backed by military power. Specific threats are checked by specific dissuasion military capabilities, if necessary carried out on a case-by-case basis. *Si vis pacem, para bellum*. NATO’s Mediterranean initiative is concerned with soft security and confidence-building measures, not defence and military cooperation; as such it may generate a Mediterranean partnership. *Si nolis bellum para pacem*. That could be a new motto for the next step of NATO’s initiative.

Um Regime de Segurança para o Mediterrâneo: as Dificuldades do Processo

Maria do Céu Pinto*

Universidade do Minho, Directora do Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais.

Resumo

Passados mais de dez anos sobre o fim da Guerra Fria e contando com alguns anos de experiência das iniciativas de diálogo euro/atlântico-mediterrânicas, pode-se com rigor concluir que o ambiente de incerteza e de insegurança na bacia mediterrânica se dissipou? Dificilmente. O novo contexto internacional do pós-11 de Setembro, veio sublinhar a importância da cooperação euro-mediterrânica. Não existe uma identidade de segurança no Mediterrâneo e, assim, as possibilidades de criação e sustentabilidade de um regime de segurança cooperativo e multilateral são fracas. Na vertente da segurança, o Processo de Barcelona, tornou-se apenas numa estrutura de diálogo, informação e transparência, um mecanismo gerador de confiança sistémica. No processo, foi reduzida ao mínimo denominador comum e esvaziada das potencialidades para acções de prevenção de conflitos e de gestão de conflitos.

Abstract

More than ten years after the end of the Cold War, and counting with the years of experience of the initiatives of the euro/atlantic-mediterranean dialogue, can we conclude that the environment of uncertainty and insecurity in the Mediterranean area has disappeared? Hardly. The new post-11th September context, has underlined the importance of the euro-mediterranean cooperation. It doesn't exist a security identity in the Mediterranean, and therefore, the possibilities of the creation and sustainability of a co-operative and multilateral security regime are weak. In the security area, the Barcelona process has become a structure of dialogue, information and transparency, a mechanism creator of systemic confidence. In the process, has been reduced to the minimum common denominator and emptied of the potentialities for actions of conflict prevention and conflict management.

* Comunicação apresentada no Colóquio C-4, "As Iniciativas Europeias e Euro-Atlânticas para o Mediterrâneo: Balanço Crítico e Perspectivas de Futuro", Forte de S. Julião da Barra, Lisboa, 21 de Maio de 2003.

Orlando Ribeiro, um notável geógrafo português do séc. XX, resumiu magistralmente a essência do Mediterrâneo quando o caracterizou “como a região mais rica de variedade e localismo, mas, ao mesmo tempo, como a mais originalmente unida, na paisagem, nas produções, no trabalho dos homens”. As relações da geografia e da história formaram, no Mediterrâneo, “uma trama espessa e indissolúvel”.

Quando se fala em Mediterrâneo, imediatamente salta à vista um paradoxo: o contraste entre as inegáveis afinidades da área mediterrânica e as profundas divisões políticas e culturais que nela ficaram impressas ao longo dos séculos.

A interdependência entre as duas margens é uma consequência, em primeiro lugar, de um fenómeno físico: a proximidade geográfica. A tão apregoada interdependência do Mediterrâneo é também função de um sentido de insegurança generalizado: do Norte em relação ao Sul e do Sul em relação ao Norte. A noção de ameaça e dos riscos à segurança concentrados no Sul é que despoletou, em inícios dos anos 90, as iniciativas destinadas a reforçar a confiança entre as duas margens do Mediterrâneo. Os principais riscos à segurança da Europa não derivam tanto do uso do poder militar por parte dos Estados do Sul contra a Europa continental: mais prováveis causas de instabilidade serão antes o colapso total ou parcial das actuais autoridades políticas e os conflitos entre os Estados da região. Além disso, o Mediterrâneo está repleto de ameaças à segurança chamadas “não militares”. São fontes de instabilidade interrelacionadas entre si como a fraca performance económica dos Estados, o controle de certas fontes de energia, o crescimento demográfico e as migrações, os movimentos fundamentalistas e as diferenças culturais, o terrorismo, o tráfico de armas, o narcotráfico e o esgotamento dos recursos naturais.

Num cenário pessimista, a criação de regimes islâmicos fundamentalistas na outra margem do Mediterrâneo poderia operar uma reviravolta total no actual *status quo*. A emergência de um regime islamista na Argélia, como resultado da guerra civil entre o regime argelino e os Islamistas radicais da Frente Islâmica de Salvação em 1991, foi um dos factores que fez soar o alarme na Europa. Mudanças políticas violentas no Magrebe ou Médio Oriente poderiam ainda levar à consolidação de alianças hostis na periferia da Europa, nomeadamente tornando ainda mais complexos os padrões de proliferação. Regimes fundamentalistas, que tipicamente têm uma postura anti-ocidental e agressiva, poderiam intensificar os esforços de aquisição de ADM (armas de destruição maciça) ou lançar operações terroristas em solo europeu – como aconteceu, aliás, em 1994 e 1995, quando o FIS decidiu estender a guerra contra o regime argelino ao solo francês.

A NATO tem, desde o fim da Guerra Fria, espelhado nos seus textos oficiais a preocupação com a proliferação de ADM na margem sul e leste do Mediterrâneo. O novo Conceito Estratégico, que expande a definição dos riscos e a sua geografia, refere especialmente aqueles que se situam “na periferia da Aliança” (parágr. 20). Desde o fim da Guerra Fria que a NATO tem vindo a redefinir o seu papel para lidar com desafios à segurança além dos limites da Europa, eventualmente na zona do Mediterrâneo. A doutrina de defesa emergente de gestão de crises prevê o desenvolvimento de forças móveis que podem ser projectadas para teatros de crise sempre que necessárias.

Afirmar, há dois anos, neste mesmo Instituto, que a balança militar que está a emergir no Mediterrâneo provavelmente apresentaria à Aliança novas missões militares. Disse também que a contribuição de alguns dos membros da organização para algumas destas missões poderia vir a ser problemática – como o ilustra a recente guerra no Iraque. Ora, o ritmo das operações levadas a cabo nos últimos anos e o aumento de riscos na Bacia Mediterrânica (tal como o sublinha o novo Conceito Estratégico) fazem prever um aumento de contingências requerendo intervenção Aliada¹.

A questão da ameaça real destas tendências sobre a segurança da Europa e, mais concretamente, dos países da NATO, é objecto de um intenso debate e os pontos de vista diferem em função do lado que os emite. A questão da proliferação tem sido tratada pelos Americanos em termos que roçam o alarmismo. Efectivamente, visto de Washington, a proliferação armamentista em países como o Iraque, Irão, Síria e Líbia é sentida como um desafio à presença americana na região, uma ameaça aos seus interesses petrolíferos no Golfo e ao seu aliado, Israel. Vista da Europa, a proliferação não é tão premente. A UE tende a desdramatizar a gravidade da proliferação ou a tratá-la com instrumentos de não-confrontação. Por um lado, os países da União Europeia (UE) têm uma posição mais distante – melhor dito, equidistante – em relação ao conflito israelo-árabe e israelo-palestiniano e mantêm relações mais equilibradas com a maioria dos países árabes. Além disso a UE, através do processo de Barcelona, avançou com um conjunto de iniciativas destinadas a contribuir, através de um programa variado, para reforçar a estabilidade numa zona que é reconhecidamente crítica e cuja evolução terá efeitos sobre a Europa.

O que é certo é que, impulsionado pelos Americanos (e no meio de alguns desentendimentos entre os Aliados quanto à prioridade a conceder-lhe), o tema da proliferação

1 Shahrām Chubin et al., NATO’s New Strategic Concept and Peripheral Contingencies Conference Proceedings, Santa Monica, CA, RAND, 1999.

foi subindo de importância na agenda da NATO ao longo da década de 90. E a recente intervenção armada no Iraque comprova a vontade dos EUA em enfrentarem, com ou sem a colaboração dos seus parceiros aliados, os regimes proliferadores considerados hostis.

Da parte dos países do Sul, existe o receio de situações de “intrusão, interdição e coação” por parte dos países do Norte². As sociedades árabes permanecem visceralmente desconfiadas em relação a qualquer tipo de intervenção externa ocidental³, sobretudo quando aquelas se praticam em nome de “causas nobres”, tais como a defesa do Direito Internacional e do direito de ingerência. As duas intervenções armadas no Iraque, o regime de tutela e de sanções a que aquele país ficou submetido após 1991, reforçaram a suspeição em relação ao Ocidente. Na opinião das massas árabes, por detrás da invocação de princípios democráticos e do seu universalismo, o Ocidente procuraria, na realidade impor uma hegemonia sobre o mundo árabe.

As opiniões públicas árabes acusam os países ocidentais de aplicarem uma duplicidade de padrões na implementação da lei internacional, intervindo energeticamente para punir as violações perpetradas por Estados considerados hostis (Líbia, Sudão, Iraque e Irão) e fechando os olhos às violações perpetradas pelos Aliados pró-ocidentais (Israel, Turquia e Arábia Saudita).

Passados dez anos sobre o fim da Guerra Fria, e contando com alguns anos de experiência das iniciativas de diálogo euro/atlântico-mediterrânicas, pode-se com rigor concluir que o ambiente de incerteza e de insegurança na bacia mediterrânica se dissipou? Dificilmente. O novo contexto internacional do pós-11 de Setembro, veio sublinhar a importância da cooperação euro-mediterrânica por exigir um reforço da cooperação regional em domínios que não eram considerados prioritários – o diálogo entre culturas e civilizações – ou não reuniam consenso, como é o caso da luta contra o terrorismo.

A intervenção aliada no Iraque é, para grande parte das massas árabes, a confirmação que a teoria de Samuel Huntington, sobre o “confronto de civilizações” entre Ocidente e o Islão é já uma realidade.

A coligação aliada entra no Iraque num contexto em que a maior parte da população crê que, na agenda política dos EUA para a região, o ataque contra o Iraque será o primeiro

2 Roberto Aliboni, “The Enhanced Political Dialogue in the Euro-Mediterranean Partnership”, paper do EuroMeSCo’s Working Group on the Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability. Outubro de 1999, p. 3 (v. em http://www.euromesco.net/euromesco/print.asp?cod_artigo=38767).

3 Laura Guazzone, “Who Needs Conflict Prevention in the Mediterranean?”, *The International Spectator*, vol. XXXV, nº 1, Janeiro-Março de 2000, p. 88.

passo para o ataque a outros regimes, que os EUA pretendem controlar o Iraque e o Golfo por causa do petróleo, que Washington defende os interesses de Israel ou qualquer outra força misteriosa - como é parte da cultura popular conspirativa da região. Com a fim da guerra, todas as tensões políticas que existiam continuarão a existir, bem como as condições políticas, económicas e demográficas que continuarão a marcar negativamente os próximos anos.

A Guerra do Golfo de 1991 e a actual, os sucessivos *rounds* de ataques contra o Iraque, a guerra no Afeganistão - todos eles são interpretados pelas massas árabes como episódios que atestam a tentativa do Ocidente de neutralizar o poderio árabe e de humilhar os Muçulmanos.

Um balanço sumário das várias iniciativas para o Mediterrâneo, lançadas no quadro das diversas organizações, tem produzido resultados limitados. Por um lado, devido ao carácter discriminatório na selecção dos parceiros mediterrânicos e/ou à fraca adesão destes àquelas iniciativas. Talvez mais importante seja o facto de não terem sido definidos de forma clara os objectivos a atingir e os princípios comuns e regras orientadores desse diálogo. Os meios postos à disposição destas acções são escassos, o que impede naturalmente a obtenção de resultados mais substantivos. No seio das próprias organizações promotoras do diálogo no Mediterrâneo, não existe consenso quanto à prioridade a conceder à cooperação em matéria de segurança com os países vizinhos do Mediterrâneo.

Uma das dificuldades em aplicar no Mediterrâneo o modelo de prevenção e de gestão de conflitos usado no contexto da Guerra Fria entre as superpotências é, desde logo, a especificidade do Mediterrâneo e também a sua diversidade⁴.

A este propósito poderíamos observar: quais são os limites geográficos deste Mediterrâneo? Hoje em dia, no pós-Guerra Fria, o Mediterrâneo é uma zona muito ampla. A interdependência entre as suas várias regiões tornou-se mais multifacetada e complexa. O Mediterrâneo subdivide-se numa série de sub-regiões distintas do ponto de vista político e estratégico. Essas sub-regiões são o Norte de África, o Próximo Oriente, o Golfo Pérsico, a Turquia e os Balcãs⁵. Embora o Golfo Pérsico não seja do ponto de vista geográfico uma zona adjacente ao Mediterrâneo, faz parte da dinâmica das relações políticas do Médio Oriente. Outra zona que tem ligações evidentes com o Médio Oriente é a Transcaucásia:

4 Abdelwahad Biad, "A Strategy for Conflict Prevention and Management in the Mediterranean", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº 37, 1997 (www.oneworld.org/euforic/cidob/biad.htm).

5 Fred Tanner, "Conflict Management and European Security: The Problem of Collective Solidarity", paper para o primeiro seminário GCSP-Yale (ISS), Leukerbad, 21-22 de Agosto de 1998 (v. em http://www.isn.ethz.ch/securityforum/Online_Publications/WS4/Tanner.htm).

o Cáucaso e a Ásia Central emergiram com a dissolução da União Soviética, inserindo-se no vasto mundo turco-muçulmano e inter-agindo com o sistema político do Médio Oriente. Em larga medida, a segurança no Mediterrâneo é refém das relações político-militares de países localizados nas suas franjas. O resultado disso é que as diferenças culturais, políticas, religiosas e étnicas fazem da zona do Mediterrâneo um puzzle complexo, difícil de gerir.

A falta de progresso na concretização das iniciativas mediterrânicas e na criação de um planeamento de segurança ilustra a fragmentação política da região. A realidade é que de facto não existe uma identidade de segurança no Mediterrâneo e, assim, as possibilidades de criação e sustentabilidade de um regime de segurança cooperativo e multilateral são fracas⁶. A região mediterrânica é caracterizada mais pela sua heterogeneidade política do que por um sentido de forte solidariedade regional.

Existe outro Mediterrâneo que não o americano? O Médio Oriente dos EUA não tem uma coerência geográfica mas tem a coerência de uma agenda política. Os Estados Unidos dividiram o Médio Oriente em dossiês numa base funcional, tendo em conta as suas prioridades e a percepção dos seus interesses. O Médio Oriente americano é o Médio Oriente do petróleo, do Iraque, do Irão, dos Palestinianos e dos Israelitas, do fundamentalismo e do terrorismo. É um Médio Oriente selectivo e caótico, mas tem a sua coerência: a de constituir uma zona de intervenção da única superpotência mundial; a de constituir uma zona onde a superpotência impõe o seu plano ordenador.

Com os acontecimentos do 11 de Setembro, o cerne das preocupações da NATO passou definitivamente as fronteiras da Europa para se centrar em áreas adjacentes, nomeadamente no Médio Oriente. Os acontecimentos do 11 de Setembro, tornaram evidente quais são as novas ameaças que os países ocidentais enfrentam. Para os EUA, a lição é que a grande ameaça ao Ocidente são os terroristas ou estados pária do Médio Oriente armados de armas de destruição maciça e prontos a atacar.

Desde o fim da Guerra Fria, que uma Pax Americana vigora no Mediterrâneo Oriental: Médio Oriente e Golfo. Essa hegemonia foi consideravelmente ampliada pela vitória rápida dos Aliados no Iraque. A partir de agora, e pela primeira vez, os EUA estão presentes no coração do velho mundo árabe. Com o 11 de Setembro e com a guerra no Iraque, os EUA consolidaram uma série de pontos de apoio militar que se situam no perímetro e no interior do Médio Oriente. O que esta hegemonia americana ditará para o

6 Jed C. Snyder, "Arms and Security in the Mediterranean Region", in Roberto Aliboni, George Joffé e Tim Niblock (eds.), *Security Challenges in the Mediterranean Region*, Londres, Frank Cass/IAI, 1996, p. 177.

Mediterrâneo, ainda é cedo para se saber. Contudo, uma re-ordenação política-estratégica terá lugar na zona e começa já a desenhar-se.

O Mediterrâneo europeu é o Mediterrâneo do Processo de Barcelona, essa iniciativa na qual a UE tanto tem investido. É de sublinhar o consenso reunido na Europa em torno das iniciativas para o Mediterrâneo, mesmo por parte de países inicialmente reticentes. Países como a Inglaterra e a Alemanha tornaram-se, por via do seu envolvimento nesta questão, actores mediterrânicos de pleno direito. Contudo o alargamento iminente da UE provavelmente desviará para leste, ainda que não intencionalmente, os recursos e as atenções do Mediterrâneo.

Por outro lado, a UE está consciente dos limites dos seus esforços: a chave para a paz e a integração económica da região é a resolução do conflito israelo-palestiniano e israelo-árabe. Ora, a UE não consegue deixar a sua marca no Mediterrâneo porque não se consegue impor como actor no processo de paz do Médio Oriente, tendo sido marginalizada pelos EUA e por Israel. O mito do processo de paz - condição imposta pelos parceiros árabes para o início de qualquer processo sério de cooperação no Mediterrâneo - provavelmente não passa disso mesmo: de um mito. Não é líquido que o fim do processo de paz signifique o fim dos conflitos na zona mediterrânica.

A Declaração de Barcelona (DB) baseia-se numa noção cooperativa e global de segurança que inclui aspectos da *soft* e da *hard security*. A Parceria Euro-Mediterrânico (PEM) tem a vantagem de congregar num único fórum quase todos os países do Mediterrâneo. Além da cooperação nos campos da “soft security”, o Processo de Barcelona visa criar uma área de paz e estabilidade desenvolvendo e reforçando um quadro mediterrânico de gestão de crises, em particular, a diplomacia preventiva e a gestão de crises.

O objectivo é alcançar a segurança através de medidas relacionadas, tanto com a segurança militar⁷, como com a estabilidade⁸: um conceito mais amplo definido em termos políticos, sociais e económicos.

7 A segurança militar será função de:

- elaboração de Medidas de Criação de Confiança e de MCCA destinadas a controlar os armamentos e a gerir conflitos.

8 A estabilidade será assegurada por:

- um processo de diálogo político - a adopção de uma série de princípios nas práticas governativas internas;
- o reforço da instabilidade interna tendo por base o respeito pelos direitos do Homem e pelo Estado de Direito;
- o reforço das relações internacionais com base na renúncia ao uso da força e à não-interferência nos assuntos internos;
- a cooperação em riscos da soft security (imigração ilegal, terrorismo, tráfico de droga, crime internacional, corrupção, xenofobia, racismo e intolerância).

A DB falava, em particular, de:

- desenvolver medidas práticas para evitar a proliferação de ADM;
- limitar as capacidades militares a níveis que não ultrapassem as legítimas capacidades de defesa;
- estudar a criação de “Medidas de Criação de Confiança e de Segurança” (MCCS - “Confidence and Security-Building Measures”).

Desde 1996 que as competências da Parceria Euro-Mediterrânica na área da segurança têm vindo a diluir-se. O “pacto” de segurança previsto na DB, passou, por sugestão dos parceiros do Sul, a ser negociado como “Carta Euro-Mediterrânica para a Paz e Estabilidade”. A Carta deveria lançar os fundamentos para a resolução pacífica das situações de crise e de conflito no Mediterrâneo. Na reunião ministerial de Malta de 1997, não se chegou a um acordo quanto aos elementos básicos da Carta, alegadamente devido ao desmoronamento do processo de paz no ano anterior. Em Marselha, em Novembro de 2000, a diluição do alcance da Carta confirmou-se. Foi decidido que a Carta “será baseada numa abordagem global da estabilidade”, expressão vaga que faz entrar em linha de conta com outros factores, além dos estritamente políticos e militares. A Carta será um documento “generalista, progressivo e não vinculativo”. Noutras palavras, a carta foi adiada sine die e limitada a assuntos de *soft security*.

A discussão sobre a segurança militar quase que desapareceu da agenda, tendo sido adiada para uma “altura apropriada”, nomeadamente as de “Medidas de Criação de Confiança e Segurança”, precursoras de medidas de limitação de armamento e desarmamento. Em Palermo, em Junho de 1998, foi decidido apostar nas “Medidas de Criação de Parceria” (“Partnership Building Measures”), em vez das “Medidas de Criação de Confiança e Segurança”. No entendimento dos parceiros do Sul do Mediterrâneo, as “Medidas de Criação de Parceria” são um processo de cooperação política em questões de *soft-security*. Estas questões deverão ser tratadas numa base estritamente inter-estatal e caso a caso, de forma a minimizar a interferência com factores da ordem doméstica.

Na vertente da segurança, a PEM tornou-se apenas numa estrutura de diálogo, informação e transparência, um mecanismo gerador de confiança sistémica⁹. No processo, foi reduzida ao mínimo denominador comum e esvaziada das potencialidades para acções de prevenção de conflitos e de gestão de conflitos.

9 V. Aliboni, “The Enhanced Political Dialogue”, p. 3.

Os princípios norteadores da elaboração da Carta, também minam a sua eficácia. Um dos princípios estabelece a “não interferência na resolução dos actuais conflitos”. Isto é, a Carta pode pronunciar-se sobre potenciais fontes de futuros conflitos, mas não pode actuar sobre os existentes, que são os que mobilizam as atenções dos parceiros do Sul. Ora, mecanismos de prevenção de futuros conflitos só poderão funcionar se for encontrada uma plataforma mínima de entendimento quanto à resolução dos actuais conflitos. O mesmo princípio se aplica em relação às MCCS: só poderão funcionar se houver um acordo geral quanto às questões mais controversas e quanto aos princípios para a resolução dos conflitos¹⁰.

Outra das dificuldades na procura de uma plataforma de segurança é que o conceito de segurança da EU é mais amplo do que o dos seus parceiros do Sul. O conceito de segurança assenta em vários aspectos, que não os estritamente político-militares. Essas bases assentam no desenvolvimento sustentável, democracia política e boa governação. Esta concepção de segurança estabelece uma correlação entre a esfera inter-estatal e intra-estatal, uma vez que a segurança regional depende de uma série de processos internos de democratização e de reformas económicas¹¹.

No seio da Parceria Euro-Mediterrânica, há claramente diferenças de valores e do sentido de prioridade a conceder às acções para cimentar a segurança nos países do Sul. Na abordagem holística da segurança do Norte, dá-se importância a princípios como a democracia, os Direitos do Homem, o Estado de Direito, a boa governação e a globalização. O Norte pensa que os parceiros do Sul devem ter uma postura pró-activa implementando uma série de reformas políticas e económicas de forma a provocar, a longo prazo, mudanças sistémicas nas suas sociedades¹². O Sul, adoptando uma atitude defensiva, argumenta que essas acções são uma receita para a interferência e a desestabilização¹³.

A democracia, pela sua forte carga normativa e ideológica, toca no âmago das percepções Norte-Sul e revive uma série de estereótipos e de preconceitos ainda tenazes. É um terreno onde o diálogo trans-mediterrânico é particularmente delicado e onde os

10 V. Mohamed El-Sayed Selim, “Some Conceptual Issues in the Projected Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability”, paper produzido no âmbito do EuroMeSCo’s Working Group on the Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability, Outubro de 1999 (v. em http://www.euromesco.com/euromesco/publi_artigo.asp?cod_artigo=38766), pp. 4-6.

11 V. IAI/IEEI, “Security and Common Ground in the Euro-Med Partnership”, EuroMesCo Papers 17, Junho de 2002, p. 7.

12 V. Selim, op. cit., p. 10.

13 Id., p. 7.

ressentimentos e as recriminações recíprocas resumem bem e solidificam os bloqueamentos culturais. Os parceiros do Sul argumentam que a introdução rápida de medidas de reforma política é politicamente inaceitável e teria efeitos desestabilizadores.

O clima de conflitualidade que marca a região não contribuiu certamente para criar um ambiente favorável à liberalização política dos regimes. Pelo contrário, exacerbou o sentimento de insegurança e de vulnerabilidade incitando-os a uma retracção contra possíveis inimigos internos e ameaças externas.

O diálogo entre as duas margens do Mediterrâneo ganhou já uma dinâmica própria e, independentemente dos percalços do percurso, veio para ficar. A União Europeia é, de todas as organizações, a que está melhor equipada para pacificar as fontes de instabilidade na região. Numa perspectiva de segurança, o Processo de Barcelona é a tentativa de criar uma dinâmica política global no Mediterrâneo.

Para os parceiros do Norte, a necessidade de uma periferia estável e segura é um imperativo e uma prioridade. Por sua vez, os parceiros do Sul devem optar entre a perspectiva das rivalidades e da marginalização, ou da segurança e da integração na ordem económica mundial. Para resolver os conflitos do Sul, existem também outros modelos bem-sucedidos que poderiam aplicar-se: é o caso do Pacto de Estabilidade do Sudeste Europeu, que integra a prevenção dos conflitos, a resolução pacífica de disputas e a dimensão humana. O modelo da integração económica europeia, baseada num conceito de integração funcional e progressiva, poderia facilitar a necessária integração económica regional.

O exemplo dos países de leste, candidatos às instituições euro-atlânticas é notável pelos esforços desenvolvidos pelos candidatos, num curto prazo de tempo, para resolver as suas disputas por meios pacíficos. A melhoria do ambiente de segurança no Mediterrâneo depende, em grande parte, da vontade política dos parceiros do Sul em endereçar, de frente e de forma radical, as causas dos seus problemas.

A Questão do Mar do Sul da China no Contexto das Relações entre a China e os Países ASEAN*

Rui Pedro Reis Pereira

Pós-Graduado em China Moderna. Licenciado em Relações Internacionais

Resumo

O presente trabalho de investigação integra três capítulos principais. No primeiro capítulo, pretende-se fazer uma retrospectiva evolutiva das relações bilaterais entre a China e os países fundadores ASEAN, desde o final da 2.^a Guerra Mundial até à actualidade, com destaque para os aspectos ligados à área da segurança.

No segundo capítulo, faz-se um enquadramento da questão do Mar do Sul da China, desde a sua importância estratégica até à forma como esta questão tem vindo a ser discutida no âmbito do relacionamento China/ASEAN, passando pela descrição das reivindicações de soberania e posicionamento dos países envolvidos, bem como por uma breve resenha dos principais incidentes verificados até à data.

O terceiro capítulo procura fazer um diagnóstico da situação actual e traçar algumas pistas de evolução futura, tanto no que diz respeito às relações China/ASEAN na área de segurança como sobre a questão do Mar do Sul da China.

Abstract

This paper integrates three main chapters. The first one includes a retrospective analysis of the evolution of bilateral relations between China and ASEAN founding members, since the end of World War II until nowadays, focusing on security aspects.

In the second chapter it is presented the general framework of the South China Sea issue, including such aspects as its strategic importance and sovereignty claims by the countries involved, a description of the main incidents verified until now and the way the issue has been dealt within the context of China/ASEAN relations.

The third chapter attempts to make a diagnosis of the current situation and foresee its future prospects, either as regards China/ASEAN security relations or the South China Sea issue.

* Versão de Janeiro de 2004 revista do original concluído em Outubro de 2003, no âmbito da 3.^a edição do curso de Pós-Graduação em China Moderna (ISCS/UTL, 2002/03).

Introdução

O relacionamento entre a China e os países fundadores ASEAN¹, não obstante os laços históricos existentes, apenas foi intensificado no decurso da década de 90, ou seja, no período pós-Guerra Fria.

Para esse distanciamento, muito contribuíram acentuadas divisões de natureza ideológica, por demais evidentes após a proclamação da República Popular da China (RPC) em 1949. Aliás, um dos objectivos implícitos que terão presidido à criação da ASEAN, em 1967, terá sido a concertação de esforços na oposição à exportação dos ideais da revolução socialista por parte da RPC, mediante o apoio aos Partidos Comunistas daqueles países.

Pretende-se, no âmbito do presente trabalho, fazer uma retrospectiva evolutiva das relações entre a China e os países ASEAN, com natural destaque para os aspectos ligados à área da segurança.

Seguidamente, proceder-se-á a um enquadramento da questão do Mar do Sul da China, incluindo uma breve resenha dos principais incidentes, o posicionamento dos principais países envolvidos, e a forma como esta questão tem vindo a ser discutida no âmbito do relacionamento China/ASEAN.

De referir que a China se tem oposto à participação de Taiwan (como convidado) nas discussões em sede ASEAN, pelo que não lhe será feita referência específica nesse contexto.

Procurar-se-á também fazer um diagnóstico da situação actual e traçar algumas pistas sobre a evolução futura desta questão.

Por outro lado, optou-se por não fazer referência ao posicionamento de países terceiros em relação a esta questão, por se considerar que a sua intervenção tem sido mínima. Aqui se incluem os EUA, que, como é sabido, têm interesses estratégicos e económicos a defender na zona, e que têm privilegiado a obtenção de uma solução negociada entre os países directamente envolvidos. Naturalmente, esta postura é susceptível de ser

1 Associação das Nações do Sudeste Asiático: Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia, Singapura são os 5 membros fundadores, tendo o Brunei aderido mais tarde, em 8 Janeiro 1984. Durante a década de 90, concretizou-se o processo de alargamento aos designados “novos membros”, a saber: Vietname em 1 Julho 1995, Birmânia e Laos em 23 Julho 1997 e Camboja em 30 Abril 1999, perfazendo os actuais 10 países membros.

alterada, caso venha a estar em causa a liberdade de circulação marítima na zona, em resultado de uma hipotética escalada militar do conflito, cenário que, no entanto, não se afigura previsível no futuro próximo.

Optou-se também por não fazer referência detalhada aos interesses económicos subjacentes à questão do Mar do Sul da China, sobretudo ligados à existência de recursos energéticos (nomeadamente petróleo e gás natural) na área, por falta de informação suficiente. Não obstante muitas das projecções avançadas ainda não passarem disso mesmo, parece certo que existem recursos minerais e energéticos em alguma abundância, embora se afigure algo prematuro considerar o Mar do Sul da China um “segundo Golfo Pérsico”, como foi já inclusive aventado pela China.

Não serão igualmente objecto de análise outros aspectos que suscitem justificada preocupação em face da falta de jurisdição existente na zona, ligados nomeadamente à falta de protecção ambiental, à pirataria e terrorismo marítimo, aos movimentos de refugiados, entre outros.

1. As relações China/Países ASEAN desde o período da Guerra Fria até à actualidade

Não obstante as ligações entre a China e os países fundadores ASEAN terem já uma longa história - fruto essencialmente da proximidade geográfica e da existência de uma forte componente étnica chinesa em alguns deles -, não eram especialmente próximas por ocasião do fim da 2.^a Guerra Mundial.

De facto, durante grande parte do período da Guerra Fria, acabaram por sofrer de um certo “cisma ideológico”, sobretudo em razão do apoio declarado da RPC aos movimentos/partidos comunistas do Sudeste Asiático, o que constituiu motivo para uma acesa hostilidade e desconfiança dos países ASEAN não-comunistas face a Pequim². Por seu turno, a China também desconfiava de eventuais ligações dos países ASEAN ao Ocidente, nomeadamente a respeito de uma hipotética concertação de esforços contra o Vietname do Norte.

2 Esse tipo de apoio chinês terminaria em meados dos anos 80, quando a China e a ASEAN juntaram esforços na oposição à ocupação do Camboja pelo Vietname.

1.1 O início do “degelo”

Contudo, durante os anos 70 foi possível assistir-se a algum desanuviamento nas relações bilaterais, constituindo exemplo o estabelecimento formal de relações da China com a Malásia em 1974 e com a Tailândia e as Filipinas em 1975.

O estreitamento das relações seria mais evidente aquando do agravamento do relacionamento da China com o Vietname, em resultado da invasão vietnamita do Camboja em finais de 1978. Pequim começou a encarar os países ASEAN como possíveis parceiros em matéria de abordagem conjunta a desafios comuns de segurança e uma eventual estratégia concertada de contenção das ambições expansionistas do Vietname na Indochina.

Um factor de natureza interna na China também importante para esta alteração de posicionamento foi, sem dúvida, a introdução, a partir de finais de 1978, da política de abertura ao exterior (“*open door*” policy) e de reformas económicas por parte de Deng Xiaoping, de natureza mais pragmática e menos comprometida ideologicamente, em que o interesse no desenvolvimento das relações com os países vizinhos (sobretudo na área económica) assumia predominância sobre a ideia de “exportação da revolução socialista”.

No entanto, o restabelecimento formal de relações diplomáticas com outros países ASEAN acabaria por ser mais lento. Com a Indonésia, por exemplo, o clima de desanuviamento só começou a dar os primeiros passos em meados da década de 80³.

Na sequência de um primeiro sinal positivo que constituiu a assinatura de um Acordo que permitiu a retoma (embora condicionada) das trocas comerciais, houve posteriormente lugar a diversos encontros e reuniões técnicas, que conduziram ao restabelecimento formal das relações diplomáticas em 8 de Agosto de 1990.

Este resultado acabaria por ser aproveitado pela China para prosseguir na política de normalização de relações com os países ASEAN, tendo-se seguido Singapura e o Brunei. No caso de Singapura, considerações como a população dominante de etnia chinesa e as diferenças ideológicas levaram a algumas cautelas na estratégia de aproximação à China por parte deste país.

3 Até então, predominava na Indonésia a percepção da China como factor de ameaça à sua segurança interna (ex: troca de acusações a propósito do eventual apoio chinês a uma tentativa falhada de golpe de Estado pelo Partido Comunista da Indonésia em 1965).

No entanto, em 1990, este quadro havia-se alterado substancialmente. Por um lado, a população de etnia chinesa de Singapura havia desenvolvido aspectos idiossincráticos próprios, que a distinguiam das restantes comunidades chinesas espalhadas pelo mundo. Por outro lado, as diferenças ideológicas deixaram de constituir motivo de tensão, em consequência da já referida “*open door policy*” de Deng Xiaoping⁴.

Nesse mesmo ano, assistiu-se igualmente ao progressivo desanuviamento das relações entre a China e o Vietname, tendo as duas partes assinado um Memorando de Entendimento conjunto. Seguir-se-ia o Brunei, com o estabelecimento de relações diplomáticas em 30 de Setembro de 1991.

1.2 *O reforço das relações bilaterais desde a década de 90 até à actualidade*

Durante a década de 90, o “*constructive engagement*” constituiu-se como a abordagem prevalecte no seio dos países ASEAN com a China. Esta política acabaria por ser implementada numa lógica progressiva, passo-a-passo, dado que persistiam alguns receios ligados à “ameaça” chinesa (assumido por uns, disfarçado por outros), em face de aspectos como: dimensão do país, proximidade geográfica, elemento étnico, crescimento económico e falta de transparência da sua política de defesa.

Esta nova abordagem teve o seu início no convite feito ao então Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês, Qian Qichen, para participar, como convidado, na reunião Ministerial ASEAN de 1991. Seguiu-se a Cimeira ASEAN de 1992, em cuja Declaração Final ficou bem expresso o interesse de associar a China ao diálogo com os países ASEAN em matéria de segurança.

Por outro lado, a alteração do equilíbrio de forças na cena internacional com o fim do período da Guerra Fria, que determinou a necessidade de desenvolvimento de novos meios e formas de lidar com assuntos de segurança, foi a principal razão invocada pela ASEAN para a criação do Fórum Regional ASEAN (*ASEAN Regional Forum* - ARF), em 1994, com participação alargada a uma série de países asiáticos (incluindo a China) e não-asiáticos⁵.

4 O restabelecimento das relações bilaterais acabaria por ser oficializado mediante a assinatura de um Comunicado Conjunto, em Outubro de 1990, pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos dois países, na sede da Organização das Nações Unidas, em Nova Iorque.

5 Dada a sua natureza de fórum de discussão e análise de questões de segurança regional, a participação não se cingiu aos membros ASEAN, tendo sido alargada a países como os EUA, Japão, Austrália, Rússia, e também à UE, entre outros.

Apesar das suas reservas na altura face ao multilateralismo, a China chegou à conclusão que o ARF poderia ser um instrumento adequado de promoção dos seus interesses em matéria de segurança na região da Ásia-Pacífico⁶.

Dando sequência a este estreitamento de relações, em 1996 a China foi convidada para Parceiro de Diálogo ASEAN, papel que começou a assumir por ocasião da Conferência Pós-Ministerial (*Post Ministerial Conference* - PMC) ASEAN desse mesmo ano.

Um ano depois, em 1997, deu-se início à abordagem “ASEAN+3” (China, Coreia do Sul e Japão) e “ASEAN+1” (reuniões em separado com cada um daqueles três países), ao nível de Cimeira. O êxito obtido levou a que passassem a realizar-se com periodicidade anual.

Um dos principais resultados atingidos na reunião “ASEAN+1” de 1997 foi a assinatura da Declaração Conjunta sobre “A Cooperação ASEAN-China Rumo ao Século XXI”. Para além de incluir a contribuição chinesa para um pacote financeiro de apoio aos países ASEAN mais afectados pela Crise Financeira Asiática (CFA), este documento integrou também assuntos de natureza política e de segurança (ex: questão do Mar do Sul da China).

Esta sucessão de reuniões ao mais alto nível elevaram o diálogo China-ASEAN a um patamar superior e, segundo alguns autores, terão contribuído para uma diminuição da influência ocidental, nomeadamente dos EUA, nos assuntos do Leste Asiático⁷.

Para além da emergência deste tipo de mecanismos, ligados à chamada “*track one diplomacy*”, de natureza formal, de salientar igualmente a instituição de outros mecanismos de carácter informal no relacionamento China/ASEAN, também conhecidos por “*track two diplomacy*”^{8,9}.

6 Lee Lai To, “China’s Relations with ASEAN: Partners in the 21st Century?”, *Pacific Review*, Volume 13, Number 1, February 2001.

7 Ver, por exemplo, Lee Lai To (2001).

8 Dos mesmos, são de destacar a realização anual, desde 1990 (com participação chinesa a partir de 1991), de reuniões informais sobre “Gestão de Potenciais Conflitos no Mar do Sul da China”, em cujo âmbito foram criados diversos Grupos de Trabalho para assuntos específicos. Têm como grandes impulsionadores o Embaixador indonésio Hasjim Djalal e Ian Townsend-Gault, da Universidade de British Columbia (Canadá).

9 Outras propostas já veiculadas passam, por exemplo, pela criação de um Eminent Persons Group (que poderia ser composto por representantes de alto nível dos países membros ASEAN que não são parte directa na questão do Mar do Sul da China), ou o recurso à mediação de um tribunal ad hoc, entre outras.

Contudo, não obstante os desenvolvimentos significativos ocorridos em matéria de relacionamento bilateral China/ASEAN durante a década de 90 e até à actualidade, visíveis sobretudo ao nível da criação de mecanismos de diálogo e do reforço da cooperação económica, continuam a persistir algumas questões bilaterais, das quais a mais importante será a do Mar do Sul da China¹⁰.

2. A questão das reivindicações de soberania sobre as ilhas do Mar do Sul da China

2.1 Importância estratégica

O Mar do Sul da China (MSC) tem uma área total de cerca de 2.974.615 km², superior à do Mediterrâneo, por exemplo, sendo considerado o maior do mundo. É limitado por uma costa extraordinariamente recortada, semi-enclavada, com grandes penínsulas e numerosas ilhas, que abundam também em todo o seu interior.

Representa um sonho para qualquer cartógrafo e um pesadelo para qualquer estrategista de segurança¹¹.

A sua importância estratégica e económica dificilmente pode ser ignorada, como atestam os seguintes dados:

- As rotas marítimas que ligam o Nordeste Asiático e a zona Ocidental do Pacífico ao Oceano Índico e ao Médio Oriente atravessam o MSC;
- Mais de 40.000 navios – representando mais de metade da tonelagem total a nível mundial – circulam anualmente no MSC, um volume de tráfego duas vezes superior ao do Canal do Suez e três vezes superior ao do Canal do Panamá;
- Cerca de 15% do volume total do comércio mundial transita pelas Rotas Marítimas de Comunicação do Sudeste Asiático;
- Mais de 80% do petróleo com destino ao Japão, Coreia do Sul e Taiwan é transportado via MSC;

10 Para informação mais detalhada, ver Scott Snyder, “The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy - Special Report”, United States Institute of Peace (USIP), Washington, 2001.

11 Importa, no entanto, esclarecer que, embora a questão tenha vindo a ser sucessivamente debatida em reuniões entre a China e a ASEAN (ex: Ministros dos Negócios Estrangeiros, Cimeiras), a ASEAN enquanto entidade não é parte activa na mesma, dado que apenas envolve alguns dos seus países membros.

- Cerca de 2/3 do abastecimento de recursos energéticos pela Coreia do Sul e mais de 60% por parte do Japão e de Taiwan transitam anualmente pela região do Sudeste Asiático.

Por outro lado, pensa-se que o MSC poderá conter uma larga variedade de recursos energéticos (incluindo petróleo e gás natural) e minerais, mas a sua exploração tem sido comprometida pelo conflito existente entre diversos países em torno de reivindicações de soberania.

Neste contexto, para além da emergência de situações de tensão entre a China e o Vietname a propósito das ilhas Paracel (como se verá adiante), a questão mais complexa actualmente diz sem dúvida respeito às ilhas Spratly, que consistem em aproximadamente 190 ilhas, ilhéus, atóis e recifes parcialmente submersos, cobrindo uma área de cerca de 390.000 km².

Estão localizadas a cerca de 500 km de distância da zona costeira do Vietname e a 950 km a Sudeste da ilha chinesa de Hainan. A ilha filipina de Palawan situa-se a cerca de 80-150 km Leste, e o estado malaio de Sabah e o Sultanato do Brunei localizam-se a cerca de 250 km Sul.

2.2 Reivindicações de soberania

A China, Taiwan e o Vietname reivindicam a totalidade da área do MSC, ao passo que as Filipinas, a Malásia e o Brunei reivindicam algumas zonas, perfazendo um total de seis países em litígio territorial.

Seguidamente, apresenta-se uma síntese das áreas reivindicadas pelos diversos países:

- **Brunei:** as suas pretensões baseiam-se na extensão da sua zona costeira ao longo da sua plataforma continental. Existe uma sobreposição com as reivindicações da China, Malásia, Taiwan e Vietname. Dos países envolvidos, é o único que não ocupa actualmente qualquer área do MSC, o que, de alguma forma, o enfraquece em termos negociais;
- **China:** assegura que as origens das suas pretensões remontam à Dinastia Han (206 a.C. - 220 d.C) e à utilização do MSC por pescadores chineses desde essa data. A primeira reivindicação oficial data de um Tratado assinado com a França em 1887, mediante o qual se dividiu o Golfo de Tonkin, que Pequim interpreta

como extensível a todas as Ilhas do Mar do Sul da China. Actualmente ocupa 8 ilhas e reivindica todas;

- **Filipinas:** baseia as suas pretensões no que designa por Ilhas Kalayaan e a sua proximidade ao território filipino, e na ocupação e desenvolvimento económico destas ilhas alegadamente inexploradas, descobertas por marinheiros filipinos. Sobreposição-se às pretensões da China, Malásia, Taiwan e Vietname. Actualmente ocupa 8 ilhas e reivindica a quase totalidade;
- **Malásia:** baseia-se numa plataforma continental que se projecta para além da sua costa e inclui ilhas e atóis a Sul e Leste das Spratly. As suas pretensões sobreposição-se às da China, Taiwan e Vietname, e também alguns recifes e bancos no caso das Filipinas. Actualmente ocupa 6 e reivindica 12;
- **Taiwan:** equivalem, grosso modo, às pretensões da China, ou seja, reivindica a totalidade das ilhas do MSC. Actualmente ocupa Itu Aba, a maior das ilhas Spratly;
- **Vietname:** reivindica igualmente a totalidade da área, defendendo que ganhou soberania sobre as Spratly e as Parcel após a independência da França. Actualmente ocupa 25 do total.

2.3 Principais incidentes até à data

Não obstante algumas das reivindicações territoriais sobre o MSC serem bastante diferidas no tempo, os focos de tensão são relativamente recentes, tendo começado nos anos 70, em pleno período de negociação da futura Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS).

A emergência de focos de tensão na zona está de alguma forma ligada a uma postura mais expansionista da China no período pós-Revolução Cultural, no sentido de recuperar os “territórios perdidos”, dado que, na sua óptica, o Mar do Sul da China é indissociável da soberania chinesa¹².

Desde essa altura até à actualidade, poder-se-ão identificar quatro focos de tensão principais, que serão seguidamente objecto de análise:

12 Scott Snyder, Brad Glosserman and Ralph Cossa, “Confidence Building Measures in the South China Sea”, Pacific Forum CSIS Issues & Insights No. 2-01, Honolulu, Hawaii, August 2001.

Ilhas Paracel, Janeiro 1974

Dos quatro conjuntos de ilhas que compõem o Mar do Sul da China, as que estão mais ao alcance dos meios militares chineses são, sem dúvida, as Paracel. A China ocupava as Paracel Orientais (*Amphitrite Group*), ao passo que o Vietname do Sul ocupou as Paracel Ocidentais (*Crescent Group*).

Entre 17 e 20 Janeiro 1974, a China acabou por tomar as Paracel Ocidentais ao Vietname do Sul, alegadamente em resposta à ocupação, por parte deste, de cinco das ilhas Spratly, em Setembro de 1973.

A operação militar foi relativamente simples, dado que não exigiu a aplicação de meios navais em número significativo (e que, convém notar, a China na altura também não possuía). Por outro lado, teve um grau de risco relativamente baixo, sobretudo porque era muito pouco previsível uma intervenção externa, nomeadamente dos EUA¹³.

Não obstante algumas tentativas por parte do Vietname em retomar o controle das ilhas entre 1979 e 1982, a China manteve o controle da totalidade das ilhas, e não parece crível que o venha a perder no futuro.

Depois de consolidar o seu controle sobre as Paracel, a China começou a reunir informação oceanográfica sobre as Spratly e reforçou os seus meios navais na zona durante os anos 80.

Entretanto, em 1982 foi finalmente assinada a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS), após demoradas negociações. No entanto, apenas entraria em vigor em 16 de Novembro de 1994. Indirectamente, terá constituído um dos motivos para a corrida à soberania das ilhas do Mar do Sul da China, intensificada em meados da década de 90 (como se refere adiante), dado que a ocupação de ilhas com possibilidade de sustentar vida humana ou económica permitiria alargar a Zona Económica Exclusiva (ZEE) dos países em causa.

Incidente das Spratly, Março de 1988

Este segundo incidente de maior dimensão, novamente entre a China e o Vietname, ocorreu em 1988, e saldou-se por nova vitória chinesa, após o qual passou a ocupar fisicamente sete ilhas das Spratly. No entanto, não tentou desalojar, quer o Vietname quer as Filipinas, das ilhas que ocupavam.

13 Lee Lai To (2001).

O conflito deu-se nas Spratly Ocidentais, zona em que se situam o Fiery Cross Reef (Yung Shu Jiao), Johnson Reef, Gaven Reef e Cuarteron Reef. Dos confrontos resultaram 72 vietnamitas mortos e o afundamento de três navios.

Mais uma vez, não houve lugar a intervenções de países vizinhos ou externas, o que deixa entender que a intervenção chinesa foi minuciosamente preparada e levada a efeito após se ter certificado que o impacto regional e internacional seria praticamente nulo, como veio a suceder. Aliás, entre meados da década de 70 e toda a década de 80, os conflitos no Mar do Sul da China eram entendidos sobretudo como uma questão bilateral entre a China e o Vietname, situação que se alteraria a partir de 1992.

Em Fevereiro de 1992, a China aprovou a Lei de Águas Territoriais (*Territorial Waters Law*) que, essencialmente, acabou por formalizar a reivindicação do conjunto das ilhas do Mar do Sul da China. Nesse mesmo ano, para além de anunciar a concessão de uma licença de exploração petrolífera à U.S. Crestone Company, ocupou o Da Laac Reef e fez deslocar três submarinos convencionais *Romeo-class* para patrulhar a área, no que alguns consideraram um desafio e mesmo uma provocação à “Declaração sobre o Mar do Sul da China” emitida pouco tempo antes pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros ASEAN (Manila, 22 Julho 1992), que, entre outros aspectos, apelava à resolução pacífica das reivindicações de soberania, ao não emprego do uso da força e à não adopção de políticas de expansionismo territorial.

De referir que, a partir de meados da década de 90, começou a assistir-se a uma intensificação da corrida à soberania das Spratly, por via da ocupação de ilhas que suportavam presença física, da concessão de contratos com companhias petrolíferas estrangeiras para prospecção de petróleo e gás, e mediante “operações de charme” como o desenvolvimento de *resorts* turísticos, promoção de visitas guiadas (jornalistas, membros de comunidades científicas e sismológicas, entre outros), e construção de infraestruturas de telecomunicações.

Mischief Reef, 1995

Desde meados de 1994, a China começou a ocupar parte do Mischief Reef, localizado nas ilhas Spratly e incluído na Zona Económica Exclusiva (ZEE) das Filipinas, sendo naturalmente reivindicado por este país. A atitude chinesa foi caracterizada como “*creeping expansionism*” por parte de alguns países ASEAN¹⁴.

14 Ang Cheng Guan, “The South China Sea Dispute Re-visited”, IDSS Working Paper Series n.º 04, Singapore, August 1999.

Os dois países acabaram por entrar em confronto naval directo em Março e Abril de 1995, no que constituiu o principal episódio mediático sobre o Mar do Sul da China até à data.

Este incidente é tanto mais relevante quanto representa, pela primeira vez, o envolvimento directo de um país ASEAN nesta questão, passando a ser incontornavelmente um “assunto ASEAN”, seja essa ou não a vontade de todos os seus membros.

Em resposta, a ASEAN adoptou uma posição conjunta sobre a questão, mediante Comunicado emitido em 18 de Março de 1995, no qual exprimiu a sua preocupação pela gravidade dos últimos acontecimentos, e pediu aos países envolvidos que aderissem ao espírito e à letra da Declaração de Manila de 1992, nomeadamente à necessidade de resolução por via pacífica de todas as questões ligadas ao Mar do Sul da China e não adopção de medidas potencialmente desestabilizadoras, que, nessa medida, possam afectar a Paz e a Segurança naquela área.

A questão foi naturalmente objecto de análise e discussão na 2.^a reunião do *ASEAN Regional Forum* (ARF), realizada no Brunei alguns meses mais tarde.

Não obstante a China ter manifestado algumas reservas iniciais sobre a internacionalização da questão do MSC, incluindo o envolvimento externo nas respectivas conversações, acabou por aceitar a sua discussão nesta sede, pelo seu carácter consultivo e natureza não-vinculativa das suas decisões, tendo na altura procurado tranquilizar os países vizinhos e restantes membros, afirmando que considerava fundamental a preservação da liberdade de navegação e da segurança nas rotas marítimas do Mar do Sul da China¹⁵.

Entretanto, a China e as Filipinas emitiram, em 10 de Agosto de 1995, uma Declaração Conjunta intitulada “Consultas sobre o Mar do Sul da China e Outras Áreas de Cooperação”, que acabou por selar o conflito que havia estalado meses antes.

É também por esta altura que a ASEAN começa a defender com mais insistência a necessidade de negociação de um Código de Conduta (CC) regional para o Mar do Sul da China¹⁶. A China, que já havia estabelecido CC bilaterais com as Filipinas e o Vietname – o que confirma a sua preferência pelo recurso à via bilateral para discussão das questões relativas ao Mar do Sul da China, em detrimento da vertente regional

15 Lee Lai To (2001).

16 Para informação mais detalhada sobre a postura e interesses chineses, ver Lee Lai To, “China, the USA and the South China Sea Conflicts, Security Dialogue n.º 34/1, International Peace Research Institute (PRIO), Oslo, March 2003.

ou internacional –, acabou por recuar na sua posição e aceitar trabalhar em conjunto com a ASEAN na redacção do texto do referido Código de Conduta, tendo, no entanto, colocado como condição prévia que o mesmo não viesse a ter disposições vinculativas.

Mischief Reef, 1999

Em Janeiro de 1999, a China voltou a construir estruturas numa outra área do Mischief Reef.

Contudo, ao contrário de há 4 anos atrás, e não obstante as diligências feitas pelas Filipinas nesse sentido, desta feita a ASEAN acabou por não surgir unida e a “uma só voz”, não se tendo manifestado publicamente contra a acção chinesa.

O então Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros das Filipinas, Lauro Baja Jr., foi especialmente crítico da postura adoptada pela ASEAN: *“Even some of our ASEAN friends are either mute, timid or cannot go beyond espousal of general principle of peace settlement of disputes and polite words of understanding given in the corridors or meeting rooms”*¹⁷.

Por ocasião de uma Mesa-Redonda organizada pelo Center of Naval Analysis de Washington, realizada em 3 Novembro 1999, na síntese das principais conclusões, refere-se, como principais motivos para a não tomada de posição pública por parte da ASEAN relativamente a esta acção chinesa, a Crise Financeira Asiática e a instabilidade política na Indonésia, associados à deliberada preocupação de não susceptibilizar publicamente a China (que havia ajudado alguns dos países membros a ultrapassar os piores momentos da crise económica)¹⁸.

2.4 *Desenvolvimentos recentes*

Entretanto, após alguns anos de negociação, foi assinada, em 4 de Novembro de 2002, a “Declaração do Código de Conduta no Mar do Sul da China”, por ocasião da Cimeira ASEAN/China de Phnom Penh. Os principais objectivos da Declaração são os seguintes:

- Reafirmação do respeito e compromisso perante a liberdade de navegação no Mar do Sul da China¹⁹;

17 Ideia, aliás, já patente no ponto 4 da Declaração de Manila de 1992.

18 Citação extraída do artigo “Concern over Spratly Statement”, in The Straits Times, Singapore, 27 April 1999.

19 “China and the South China Sea - A Conference Summary Report”, elaborado por Michael McDavitt (<http://www.csis.org/pacfor/pac1599.html>).

- Resolução dos diferendos territoriais por via pacífica e sem recurso à força;
- Auto-contenção em actividades que possam gerar conflitos, tais como ocupação de locais actualmente desabitados, e promoção de esforços tendo em vista o reforço da confiança mútua;
- Troca de informação entre militares dos países signatários, no sentido de notificação prévia recíproca (numa base voluntária) sobre a realização de exercícios militares;
- Cooperação na protecção de espécies marinhas e na investigação científica, segurança de navegação, entre outros aspectos.

Segundo alguns autores²⁰, esta Declaração representa um forte desvio da ideia original de elaboração de um Código de Conduta detalhado e vinculativo para o Mar do Sul da China, e é incerto que os países signatários alguma vez consigam chegar a acordo nesta matéria. Como principais motivos, são apontados os seguintes:

- A China desde sempre afirmou que os seus direitos de soberania sobre o conjunto do Mar do Sul da China são inalienáveis;
- A China tem desenvolvido a via bilateral com os países ASEAN envolvidos, e tem sido bem sucedida no objectivo de os dividir, procurando atender aos seus interesses mediante a assinatura de Códigos de Conduta bilaterais, obviando desta forma a que a ASEAN surja unida e a “uma só voz”;
- Pequim parece estar apenas preparada para apoiar um Código Regional não-vinculativo, limitado às Ilhas Spratly e focalizado no diálogo e promoção da estabilidade regional, em detrimento das questões de soberania.

Por outro lado, a divisão existente no seio dos países ASEAN relativamente a esta questão também tem sido relevada, uma vez que parece estar-se em presença de diferentes tipos de relacionamento com a China e de visões contrastantes acerca da tese da “ameaça chinesa”. Acresce que alguns dos membros têm reivindicações territoriais nas Spratly, ao passo que outros não estão preocupados com o problema da soberania.

20 De referir que o Vietname pretendia ver incluída na Declaração uma referência às ilhas Parcel, o que acabou por não acontecer face à recusa da China, pelo que a Declaração não inclui zonas específicas nas suas disposições.

Outros autores têm um ponto de vista diferente, chamando desde logo a atenção para o mérito da ASEAN em ter persuadido a China a optar pela via multilateral no contexto da negociação de um Código deste tipo. Nesta óptica, Mely Caballero-Anthony²¹ elencou os seguintes argumentos:

- Nunca terá sido a intenção, quer dos países ASEAN quer da China, de verem incluída a questão da soberania ou jurisdição territorial nas negociações do Código de Conduta regional;
- As disputas territoriais não devem ser dirimidas a nível multilateral, mas sim bilateral, particularmente se houver necessidade de recurso a arbitragem internacional para o efeito;
- A ASEAN não dispõe de meios para resolução de disputas territoriais; aliás, tal prerrogativa nem sequer consta do seu mandato;
- Um Código de Conduta deverá servir acima de tudo como instrumento de criação de confiança, o que implica depender em muito da boa fé das partes e, como tal, não pode ter natureza vinculativa.

Sem prejuízo da diversidade de avaliações sobre os últimos desenvolvimentos ocorridos na questão do Mar do Sul da China, num aspecto todos parecem estar de acordo: o resultado conseguido na Cimeira “ASEAN+1” de Novembro 2002 parece demonstrar o empenhamento, tanto da China como dos países ASEAN directamente envolvidos na disputa territorial, em continuarem a prosseguir esforços no sentido de se encontrar uma solução negociada e que, na medida do possível, vá ao encontro dos respectivos interesses.

3. Situação actual e perspectivas futuras

3.1 Tratado de Amizade e Cooperação

Em 8 de Outubro de 2003, por ocasião da 7.^a Cimeira ASEAN/China, este país aderiu formalmente ao Tratado de Amizade e Cooperação (TAC) do Sudeste Asiático, assinado

21 Ver, por exemplo, Ralf Emmers, “ASEAN, China and the South China Sea: An Opportunity Missed”, Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS) Commentaries, Singapore, November 2002.

em Fevereiro de 1976 pelos membros fundadores ASEAN, e objecto de duas revisões, uma em 1987, outra em 1998.

Uma das alterações ao Tratado consistiu na possibilidade de adesão de outros países, tanto do Sudeste Asiático como de outras zonas geográficas²².

O TAC tem como objectivo principal a promoção da paz, amizade e cooperação entre os países membros, cuja actuação deverá nortear-se pelos seguintes princípios orientadores:

- Respeito mútuo pela independência, soberania, igualdade, integridade territorial e identidade nacional de todas as nações;
- Cada país membro deve ter o direito de gerir o seu destino sem interferência, subversão ou coacção externa;
- Não-ingerência de um país membro nos assuntos internos de outro país membro;
- Resolução de diferendos por via pacífica;
- Renúncia à ameaça ou uso efectivo da força;
- Nenhum dos países deverá participar em quaisquer actividades que possam constituir uma ameaça à estabilidade política e económica, à soberania ou à integridade territorial de outro país membro.

A adesão da China é tanto mais significativa quanto se trata do primeiro país de peso (fora da zona do Sudeste Asiático) a fazê-lo, o que só vem comprovar o actual clima de bom relacionamento actualmente existente entre a China e os países ASEAN em geral.

3.2 Principais desafios que se colocam às relações China/países ASEAN na área da segurança

3.2.1 Perspectiva chinesa

Alguns analistas são de opinião que a China tem registado avanços significativos nos últimos anos em matéria de influência estratégica sobre a Sudeste Asiático, com especial destaque para os países da antiga Indochina francesa, que, para além de mais próximos geograficamente, são também mais frágeis e dependentes economicamente.

²² Mely Caballero-Anthony, "Major Milestone in ASEAN-China Relations", IDSS Commentaries, Singapore, November 2002.

Naturalmente, a estratégia de segurança chinesa não pode ser dissociada da sua estratégia global de desenvolvimento. Continuando a ser assumidamente o desenvolvimento económico a sua primeira prioridade, interessa à China poder contar com uma zona limítrofe estável. Com este fim, e tendo também presente o disposto no “Novo Conceito de Segurança”²³, é previsível que a China, pelo menos no imediato e curto prazo, deixe para segundo plano as disputas territoriais com os países vizinhos, em nome da prossecução do objectivo de “segurança comum”²⁴.

No que diz respeito a um eventual reforço das relações entre a China e os países ASEAN em matéria de defesa, não parece crível que, no momento, estejam já criadas todas as condições para que isso aconteça, situação aplicável a países como Singapura, Filipinas, Malásia e Tailândia. Apesar de existirem já alguns intercâmbios, ainda não estão criadas as condições para se poder avançar para um patamar que envolva, por exemplo, aspectos como exercícios militares conjuntos²⁵.

3.2.2 *Perspectiva ASEAN*

A estratégia de segurança dos países ASEAN tem-se baseado na tentativa de impedir o domínio total da sub-região do Sudeste Asiático por parte de qualquer grande potência (mundial e/ou regional), no que se designou por postura de “contra-hegemonia”²⁶, em que se assume que a ordem regional é melhor garantida se forem utilizadas abordagens diferenciadas (contenção, alinhamento,...), consoante as diversas situações de conjuntura.

No que se refere às relações com a China, enquanto potência regional em fase crescente de afirmação, os países ASEAN têm privilegiado a estratégia de não-confrontação, por considerarem a mais adequada à conjuntura do momento, sendo, contudo, de notar que a mesma não significa necessariamente um alinhamento estratégico com Pequim.

Assim, a resposta dos países ASEAN, em matéria de segurança, à ascensão da China, tem assumido duas vertentes distintas. A primeira tem que ver com o desenvolvimento das

23 Para além dos membros fundadores ASEAN e da China, são também Partes Contratantes os “novos” membros ASEAN, Índia e a Papua Nova Guiné.

24 Enunciado em Julho 1998, no âmbito de um Livro Branco sobre questões de Defesa. Inclui os Cinco Princípios para uma Coexistência Pacífica, a saber: respeito mútuo pela soberania e integridade territorial; princípio da não-agressão; não-interferência nos assuntos internos de outro país; igualdade e benefícios mútuos; coexistência pacífica.

25 Carlyle A. Thayer, “China’s ‘New Security Concept’ and ASEAN”, CSIS Comparative Connections, 3rd Quarter 2000.

26 Nomeadamente por razões como: constrangimentos de política interna (especialmente na Malásia e Indonésia); fortes laços de segurança com os EUA (Singapura, Malásia, Filipinas, Tailândia).

suas capacidades nacionais de defesa, e está intimamente ligada ao clima de incerteza que ainda paira em torno da evolução da balança de poder regional. Países como a Malásia, Singapura e, especialmente, as Filipinas são os que se apresentam mais apreensivos perante a eventual adopção de uma postura expansionista em matéria de segurança por parte da China²⁷.

No entanto, muitos dos países ASEAN vêem-se a braços com limitações orçamentais, o que tem prejudicado sobremaneira a sua pretensão de auto-suficiência em matéria de defesa. Em face deste constrangimento, emerge a segunda vertente da estratégia de resposta à ascensão chinesa, que passa pelo estabelecimento de laços de defesa mais estreitos com potências externas, nomeadamente os EUA.

Não obstante, a estratégia actual dos países ASEAN, de conferir grande liberdade de acção à China, desde que a mesma não potencie uma situação de conflito, ou uma ingerência chinesa nos seus direitos de soberania e assuntos internos, deverá continuar no futuro. Esta orientação tem também subjacente um cada vez mais profundo alinhamento da China com o sistema de ordem regional, em que exista a percepção que os custos em caso de uso da força na discussão de problemas com os países vizinhos, serão sempre superiores aos benefícios que poderá retirar dessa postura de alinhamento.

3.3 Perspectivas futuras da questão do Mar do Sul da China

Em resultado da prioridade conferida pela comunidade internacional a “assuntos globais” como sejam a luta contra o terrorismo internacional e as novas formas de terrorismo global, a questão do Mar do Sul da China deverá permanecer circunscrita à sua dimensão regional, sem intervenção de potências externas (como os EUA), a não ser que surja uma qualquer situação de escalada de conflito, cenário que não parece crível no futuro próximo.

A China e os países ASEAN deverão continuar a desenvolver esforços no sentido de chegarem a acordo sobre o texto do futuro Código de Conduta regional.

Ao mesmo tempo, ter-se-á de pensar no futuro próximo em formas concretas de resolução do diferendo, que terão necessariamente de passar pela discussão concreta do elemento, tão sensível quanto incontornável, da soberania e jurisdição territorial. A este respeito, pensa-se que a solução mais desejável, em termos de decisão, seria o

²⁷ Amitav Acharya, “Seeking Security in the Dragon’s Shadow: China and the Southeast Asia in the Emerging Asian Order”, IDSS working paper series n.º 44, Singapore, March 2003.

recurso à mediação de uma terceira parte independente, com estatuto e objectivos a definir posteriormente.

Considerações Finais

Após um longo período de distanciamento mútuo desde o fim da 2.^a Guerra Mundial, ditado sobretudo por questões de natureza ideológica, durante os anos 90 assistiu-se à concretização da normalização das relações diplomáticas entre a China e os países fundadores ASEAN, com tradução imediata no reforço dos mecanismos de diálogo, tanto formais como informais.

Esta aproximação ficou sobretudo a dever-se a uma mudança de postura e de prioridades da China na sua política externa, que, muito por culpa da política de abertura ao exterior implementada por Deng Xiaoping desde finais de 1978, passou a ser muito mais pragmática e menos orientada ideologicamente. Em face do objectivo prioritário de desenvolvimento económico, a política de “boa vizinhança” com os países vizinhos do Sudeste Asiático passou a ser uma realidade, devidamente apoiada no “Novo Conceito de Segurança”.

Cabe também salientar que o chamado “ASEAN Way”, ou seja, aspectos como a postura de não-confrontação ou a não-ingerência nos assuntos internos de outros países, entre outros, servia os interesses de não-alinhamento dos países ASEAN e, ao mesmo tempo, também agradava à China.

A questão mais importante que neste momento opõe a China aos países ASEAN diz respeito às reivindicações de soberania sobre o Mar do Sul da China, que envolve seis países, incluindo Taiwan. Apesar de algumas das reivindicações serem já de longa data, apenas nos anos 60-70 se passou a dar maior atenção à questão, facto a que não será alheio, quer a importância estratégica quer a relevância económica da zona.

Após a ocupação, por parte da China, da totalidade das ilhas Paracel em 1974, as ilhas Spratly passaram a ser praticamente o único foco de atenção no Mar do Sul da China, e constituíram motivo dos principais incidentes registados desde então, em 1988, 1995 e 1999. Se os incidentes de 1988 voltaram envolver a China e o Vietname e, nessa medida, foram considerados uma questão bilateral entre os dois países, já os incidentes posteriores associaram um país membro ASEAN (Filipinas) e, desde essa altura, a Organização foi chamada a ter um papel mais interventor no conflito.

Não obstante estes incidentes terem produzido algum impacto mediático, sobretudo o de 1995 (Mischief Reef), até ao momento não houve lugar a qualquer intervenção externa

no terreno²⁸, incluindo dos EUA, que têm desde sempre privilegiado o princípio da não-ingerência e a obtenção de uma solução negociada ao nível regional.

Neste contexto, alguns analistas, como Ang Cheng Guan ou Lee Lai To²⁹, defendem que a China, cujas acções estão na origem de todos os incidentes suprarreferidos, terá feito uma preparação minuciosa de todas elas, nomeadamente no que diz respeito à escolha do melhor momento para agir, apostando em confrontos de baixa intensidade e capitalizando na declarada indisponibilidade de intervenção por parte das potências exteriores ao conflito.

Estes incidentes acabaram por não obviar à prossecução de conversações entre a China e a ASEAN, no que foi considerado uma vitória da Organização, ao ter conseguido “engajar” a China ao diálogo multilateral, em detrimento do “approach” bilateral que desde sempre havia privilegiado. Convém, no entanto, ter presente que a China tem procurado recolher dividendos dessa concessão, que passam sobretudo por garantir a não-intervenção das potências externas (sobretudo dos EUA) na questão em apreço.

As negociações inicialmente conducentes à criação de um Código de Conduta regional acabaram por produzir, para já, uma Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul da China, que viu a luz do dia na Cimeira ASEAN/China de Novembro de 2002, realizada em Phnom Penh, Camboja, e que dividiu os analistas, uns considerando que ficou bastante aquém das expectativas, outros defendendo que este resultado constituiu um passo no bom sentido rumo a uma resolução pacífica da questão.

Para que tal seja uma realidade, as partes em litígio terão que começar a discutir, mais cedo ou mais tarde, a questão sensível da soberania e jurisdição territorial, tanto mais que a inexistência de regulamentação na zona tem causado elevados custos aos mais diversos níveis, nomeadamente económico, ambiental e de segurança marítima.

Contudo, não se afigura para breve, nem uma resolução rápida da questão nem uma alteração do actual *status quo*, pelo menos sob pressão externa, dado que a questão do Mar do Sul da China continuará a permanecer longe dos grandes holofotes da cena internacional (como é, aliás, do interesse da China, e não tanto de alguns países ASEAN, sobretudo das Filipinas), concentrados que estão actualmente nos chamados “assuntos globais” (terrorismo internacional, novas formas de terrorismo global, Iraque, Afeganistão, Médio Oriente, Península Coreana, etc).

28 Mely Caballero Anthony, “U.S.-Philippines Relations Post September 11: Security Dilemmas of a Front-Line State in the War on Terrorism”, IDSS Commentaries, Singapore, October 2002.

29 Exceptuando as conversações em sede multilateral, como no ARF, por exemplo.

30 Caracterizou a abordagem chinesa como gradualista e de “cautious opportunism”. Ver Lee Lai To, 2003.

Anexos

Comunicados Oficiais ASEAN sobre a questão do Mar do Sul da China:

(Fonte: www.aseansec.org)

ASEAN Declaration On The South China Sea

Manila, Philippines, 22 July 1992

WE, the Foreign Ministers of the member countries of the Association of Southeast Asian Nations;

RECALLING the historic, cultural and social ties that bind our peoples as states adjacent to the South China Sea;

WISHING to promote the spirit of kinship, friendship and harmony among our peoples who share similar Asian traditions and heritage;

DESIROUS of further promoting conditions essential to greater economic cooperation and growth;

RECOGNIZING that we are bound by similar ideals of mutual respect, freedom, sovereignty and jurisdiction of the parties directly concerned;

RECOGNIZING that South China Sea issues involve sensitive questions of sovereignty and jurisdiction of the parties directly concerned;

CONSCIOUS that any adverse developments in the South China Sea directly affect peace and stability in the region.

HEREBY

1. **EMPHASIZE** the necessity to resolve all sovereignty and jurisdictional issues pertaining to the South China Sea by peaceful means, without resort to force;
2. **URGE** all parties concerned to exercise restraint with the view to creating a positive climate for the eventual resolution of all disputes;
3. **RESOLVE**, without prejudicing the sovereignty and jurisdiction of countries having direct interests in the area, to explore the possibility of cooperation in the South China Sea relating to the safety of maritime navigation and communication, protection against pollution of the marine environment, coordination of search and

rescue operations, efforts towards combatting piracy and armed robbery as well as collaboration in the campaign against illicit trafficking in drugs;

4. COMMEND all parties concerned to apply the principles contained in the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia as the basis for establishing a code of international conduct over the South China Sea;
5. INVITE all parties concerned to subscribe to this Declaration of principles.

Signed in Manila, Philippines, this 22nd day of July, nineteen hundred and ninety-two.

Recent Developments in the South China Sea (1995)

18 March 1995

We, the ASEAN Foreign Ministers, express our serious concern over recent developments which affect peace and stability in the South China Sea.

We urge all concerned to remain faithful to the letter and spirit of the Manila Declaration on the South China Sea which we issued in July 1992 and which has been endorsed by other countries and the Non-Aligned Movement. The Manila Declaration urges all concerned to resolve differences in the South China Sea by peaceful means and to refrain from taking actions that de-stabilize the situation.

We call upon all parties to refrain from taking actions that destabilize the region and further threaten the peace and security of the South China Sea. We specifically call for the early resolution of the problems caused by recent developments in Mischief Reef.

We urge countries in the region to undertake cooperative activities which increase trust and confidence and promote stability in the area.

We encourage all claimants and other countries in Southeast Asia to address the issue in various fora, including the Indonesia-sponsored Workshop Series on Managing Potential Conflicts in the South China Sea.

Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea

The Governments of the Member States of ASEAN and the Government of the People's Republic of China,

REAFFIRMING their determination to consolidate and develop the friendship and cooperation existing between their people and governments with the view to promoting a 21st century-oriented partnership of good neighbourliness and mutual trust;

COGNIZANT of the need to promote a peaceful, friendly and harmonious environment in the South China Sea between ASEAN and China for the enhancement of peace, stability, economic growth and prosperity in the region;

COMMITTED to enhancing the principles and objectives of the 1997 Joint Statement of the Meeting of the Heads of State/Government of the Member States of ASEAN and President of the People's Republic of China;

DESIRING to enhance favourable conditions for a peaceful and durable solution of differences and disputes among countries concerned;

HEREBY DECLARE the following:

1. The Parties reaffirm their commitment to the purposes and principles of the Charter of the United Nations, the 1982 UN Convention on the Law of the Sea, the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, the Five Principles of Peaceful Coexistence, and other universally recognized principles of international law which shall serve as the basic norms governing state-to-state relations;
2. The Parties are committed to exploring ways for building trust and confidence in accordance with the above-mentioned principles and on the basis of equality and mutual respect;
3. The Parties reaffirm their respect for and commitment to the freedom of navigation in and overflight above the South China Sea as provided for by the universally recognized principles of international law, including the 1982 UN Convention on the Law of the Sea;
4. The Parties concerned undertake to resolve their territorial and jurisdictional disputes by peaceful means, without resorting to the threat or use of force, through friendly consultations and negotiations by sovereign states directly concerned, in accordance with universally recognized principles of international law, including the 1982 UN Convention on the Law of the Sea;
5. The Parties undertake to exercise self-restraint in the conduct of activities that would complicate or escalate disputes and affect peace and stability

including, among others, refraining from action of inhabiting on the presently uninhabited islands, reefs, shoals, cays, and other features and to handle their differences in a constructive manner.

Pending the peaceful settlement of territorial and jurisdictional disputes, the Parties concerned undertake to intensify efforts to seek ways, in the spirit of cooperation and understanding, to build trust and confidence between and among them, including:

- a. holding dialogues and exchange of views as appropriate between their defence and military officials;
 - b. ensuring just and humane treatment of all persons who are either in danger or in distress;
 - c. notifying, on a voluntary basis, other Parties concerned of any impending joint/ /combined military exercise; and
 - d. exchanging, on a voluntary basis, relevant information.
6. Pending a comprehensive and durable settlement of the disputes, the Parties concerned may explore or undertake cooperative activities. These may include the following:
- a. marine environmental protection;
 - b. marine scientific research;
 - c. safety of navigation and communication at sea;
 - d. search and rescue operation; and
 - e. combating transnational crime, including but not limited to trafficking in illicit drugs, piracy and armed robbery at sea, and illegal traffic in arms.

The modalities, scope and locations, in respect of bilateral and multilateral cooperation should be agreed upon by the Parties concerned prior to their actual implementation.

7. The Parties concerned stand ready to continue their consultations and dialogues concerning relevant issues, through modalities to be agreed by them, including regular consultations on the observance of this Declaration, for the purpose of promoting good neighbourliness and transparency, establishing harmony, mutual understanding and cooperation, and facilitating peaceful resolution of disputes among them;
8. The Parties undertake to respect the provisions of this Declaration and take actions consistent therewith;

9. The Parties encourage other countries to respect the principles contained in this Declaration;
10. The Parties concerned reaffirm that the adoption of a code of conduct in the South China Sea would further promote peace and stability in the region and agree to work, on the basis of consensus, towards the eventual attainment of this objective.

Done on the Fourth Day of November in the Year Two Thousand and Two in Phnom Penh, the Kingdom of Cambodia.

Lusofonia e Projecção Estratégica. Portugal e a CPLP*

Victor Marques dos Santos

Professor Associado no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa

Resumo

A ideia de uma Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), inspiradora da génese da sua recente institucionalização, precedeu, de mais de um século, a realidade que traduz, actualmente, o resultado da vontade política de oito estados soberanos. Essa ideia surgiu da verificação da existência partilhada de factores de ordem cultural, designadamente, a utilização comum da língua portuguesa falada e escrita, que constitui o meio de expressão de mais de 230 milhões de pessoas. A percepção política dos estados sobre a importância da língua como factor de projecção estratégica, adquire expressão inequívoca nas políticas externas dos países europeus cuja história foi tecida através dos contactos com o resto do mundo.

Os povos dos países da CPLP, bem como as comunidades de lusofalantes espalhadas pelo mundo, formam um espaço de expressão cultural, cujo significado transcende as fronteiras territoriais da lusofonia, definindo-se em termos de factor de projecção estratégica potencial. Neste contexto, a CPLP constitui o enquadramento institucional que reúne as condições necessárias à defesa da lusofonia e ao desenvolvimento da língua portuguesa como património cultural, e factor de projecção estratégica, cujo desenvolvimento importa tanto a Portugal, como aos outros países da CPLP.

Abstract

The idea of a Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP) and the one which inspired its recent institutionalisation, is over a century old, and translates into today's reality as an expression of political will of eight sovereign states. The idea stemmed from the acknowledged existence of shared cultural elements, namely the common use of the Portuguese spoken and written language, as the means of expression of over 230 million people. The political perception of states about the importance of language as a factor of strategic projection, is evident in the foreign policies of European countries whose modern history was woven through the contacts with the rest of the world.

Portuguese speaking CPLP people and the Portuguese speaking communities spread around the world, define a geographical space of cultural expression that transcends the territorial frontiers of lusophony as a potential factor of strategic projection. In this context, CPLP stands as the institutional framework that meets the needs for the defense of lusophony and the development of the Portuguese language both as a cultural heritage element and a factor of strategic projection, whose fostering is in the interest of Portugal as well as of all the other CPLP Member States.

* Texto elaborado com base na Oração de Sapiência proferida na Sessão Solene inaugural do ano lectivo 2004/2005 do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa em 12 de Janeiro de 2005.

Introdução - A Génese de uma Ideia

O “espírito de comunidade” que preside à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e que inspirou a génese da respectiva criação, precedeu, em mais de um século, a fase constitutiva que caracteriza o resultado da vontade política expressa de oito estados soberanos. O relacionamento informal estabelecido, ao longo de vários séculos, entre os povos que utilizam a língua portuguesa como vector comunicacional, constitui o embrião a partir do qual se desenvolveu o fenómeno recente de institucionalização progressiva, que adquire expressão na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Ao longo deste processo, são particularmente significativas as propostas de Adriano Moreira sobre a criação da Universidade Internacional Luís de Camões, “de estrutura federativa, visando congregar várias entidades”¹ já existentes e, sobretudo, a sua proposta de organização de um Instituto Internacional da Língua Portuguesa². Esta ideia seria, posteriormente, “rebuscada” e “reinventada” por “outros arquitectos do edifício lusófono”³. Com efeito, a proposta seria retomada e reformulada pelo Embaixador José Aparecido de Oliveira, e “assumida e levada à prática pelo Presidente do Brasil José Sarney, antes [mesmo] do (...) [próprio] governo [português] ter lançado as bases para o Instituto Camões”⁴, o que viria a acontecer em 1992.

“A ideia da CPLP surgiu de considerações de natureza linguística e histórico-cultural. Por considerações de natureza linguística entendem-se as referentes à importância e à valorização da língua portuguesa, isto é, da lusofonia. Para delimitar o espaço em que se fala o português, devemos percorrer os quatro continentes na companhia de populações as mais variadas, por vezes imensas, por vezes diminutas”⁵.

Esta é, de facto, a ideia que se situa na génese efectiva da CPLP. “A ideia de uma Comunidade dos Países de Língua Portuguesa nasce, assim, da percepção desses elementos de união, entre os quais avulta, naturalmente, o suporte do idioma comum”⁶.

1 Cfr. José Adelino Maltez, “Sobre a Estratégia Cultural Portuguesa”, ob. cit., pp.129-130 e nota 16.

2 Ver, Adriano Moreira, “Instituto Internacional da Língua Portuguesa” in, idem, Comentários, Lisboa Instituto de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1992, pp. 61-68.

3 Cfr. Maria Regina Marchueta, A CPLP e seu Enquadramento, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Janeiro de 2003, p. 116 e nota 108.

4 Cfr. José Adelino Maltez, ob. cit., pp. 129-130.

5 Cfr. Dário de Castro Alves, “A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, in Nação e Defesa, n.º 74, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Abril-Junho de 1995, pp. 77-91, p. 79.

6 Cfr. idem, ibidem, p. 81.

No ambiente relacional globalizante do início do século XXI, a CPLP afirma-se como uma comunidade plural, enriquecida pela diversidade, unida em torno do factor linguístico e cultural comum, funcionando como matriz de potenciação das culturas irmanadas na lusofonia. Ao mesmo tempo, a CPLP constitui a expressão institucionalizada do mundo lusófono, convencionalmente formalizada, no plano político-diplomático, pelos respectivos estados membros, afirmando-se a par das numerosas comunidades de luso-falantes espalhadas pelo mundo, indiferentes às fronteiras territoriais e à formalização convencional das políticas externas dos estados.

A defesa da língua e da cultura portuguesas perspectivadas, simultaneamente, enquanto factores patrimoniais da matriz identitária da nação portuguesa, e enquanto factores de projecção estratégica de Portugal, no sentido da realização dos respectivos interesses, através da concretização de objectivos politicamente identificados insere-se, inequivocamente, num conceito alargado de Defesa Nacional.

Partindo deste princípio, e considerando como imperativa a evidente necessidade da promoção dos interesses portugueses através de uma política externa de afirmação activa e consequente, contextual e sectorialmente diversificada, mas coerente e convergente nos objectivos de realização do interesse nacional, torna-se pertinente esta reflexão sobre Portugal e a CPLP. Neste sentido, a organização dos estados lusófonos será perspectivada na sua identidade cultural e política, nos contextos da política externa portuguesa e da defesa nacional, designadamente, em relação aos objectivos de defesa da lusofonia e da cultura portuguesa, consideradas em termos das respectivas potencialidades como factores de projecção estratégica.

A CPLP e a Defesa da Lusofonia

A Declaração Constitutiva da CPLP, assinada em Lisboa, a 17 de Julho de 1996, reconhece explicitamente a importância matricial da língua portuguesa, referindo o “relacionamento especial” e “a experiência acumulada em anos de profícua concertação e cooperação”, como princípios subjacentes a uma plataforma consensual e legitimadora da vontade política dos estados signatários, que serve de base à Declaração Constitutiva e programática da Comunidade. Neste sentido, os estados membros propõem-se conjugar iniciativas para a “promoção do desenvolvimento económico e social dos seus Povos e para a afirmação e divulgação cada vez maior da língua portuguesa”.

A defesa da lusofonia e a cooperação bilateral e multilateral, alargada também ao plano da concertação político-diplomática a nível internacional, surgem, assim, desde o início como intenções expressamente declaradas, posteriormente desenvolvidas em termos de objectivos programáticos, estatutários, estruturais e estruturantes da organização.

Relativamente à defesa da língua portuguesa, considerada como “vínculo histórico” e “património comum”, como “instrumento de comunicação e de trabalho”, como “meio privilegiado de difusão da criação cultural entre os povos que falam português e de projecção internacional dos seus valores culturais”, bem como “fundamento de uma actuação conjunta”, os países membros declaram ser objectivos da CPLP, “incentivar a difusão e o enriquecimento da Língua Portuguesa potenciando as instituições já criadas ou a criar com esse propósito, nomeadamente o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP); incrementar o intercâmbio cultural e a difusão da criação intelectual e artística no espaço da Língua Portuguesa”, para além de “envidar esforços no sentido do estabelecimento (...) de formas de cooperação entre a Língua Portuguesa e outras línguas nacionais nos domínios da investigação e da sua valorização”.

Constituindo uma das três áreas de acção da CPLP, no sentido do desenvolvimento dos vectores referidos, a defesa da lusofonia transcende a sua área de concretização específica, devendo ser perspectivada numa dimensão de transversalidade relativamente às áreas da cooperação multilateral e da concertação política internacional dos estados membros. A cooperação multilateral tem conhecido progressos assinaláveis desde a entrada em vigor da Declaração Constitutiva.

Em 1999, o acordo assinado na quinta reunião dos MNE's dos países da CPLP, considerava o IILP como “uma prioridade estratégica das políticas e das actividades da organização[. A] responsabilidade deste Instituto seria assumida por Portugal, enquanto centro originador e difusor da língua portuguesa comum”⁷. Consubstanciando esta “prioridade estratégica”, o Secretário Executivo da CPLP formalizava, entretanto, o contrato-projecto da construção da sede do IILP, na Cidade da Praia, ao mesmo tempo que se estabelecia o acordo de cooperação entre a CPLP e a Associação de Universidades de Língua Portuguesa.

Após esta reunião de MNE's, realizou-se a III Conferência Cimeira de Maputo. Relativamente ao IILP, foram aí aprovados os respectivos Estatutos, orçamento e quadro de pessoal, recomendando-se “a urgente convocatória de uma Assembleia Geral do Insti-

7 Cfr. idem, ibidem, p. 153.

tuto, a fim de diligenciar o seu pronto funcionamento [Considerou-se, então, que s]endo expressamente mencionado na Declaração Constitutiva da CPLP, O IILP assum[ia] um papel institucional de relevância na política da língua, quer em termos internos do espaço lusófono, quer, mesmo, ao nível da sua difusão e valorização internacional”⁸.

Em 31 de Julho e 1 de Agosto de 2002, realizou-se, em Brasília, a IV Conferência Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da CPLP. No plano da defesa da lusofonia, um dos aspectos mais importantes da Cimeira foi a realização da Assembleia Constituinte do IILP, entidade classificada pelo presidente de Moçambique, como “instrumento fundamental” no processo de valorização acrescida “do nosso património comum, que é a Língua Portuguesa”.

O multilateralismo caracteriza o método funcional de actuação da CPLP no plano da concertação internacional. Neste âmbito, as acções mais directamente relacionadas com a defesa da lusofonia serão talvez as actividades institucionais de articulação com outras organizações congéneres fundadas com base na representação e na defesa de outras comunidades linguísticas, bem como os acordos celebrados com essas organizações.

Ainda no plano da concertação internacional, e com o objectivo específico da defesa da lusofonia, prosseguem actualmente os esforços no sentido do reconhecimento da língua portuguesa como idioma de trabalho de várias organizações internacionais. Este processo verifica-se “à semelhança do que já foi conseguido em sede da OEA, da OUA, [a actual União Africana], da OMPI, da União Latina, da SADC e do Acordo de Cotonou”⁹, para além de outros órgãos e agências especializadas da ONU. Ao mesmo tempo a instalação do Centro de Língua Portuguesa e Cultura Lusófona na sede da OUA, em Adis Abeba, que ficará a cargo do Instituto Camões, reveste-se de um elevado significado em termos de projecção estratégica, perante as ofensivas anglófona e francófona em África.

Neste sentido, a realidade geocultural e humana da lusofonia adquire expressão, “[na] área onde se aceita o português como língua de referência, quer por ser a língua de todos, quer por ser a língua oficial, quer por ser a língua da localidade de origem da linhagem, a da escola ou a do culto ou a que a família usa em casa, ou ainda por ser aquela que se sente ser a base da comunhão num longo percurso histórico com Portugal, espalha-se pelo mundo, abrange muitas terras que em tempos antigos ou recentes estiveram sob o controlo

8 Cfr. idem, ibidem, p. 157 e nota 139.

9 Cfr. idem, ibidem, p. 167.

político português, outras em que o cristianismo ou o conhecimento da Europa e da sua civilização chegaram por intermédio dos portugueses, outras ainda em que o português entrou como língua de imigrantes¹⁰. Do que ficou referido, parece tornar-se admissível concluir que a consciencialização sobre estes factos, bem como sobre as potencialidades de projecção linguística e cultural estratégica subjacentes, não são um fenómeno novo. Mas a realidade demonstra que a concretização da ideia, só muito recentemente se traduziu no processo da respectiva formalização institucional.

Neste contexto, a personalidade jurídica reconhecida à CPLP, enquanto organização internacional, conferindo-lhe direitos e autonomia de acção, atribuindo-lhe deveres e responsabilidades, consolidada, no plano internacional, a identidade cultural e política da própria organização, construída a partir de costumes e práticas informais que o tempo sedimentou, e que a diplomacia multilateral, ou de conferência bem como a transnacionalização informal dos relacionamentos, têm consubstanciado, através do comportamento colectivo dos estados que a compõem, perante a comunidade internacional.

Este facto verifica-se, quer nos *fora* internacionais de representação colectiva de vocação universal, quer nas instâncias de âmbito sectorial e regional, onde a transversalidade da lógica comunitária suscita o desenvolvimento de sinergias potenciadas pela interacção multilateral intra-comunitária, em termos da projecção externa dos países signatários. Desenvolve-se, neste plano, o conceito de parceria, tanto através das práticas cooperativas bilaterais e multilaterais, como no plano da concertação político-diplomática. Em ambos os contextos, adquire expressão a defesa da lusofonia, como objectivo central, polarizador da acção.

Mas é no plano fundamental da sociedade civil que se verificam as acções transnacionais diversificadas das comunidades de emigrantes lusófonos espalhadas pelo mundo, articuladas numa rede de sinergias e de solidariedades interactivas informais, ao longo de uma fronteira de expressão territorial difusa, pela imprecisão geográfica do seu traçado, mas de contornos humanos concretos e bem definidos nas suas componentes social, linguística e cultural. Esta dimensão estratégica operacional, activa e consequente, das acções da CPLP, apesar de ainda incipiente, transcende a expressão espacial e a geopolítica específica de cada estado, supera a perspectiva individual da respectiva inserção geoeconómica e de relacionamento político-diplomático e estratégico, conferindo um significado próprio e um

10 Cfr. Óscar Soares Barata, "As Bases Demográficas da Lusofonia", in O Mundo Lusófono, Soc. de Geografia de Lisboa, 1994, p.9.

peso específico à CPLP no contexto internacional, traduzindo-se num “espaço de influência cultural bem mais vasto do que a dimensão territorial do conjunto dos seus Membros”¹¹.

Neste sentido, os objectivos de defesa da lusofonia transcendem o espaço territorial da CPLP, reconhecendo-se que a “difusão e a valorização internacional” da língua portuguesa constituem interesses permanentes dos estados membros da organização dos países lusófonos, numa perspectiva de projecção estratégica e de influência geocultural globalizante.

Inserindo-se no referido movimento generalizado de formação tendencial de “grandes espaços”, característico da segunda metade do século XX, a CPLP “institucionaliza e alarga” o conteúdo operacional do conceito de lusofonia. Com efeito, por um lado a CPLP baseia-se nos factores linguístico e histórico-cultural comuns, enquanto elementos fundamentais potenciadores da coesão da matriz aglutinadora, princípios de coerência da acção e da lógica das dinâmicas internas da organização. Mas, por outro lado, e ao mesmo tempo, a CPLP institui-se como organização defensora da lusofonia, não apenas pelo reconhecimento unânime das razões referidas, mas porque existe uma consciencialização crescente, colectiva e partilhada, não apenas entre os responsáveis políticos, mas sobretudo entre os vários sectores da sociedade civil, designadamente, dos representantes do tecido económico-empresarial, dos responsáveis da educação e da formação universitária de recursos humanos especializados e das *ongd's*, sobre o facto de que a lusofonia constitui um instrumento de projecção estratégica, afirmação e defesa de interesses incomparavelmente mais vastos e diversificados, do que aqueles que adquirem conteúdo num conceito operativo estrito de defesa nacional.

Sobre esta perspectiva alargada de defesa nacional não existe, porém, conceito estratégico operacionalmente definido, em termos de conteúdo. Talvez pela noção vaga de que a dimensão política da defesa nacional que transcende a componente militar, se dilui por entre tantas outras políticas sectoriais inerentes às actividades diversificadas da vida política dos estados e do quotidiano das vivências societais.

De facto, enquanto a componente militar adquire expressão generalizada no debate dos temas clássicos e das problemáticas dos conceitos estratégicos, da afectação de recursos materiais, do acesso a novas tecnologias, da preparação especializada dos recursos humanos e do grau de prontidão das forças, da dinamização económica das indústrias de defesa, da acção política externa traduzida na celebração de acordos e tratados, bem

11 Cfr. Maria Regina Marchueta, *ob. cit.*, p.143.

como de participação em alianças, na cooperação técnico-militar ou na integração em missões humanitárias e de manutenção da paz, o mesmo não acontece com as componentes não militares da defesa.

Na ausência de uma perspectiva integradora das convergências, no sentido da coerência das políticas e das acções, as componentes não militares da Defesa Nacional, apesar de reconhecidas na singularidade de cada política sectorial, apresentam-se desarticuladas, quer pela diversidade dos objectivos, quer pelo primado dos interesses próprios de cada uma dessas políticas sectoriais, nas quais, esses objectivos se inserem.

À descoordenação subjacente, corresponde a falta de um planeamento estratégico integrador das políticas, polarizador e coordenador das linhas de acção, no sentido da promoção permanente de uma defesa nacional baseada numa projecção estratégica, activa, coerente e consistente. Esta deveria, por sua vez, adquirir expressão através de uma política externa estruturada em torno de desígnios nacionais consubstanciados em objectivos concretos, definidos em termos de um conceito estratégico alargado de defesa nacional e, neste contexto, numa política cultural exogenamente dirigida, activa e consequente, de promoção da língua e da cultura portuguesas, perspectivadas não apenas como elementos de um património comum, identitário e irrecusável, mas também como instrumentos de projecção estratégica, decisivos no processo de concretização de objectivos de política externa, logo, de realização do interesse nacional.

Mas o facto incontornável subsiste. A defesa da lusofonia constitui parte integrante da defesa nacional dos estados signatários da CPLP, porque faz parte do seu património cultural e linguístico, definindo-se como factor identitário e de coesão interna, decisivo. A demonstração explícita desse facto, é o próprio acto constitutivo da organização dos estados lusófonos.

A lusofonia constitui, também, a primeira linha de defesa numa frente de acção alargada, coerente, amplamente reconhecida pelas mais diversas entidades e forças vivas da sociedade civil portuguesa, ligadas às mais diversas actividades do sector económico, como o I Fórum Empresarial da CPLP inequivocamente afirmou. Mais recentemente, o interesse demonstrado pela China em relação à lusofonia, através da realização, em Macau, em Outubro de 2003, do Fórum para a Cooperação Económica entre a China e os Países de Língua Portuguesa. Este facto evidencia a percepção chinesa sobre as potencialidades da lusofonia, como factor de projecção estratégica, e sobre a importância de Macau enquanto plataforma de promoção das relações económicas, comerciais e culturais com Portugal e com os países africanos de expressão portuguesa.

A convergência interactiva entre as vertentes económica e cultural da CPLP, não devem, no entanto, iludir a perspectiva fundamental de que a comunidade será “lusófona e policêntrica”, mas “não é uma comunidade económica”¹². Aliás, a perspectiva dicotómica e falsamente dilemática, das escolhas políticas entre economia e cultura, parece não encontrar expressão significativa perante a realidade evolutiva dos relacionamentos concretos.

A este propósito, o Professor Adriano Moreira referia, ainda no início da década de 80, que “[é] o poder cultural, e não outro, que devidamente ajudado deve presidir aos esforços e acompanhar a evolução”¹³. E nas vésperas de formalização institucional da CPLP, o Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso reconhecia na futura organização, “a primeira comunidade onde a produção cultural” induziria toda a dinâmica do desenvolvimento económico e político¹⁴.

Neste sentido, as estratégias de afirmação identitária e de projecção potenciada da lusofonia na comunidade internacional, através da CPLP, perspectivada enquanto instrumento e factor estratégico das políticas externas dos estados que a compõem, e que adquirem expressão, tanto no plano da cooperação multilateral, como no plano da concertação internacional, exigem também um projecto comum. As acções sectoriais desse projecto, em áreas necessariamente diversificadas, devem incluir a definição e a concretização de objectivos, designadamente, programas educacionais, de sistemas de ensino, de formação de recursos humanos, de intercâmbio cultural, universitário e de informação científica e tecnológica.

Por outro lado, e tal como referido anteriormente, a diáspora cultural e linguística da lusofonia estende-se a comunidades espacialmente dispersas, que se situam fora das áreas territoriais dos países lusófonos. Também relativamente a estas, deverá ser a CPLP a “desenvolver uma política de cooperação com os governos” dos países onde essas comunidades residem, por forma a “fomentar novos incentivos na área cultural e a desenvolver as potencialidades aí existentes. A CPLP deverá ter uma visão de enquadramento e de futuro no que respeita a essa política...(…) [Cabe-lhe] a liderança desse processo de investimento, sob pena de outras comunidades congéneres o fazerem em seu próprio proveito”¹⁵. Seria esse, necessariamente, o sentido da participação do Secretário Executivo

12 Cfr. José Lamego, em declarações à Agência Lusa, em 3 de Julho de 1996.

13 Cfr. Adriano Moreira, “O Poder Cultural”, in *Nação e Defesa*, n.º 18, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Abril-Junho de 1981, p. 51.

14 Cfr. Fernando Henriques Cardoso, em entrevista ao semanário *Expresso*, conduzida por Iza Sales de Freaza, 13 de Julho de 1996.

15 Cfr. João Domingues, ob. cit.

da CPLP, na Reunião de Secretários Gerais das Organizações de base linguística e cultural, realizada em Salamanca, em Setembro de 2002.

Com efeito, toda esta problemática decorre num contexto identitário intrinsecamente lusófono que, se, por um lado, permite distinguir, claramente, a CPLP em relação à Commonwealth, à Francophonie ou à Comunidade Ibero-Americana, tanto pela sua génese, antecedentes, origens e processos institucionais, como pelos objectivos fixados, orientações programáticas, modos de gestão e funcionamento, lógicas e natureza das relações internas, por outro lado, acentua o significado, a importância e as dimensões diversificadas da defesa da lusofonia, como parte integrante da defesa nacional, numa perspectiva alargada.

No entanto, estão ainda por inventariar as potencialidades efectivas e imaginadas, estão ainda por definir as linhas de acção política e os objectivos concretos, estão ainda por fazer os estudos de compatibilização sinergicamente optimizada dos recursos existentes e potenciais, com o cálculo dos recursos necessários à respectiva realização.

No plano interno, “as elites políticas têm tido consciência da importância do português como língua de coesão nacional e de actuação na esfera internacional. Mas nem a estabilidade nem a eternidade foram alguma vez atributos de uma língua”¹⁶. No plano internacional, a capacidade de actuação e de exercício de influência de Portugal em qualquer dos seus contextos de inserção política, económica, estratégica ou institucional, passam, inequivocamente, pela afirmação e pela consolidação permanentes de uma imagem caracterizada, não apenas pela credibilidade e coerência da acção política, mas, sobretudo, pela firmeza de uma identidade cultural e linguística. O mesmo se verifica em relação a todos os outros países lusófonos.

“A conjugação de uma diplomacia tradicional oficial com fórmulas de diálogo multi-lateral, sectorial e especializado, permite tornar a (...) intervenção [da CPLP] mais abrangente”¹⁷, operando a convergência sinérgica entre lógicas diferenciadas de todas as áreas e sectores da vida das sociedades em que se integram, num movimento comum que se desenvolve no sentido da construção de um espaço cultural de expressão geograficamente diversificada, mas de coerência evidente, sustentada e, efectivamente, progressiva.

Assistimos, de facto, a um processo inovador de redefinição de lógicas e critérios de coerência espacial, baseado em elementos e factores valorativos imateriais, intangíveis, virtuais e tecnologicamente potenciados. Esses valores afirmam-se pelo sentido de per tença e pelo afecto partilhado mas, ao mesmo tempo, definem-se em termos de identi-

16 Cfr. idem, *ibidem*.

17 Cfr. Maria Regina Marchueta, *ob. cit.*, p. 144.

ficação de interesses materiais, e do desenvolvimento de acções no sentido da sua consequente concretização, nos planos político-diplomático, sócio-económico e estratégico, baseados nos factores cultural e linguístico.

Em última análise, esse fenómeno de afirmação identitária inscreve-se no desenvolvimento homeostático, adaptativo, dos actores e da estrutura, no contexto processual de mudança sistémica, transformacional e acelerada, a que convencionámos chamar globalização. Com efeito, perante as tendências e os efeitos homogeneizantes dos respectivos processos uniformizadores, as dimensões culturais e linguísticas das dinâmicas sociais são particularmente afectadas. Ao mesmo tempo, essas dimensões tornam-se decisivas na defesa da individualidade identitária, independentemente do estatuto político-jurídico das áreas territoriais nas quais se inserem, e dos contextos nacionais, étnicos ou religiosos em que essas identidades específicas adquirem expressão social, e a partir dos quais desenvolvem interacções com outros grupos, sociedades, povos ou nações. Neste sentido, “as novas comunidades linguísticas (...) têm, no seio da globalização, o papel de moderadoras, de reconciliação entre o nacional e o mundial, (...) de espaço de identificação e de convergência de ideais...”¹⁸

A Identidade Cultural e Política da CPLP

A noção de *comunidade* implica, entre outros aspectos, uma realidade grupal ou societal, da qual se faz parte por natureza, à qual se pertence por inevitabilidade e não por opção, escolha ou decisão própria. Rege-se mais pelo afecto e pelo sentimento de pertença, pela informalidade das normas, das práticas e dos costumes, pelos laços que interligam os indivíduos de uma geração e as sucessivas gerações entre si. Em termos de acção social organizada, o conceito envolve aspectos valorativos diversificados. As dimensões político-estratégica, sócio-económica e histórico-cultural presentes no conteúdo nominal, podem ser operacionalmente integradas ou separadas. No entanto, é o conjunto de interesses comuns partilhados, que define a comunidade¹⁹.

No caso da CPLP, a língua portuguesa e a vivência histórico-cultural, multi-secular, de experiências partilhadas, de contactos e interacções, de relações complexas, de transacções

18 Cfr. João Domingues, ob. cit.

19 Ver Carlos Lopes, “Entre o Regional e o Global”, in “CPLP. Entre Perspectivas e Realidades”, in *O Mundo em Português*, n.º 45 / 47, Lisboa, Príncípa / Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Junho-Setembro de 2003.

assimétricas, que os tempos e as circunstâncias, as vontades e as capacidades dos homens determinaram, constituem esse denominador cultural comum, cuja expressão transcende a língua e se afirma no entrosamento de elementos culturais lusófonos, com os traços específicos de cada uma das outras culturas, estabelecendo um vínculo de pertença comum, na diversidade étnico-identitária que caracteriza o mundo da lusofonia.

Estes são os elementos *comunitários*, ou seja, aqueles aspectos de carácter factual cuja existência não está dependente da vontade dos governos, e cujo reconhecimento esteve, aliás, na base da convergência entre as vontades políticas demonstradas pelos estados signatários da Declaração Constitutiva, que formalizou a existência da CPLP. O carácter intergovernamental da organização implica o reconhecimento mútuo da igualdade soberana dos estados contratantes. A dimensão institucional, formalizada, da organização, que se assume como “Comunidade”, revela-se como a expressão implícita da finalidade e do alcance temporal, perspectivados em termos de permanência objectiva, convencionada, alheia a circunstâncias aleatórias, designadamente, às referidas “contingências político-ideológicas”.

A alteração das circunstâncias políticas, no plano interno dos estados, bem como as variáveis ambientais, no plano do seu relacionamento internacional, que adquirem expressão efectiva nos aparelhos, processos e critérios de tomada de decisão, determinam uma gradualidade variável correspondente, em termos da potenciação dos referidos elementos comunitários. Assim, se esses elementos constituem o *factor principal*, declaradamente assumido no momento da génese da organização, o desenvolvimento evolutivo da realidade relacional origina situações de competição com outros factores, num processo em que os primeiros correm o risco de virem a ser definidos apenas como elementos marginais, residuais, simbólicos, passivos, presentes mas não actuantes, nos processos de desenvolvimento relacional interactivo.

Neste contexto, torna-se admissível considerar que a existência da CPLP tem evoluído ao longo de uma realidade vivencial dicotómica, ainda que não necessariamente dilemática. Por um lado, regista-se um processo de aquisição progressiva de maturidade organizacional e política, própria de uma instituição ainda pouco experiente no desenvolvimento das potencialidades de uma multilateralidade linguisticamente definida, mas em relação à qual se evidencia a ausência de uma percepção comum traduzida em coerências fundamentais, lógicas de interesses partilhados e planos estratégicos de acção colectiva consistentes, que transcendam o plano do denominador cultural comum, e que urge encontrar, no sentido da materialização, em termos de benefícios concretos, para os estados e para os povos da CPLP.

Por outro lado, e tal como referido anteriormente, dadas as características muito diferenciadas entre as realidades geoeconómicas, geopolíticas e sócio-culturais dos estados membros, e os processos específicos de aproximação de cada um desses estados à realidade política e institucional da CPLP, verifica-se que o equilíbrio instável dos contextos domésticos, frequentemente determinado pela indução exógena da mudança, tem originado prioritizações diferenciadas da CPLP, no âmbito das agendas de política externa e dos programas de governo dos estados membros, bem como em termos da percepção dos respectivos interesses nacionais. Este facto tem originado, por sua vez, processos de participação pouco consequentes, de intensidade e consistência variáveis ao longo do tempo, resultando numa consolidação diferenciada das relações sectoriais ao nível das dimensões objectivas que transcendem o plano linguístico-cultural.

Este processo, necessariamente complexo, tem-se verificado segundo ritmos diferenciados, ao sabor de uma geometria variável, quase aleatória, que parece resultar mais da desarticulação elementar, compreensivelmente motivada por interesses unilaterais considerados prioritários, do que de uma coordenação assumida, efectiva e consequente dos interesses multilaterais reconhecidos, cujo preenchimento importa conseguir, e de objectivos comuns que importa concretizar, no plano dos sectores envolvidos.

Com efeito, o funcionamento normal da CPLP e o desenvolvimento das actividades inerentes aos três vectores ou planos de actuação fundamentais, consagrados na sua Declaração Constitutiva, deveriam processar-se no sentido de conferir um peso específico crescente à CPLP, em termos de reconhecimento internacional e de projecção de capacidades de influência ambiental concreta nos contextos geopolíticos, geoeconómicos e institucionais multilaterais diversificados, nos quais se inserem os diversos estados membros da organização.

Considerava-se, ainda em 1994, que a falta de vontade política e o primado incontornável dos interesses individuais dos estados, contribuíam para aquela desarticulação. Vicente Pinto de Andrade afirmava então: “[c]reio que tudo isto acontece porque não há um projecto de grande folgo que consubstancie os interesses de curto e longo prazo dos sete países de língua portuguesa. A criação e funcionamento de uma Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, para vingar e frutificar, terá de envolver não só os políticos dos nossos países, mas também – e principalmente – as nossas sociedades civis. Temos que antes, de tudo, compreender essa necessidade e interiorizá-la, a fim de servir de motor propulsor das nossas respectivas políticas nacionais em todos os domínios”²⁰.

20 Cfr. Vicente Pinto de Andrade, “Uma Perspectiva Africana”, in *O Mundo Lusófono*, Soc. de Geografia de Lisboa, 1994, pp. 39-40.

Neste contexto, o peso económico e demográfico do Brasil no seio dos oito, torna-se decisivo. Reconhecia-se, recentemente, que “[q]ualquer política de expansão da língua portuguesa tem de ter uma razão e um substracto económico que só o Brasil está em condições de proporcionar (...). As exigências da globalização requerem uma utilização dinâmica das línguas. O investimento nas novas tecnologias de comunicação é indispensável para não relegar o legado linguístico e cultural para um localismo curioso. A força do Brasil é mais uma vez indispensável para tal investimento”²¹.

No entanto, a realidade dos factos parece apontar para a incontornável definição das prioridades brasileiras em termos dos seus interesses nacionais relativamente ao Atlântico Sul e à África²². Em Fevereiro de 2003, o ministro da Cultura do Brasil, abordava a questão dessas prioridades, considerando que “a língua portuguesa é (...) o elemento fundamental para a transmissão e para a permuta”, o “meio de comunicação” e o “mais importante” “ente do espírito de todos os entes espirituais que nos dizem respeito, que constituem e ligam os nossos povos a todos esses povos”. E concorda com a necessidade de um “desígnio político novo”, definindo o relacionamento com África como um relacionamento estratégico para o Brasil, reconhecendo que “[m]uito pouca coisa tem sido feita”²³. Significativamente, o ministro da Cultura do Brasil não se referiu à CPLP, nem enquanto organização dos estados lusófonos que o seu país integra, nem em termos de prioridade da política externa brasileira, enquadrada no contexto dos respectivos interesses estratégicos.

No plano internacional, a CPLP afirma-se, no entanto, como uma “realidade política” incontornável. Com efeito, por um lado, a organização promove a convergência dos indivíduos e dos povos, atenuando a evidência das fronteiras convencionais, estabelecendo um novo quadro de referências sócio-culturais, definindo-se como elemento politicamente estabilizador dos contextos regionais de relacionamento, integrando espaços e territórios identificados segundo uma lógica de coerência própria, construindo um grande espaço desterritorializado, definido por uma fronteira cultural e linguística comum, transversal e solidária, de expressão afectiva, social e humana.

Por outro lado, a CPLP regista um processo evolutivo de influência crescente, polivalente e multifacetada, como factor de ponderação e espaço de alternativas, nas políticas internas e externas dos estados membros. Ao mesmo tempo, o seu peso político inter-

21 Cfr. Carlos Lopes, *ob. cit.*

22 Cfr. Luís Fontoura, “CPLP. A Importância do Brasil no Espaço Lusófono”, *separata do Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, n.º 28, 2001, p. 237.

23 Gilberto Gil em entrevista ao jornal Público, Lisboa, 2 de Março de 2003.

nacional constitui um elemento determinante das alterações de atitude e de comportamento dos outros estados nos seus relacionamentos inter-regionais com os estados membros, tornando-se, por isso, um factor estrutural e estruturante do sistema e do ambiente relacional²⁴.

No entanto, “[e]m quase todos os sectores de intervenção, mesmo no sector estratégico da língua portuguesa, a dinâmica interna da CPLP pode considerar-se ainda incipiente e dispersa, verificando-se algum desajustamento entre os objectivos enunciados e a realidade dos factos”²⁵. Esta situação decorre de uma interactividade causal complexa derivada, tal como referido, dos caminhos diferenciados, dos processos de maturação política diversificados e das perspectivas próprias de cada um dos estados membros, em relação à Comunidade.

As agendas políticas dos estados membros da CPLP “estão longe de se compatibilizar (...) A falta de um conteúdo económico determina a fragilidade institucional da CPLP. As agendas políticas, sobretudo em política externa, também têm ditado as opções diferenciadas”²⁶. No contexto dessas agendas políticas, a CPLP parece ser, essencialmente, perspectivada como uma instância instrumental de recurso, cuja importância varia segundo o grau de prioridade estratégica evolutiva que cada estado membro decide atribuir-lhe, em cada circunstância e em momentos determinados, correspondendo a um espaço de expressão própria e de defesa prioritária dos interesses nacionais de cada estado membro.

A concertação político-diplomática sistematizada, a consolidação institucional e a consistência política das decisões, tardam em evidenciar as vantagens do multilateralismo e em fortalecer a vontade política dos estados membros, sem a qual a CPLP continuará a carecer de “um projecto que supere e subordine os interesses particulares dos Estados que a compõem”²⁷.

Com efeito, “[t]em-lhe faltado, até agora, (...) a coerência política, diplomática, económica e cultural, susceptível de delinear um projecto comum”²⁸ como forma de afirmação construtiva, perante as exigências do ambiente internacional, e como forma de intervenção participativa e consequente, perante os desafios da globalização,

24 Ver, Cláudio Alves Furtado, “Cabo Verde e a CPLP. A Busca de uma Integração (Im)possível?” in “CPLP. Perspectivas e Realidades”, in *O Mundo em Português*, ob. cit.; Abdul Magide Osman, “CPLP. Que futuro”, in *idem*, *ibidem*.

25 Cfr. Maria Regina Marchueta, ob. cit., p. 159.

26 Cfr. Carlos Lopes, ob. cit.

27 Cfr. Maria Regina Marchueta, ob. cit., p. 141.

28 Cfr. *idem*, *ibidem*, p. 148.

que transcendem o plano intergovernamental dos relacionamentos, adquirindo ambas, expressões diversificadas e projectando-se em graus de intensidade diferenciada, interactiva e sinérgica, aos níveis local, nacional e regional e global²⁹.

Neste contexto, talvez se torne admissível perspectivar actualmente a CPLP, não tanto como uma comunidade de sociedades civis e de povos lusófonos projectada na acção, mas talvez como “uma comunidade imaginada, assente numa noção que tem de essencial a ‘alma do povo português’, que se identifica com a diversidade cultural, étnica e geográfica dos povos que a integram”³⁰, mas que se encontra limitada, em termos de desenvolvimento de acções efectivas e de realização de interesses objectivos concretos, às contingências dos regimes políticos e aos interesses circunstanciais dos estados que os enquadram, expressos nas motivações, nas vontades, nas atitudes e nas decisões, dos indivíduos e das instâncias políticas que os governam.

A análise dos desenvolvimentos políticos internacionais contemporâneos, permite verificar que os realinhamentos político-diplomáticos, económicos e estratégicos, determinados pelas exigências do ambiente relacional, designadamente, pela presença de novos actores e de factores condicionantes, pressupõem a potenciação das capacidades derivadas dos relacionamentos baseados em coerências específicas e em lógicas preferenciais, bem como a criação de novos instrumentos de actuação consequente no plano internacional e global. Neste contexto, a globalização torna-se um processo indutor de novas percepções sobre os posicionamentos relativos dos actores, revelando novas potencialidades de acção coordenada e de cooperação, para os estados que partilham interesses comuns, expressos na formação convencionada de comunidades baseadas em identidades culturais e linguísticas.

No entanto, a realidade da CPLP, caracterizada pela referida diferenciação das agendas políticas dos estados membros, induz a relevância prioritária atribuída aos contextos de inserção regional, no plano dos relacionamentos externos. Essa realidade “empurra os países membros da CPLP no sentido de privilegiarem, como é natural, as suas integrações regionais como mecanismo de responder aos desafios da globalização. A descontinuidade geográfica sem substracto económico continuará a ser um desafio que empurra a CPLP para as emoções e afectos”³¹.

29 Ver, para além dos vários autores citados, Fernando A. Mourão, “O Défice Político da CPLP” in “CPLP. Perspectivas e Realidades”, in *O Mundo em Português*, ob. cit.; Mário Pizarro, “Mais Mito que Realidade”, in *idem*, *ibidem*.

30 Cfr. Maria Regina Marchueta, ob. cit., p. 148.

31 Cfr. Carlos Lopes, ob. cit..

A superação consequente de todos estes desafios dependerá da evolução das percepções dos governos e da forma como os estados membros da CPLP perspectivarem, por um lado, a sua inserção regional em articulação com o plano global e, por outro lado, a importância fundamental da língua portuguesa como elemento cultural comum e factor determinante, potenciador das convergências políticas em todos os sectores da cooperação multilateral. Assim, será admissível considerar que a percepção das capacidades acrescidas pelo contexto globalizante, poderá determinar a potenciação dos efeitos sinérgicos das políticas externas de cada um dos estados membros. A transcendência do unilateralismo dos interesses, será induzida pela evidência da multiplicidade de funções, de níveis e de sectores de actuação que a globalização “atribui” ou “exige” à CPLP. E neste sentido, a língua portuguesa constitui um factor estratégico comunicacional decisivo. Será, pois, neste contexto, que as potencialidades específicas da CPLP deverão ser perspectivadas, desenvolvidas e potenciadas, como projecto político e objectivo estratégico comum dos seus estados membros.

A CPLP, a Lusofonia e a Projecção Estratégica

A conhecida e recorrente citação de Fernando Pessoa, “minha Pátria é a língua portuguesa” tem constituído, com frequência, o ponto de partida, o motivo justificador e, por vezes, o resultado conclusivo das mais diversas reflexões sobre a língua e sobre a pátria. Tal como observa José Adelino Maltez, “a frase, liberta do contexto do respectivo criador, transformou-se contudo, numa espécie de elemento ideológico”. E o autor refere, a este propósito, Agostinho da Silva, quando escrevia “agora, Portugal é todo o território da língua portuguesa. Os brasileiros lhe poderão chamar Brasil e os moçambicanos lhe poderão chamar Moçambique. É uma pátria estendida a todos os homens, aquilo que Fernando Pessoa julgou ser a sua pátria: a língua portuguesa. Agora é esta a pátria de todos nós”³².

Por isso mesmo, será porventura funcional e útil estabelecer o princípio fundamental que determina a linha orientadora de articulação operacional entre a CPLP, enquanto organização intergovernamental de enquadramento da comunidade de povos lusófonos, e o conceito linguístico-cultural que adquire expressão operatória na lusofonia, no plano

32 Cfr. idem, ibidem, p. 127 e nota 9.

de problematização e de questionação mais alargado e mais complexo, que é o da Defesa Nacional, ou seja, da lusofonia perspectivada em termos de factor de projecção estratégica.

Talvez a primeira questão a considerar deva ser a da relação conceptual entre *pátria*, *estado* e *nação*, no sentido de transcender esse “terrível resquício do ‘territorialismo’” que consiste em, “por decreto, tratado, guerra, genocídio ou deslocação forçada, tentar conciliar o cultural, [e] o racial num mesmo compartimento estanque rigorosamente delimitado por fronteiras armadas e armadilhadas”³³.

São numerosas as abordagens teóricas às relações interpessoais que determinam a formação e a coesão do grupo, cuja evolução, permite o reconhecimento eventual das características específicas que conferem conteúdo ao designativo “benthamiano” de *nação*. São, também, frequentes as abordagens descritivas da articulação conceptual que se estabelece entre *nação* e *povo*, entre *povo* e *território* e, finalmente, entre *território* e *pátria*. Neste sentido, David Thomson resume a sequência referida articulando directamente as noções de *nação* e *pátria*, descrevendo a *nação* como uma “comunidade de pessoas cujo sentido de pertença (“*the sense of belonging together*”) deriva da crença de terem uma pátria (“*homeland*”) comum, e da experiência de tradições e evolução histórica comuns”³⁴.

Neste contexto, se a defesa do estado pressupõe a defesa das populações, do *povo*, e se, no caso português, esse *povo* constitui a *nação*, poderemos concluir que “a defesa da pátria é muito mais que a defesa da integridade de um território. Porque as pátrias, mais do que qualquer terra, são a emoção que os homens criaram quando espiritualizaram um determinado chão”³⁵. Com efeito, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85 II, 3, reconhece uma identidade nacional cuja defesa “não se reduz apenas a proteger e a valorizar o património cultural do povo português”, e reconhece ainda “uma identidade cultural portuguesa no espaço euro-atlântico que lhe é próprio, e um “factor cultural português” que transcende o “factor geográfico”, territorialmente expresso nos contornos espaciais da soberania portuguesa. É também nesse sentido, que o *Livro Branco da Defesa Nacional* reconhece que essa defesa “tem a ver com os valores fundamentais que dão vida à Nação, que constituem o património comum que nos une e nos identifica como portugueses”, e que constituem

33 Cfr. idem, *ibidem*, p. 173.

34 Cfr. David Thompson, *Europe Since Napoleon*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books Ltd., 1966, p. 119 T. do a..

35 Cfr. José Adelino Maltez, *ob. cit.*, p. 175.

também, “o ponto de referência” para o “comportamento individual” de “todos os portugueses” no “cumprimento do dever fundamental da defesa da pátria”³⁶.

Parece verificar-se, pois, a evidência de um consenso nacional sobre o facto de que “Portugal, enquanto nação cultural, ultrapassou a pátria portuguesa, dos limites portugalenses e, neste momento, para além da nação portuguesa, gerida pelo Estado da República Portuguesa, existe uma super-nação, mais cultural do que política”³⁷.

É nesta dimensão diaspórica, universalista e pluralista, que a Defesa Nacional se alarga espacialmente, compreendendo, de forma prioritária e incontornável, a defesa da língua e da cultura portuguesas, enquanto elementos identitários, que promovem a coesão nacional, expressa em termos de geração de consensos, de orientação das convergências, da coerência de objectivos e da consistência decisional em relação às acções exogenamente dirigidas, ou seja, em termos de política externa. Reciprocamente, é também no plano das linhas de orientação política claramente definidas em termos de interesse nacional, e no decorrente desenvolvimento das acções concretas, que a língua e a cultura portuguesas se tornam factores decisivos e instrumentos fundamentais de projecção estratégica.

Numa perspectiva portuguesa, torna-se admissível considerar que a consolidação institucional e a potenciação estratégica operacional da CPLP, devem constituir, no contexto de uma política externa sustentada, linhas de acção e objectivos de prioridade elevada, inseridos num processo de desenvolvimento evolutivo de realização nacional, permanente e bem mais vasto, que se resume em “cumprir Portugal”.

Superado o contexto histórico que lhe deu origem, e independentemente do conteúdo e do significado que atribuímos, actualmente, a esta expressão, enquanto Portugal existir como estado soberano e a nação portuguesa constituir o seu povo, “cumprir Portugal” incluirá sempre, prioritariamente, a tarefa de conceber “a dimensão utópica de um projecto”, de perspectivar e definir o lugar de Portugal no Mundo, e do Estado Português na comunidade internacional. Porém, subjacente a esta tarefa estará sempre, inequivocamente, a imagem que temos de nós próprios enquanto nação, e a percepção que tivermos de Portugal nesse Mundo que transcende a comunidade internacional, ou seja, a perspectiva que soubermos construir sobre a missão de Portugal num contexto mundial globalizado. E é neste plano que “cumprir Portugal” significa imaginar, perspectivar,

36 Cfr idem, ibidem, p. 185-186, citando a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85 (II, 3) e o Livro Branco da Defesa Nacional.

37 Cfr. idem, ibidem, p. 220.

planear, agir, realizar e concretizar os “sonhos partilhados” do seu povo, ou seja, dessa “comunidade de sonhos” que Malraux reconheceu e identificou como sendo a nação.

Intrínsecamente articulados com este propósito supremo, que deverá constituir o factor decisivo de polarização das capacidades e de mobilização das vontades, do sentir e da acção colectiva desenvolvida através dos tempos, situam-se os objectivos inerentes à Defesa Nacional. Mas porque, tal como referido, a Defesa Nacional, transcende a defesa do estado no sentido da defesa do povo, o que, no caso português, significa a defesa da Nação como “valor estratégico fundamental”³⁸, e também porque a Nação subsiste no tempo, para além do estado que, eventualmente, lhe deu origem e a formou, ou da qual ele surgiu como instrumento de utilidade reconhecida, consolidando-se gradualmente em termos de estrutura funcional sedimentada na prática da acção colectiva, a Defesa Nacional significa, antes de tudo, a *defesa da identidade cultural portuguesa*, encontrando na lusofonia, o seu factor de projecção estratégica decisivo.

Em termos de política externa trata-se, pois, da gestão de um ambiente relacional, de um encontro de culturas e de um contexto político-diplomático e negocial, caracterizado pela dinâmica entre competição e cooperação, pela dialéctica entre constrangimentos e oportunidades, nas mais diversas instâncias e circunstâncias do relacionamento internacional, onde actores muito diversificados se debatem pela aquisição ou melhoramento das capacidades de projecção estratégica e do exercício da influência.

É, porém, no plano dos relacionamentos internacionais, tanto intergovernamentais como transnacionais, que se regista a preocupante ausência de uma atitude proactiva, concertada e consequente, e da consciencialização sobre uma Defesa Nacional projectada e estrategicamente planeada em torno dos factores da língua e da cultura, e expressa em termos de política externa.

Essa consciencialização deveria materializar-se através de uma política cultural exogenamente dirigida, que coordenasse estrategicamente a convergência das acções potenciadoras da língua portuguesa falada e escrita, como instrumento, tanto da defesa nacional, como da projecção estratégica espacial da capacidade de influência internacional de Portugal, em termos de participação activa no processo transformacional evolutivo do ambiente relacional e, consequentemente, da capacidade de realização dos interesses portugueses numa nova ordem mundial globalizada. “O nosso presente e o nosso futuro, como entidade politicamente autónoma, com vontade de ser independente, dotada de uma identidade cultural e de uma ordem concreta, o nosso futuro como cultura, nação e Estado,

38 Cfr. José Adelino Maltez, ob. cit., p. 185, citando a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, III, 1.

está cada vez mais dependente da capacidade que demonstrarmos para gerirmos as interdependências no plano das Relações Internacionais”³⁹.

A aparente inexistência de uma coordenação inter-sectorial efectiva e consequente entre actividades muito diversificadas, mas que deveriam desenvolver-se segundo uma lógica de convergência e uma planificação consistente, em torno de um objectivo comum e de um conceito alargado e abrangente de defesa nacional, gera interactividades negativas, produz sinergias aleatórias redutoras das potencialidades específicas de cada sector de actividade, bem como da resultante capacidade do conjunto. Ao mesmo tempo, parece verificar-se a total ausência de uma estratégia cultural consequente, ou seja, que transcenda as fases de inventariação, planeamento e definição de linhas de acção, traduzidas no sentido da concretização de objectivos claramente definidos, e que se desenvolva em termos de implementação, no sentido da consequente realização dos interesses nacionais através da projecção da cultura portuguesa.

Parece tratar-se, com efeito, de uma “disfunção nacional” que, por um lado, tem condicionado, através dos séculos, as formas e as capacidades de articulação de Portugal com o sistema internacional e que, por outro lado, determina uma influência exógena significativa, por vezes decisiva, do sistema internacional, sobre as mudanças evolutivas internas do País. Se é certo que a prospectiva nos habituou a um elevado grau de incerteza quanto à indagação do futuro, afigura-se extremamente improvável que consigamos obter, do exterior, os meios e os recursos que permitam a Portugal continuar a manter essa “disfunção nacional” e, ao mesmo tempo, desempenhar um papel activo e consequente, ou mesmo subsistir enquanto estado, no contexto sistémico em que nos inserimos⁴⁰.

De facto, parece não se tornar necessário o recurso àquela disciplina para imaginarmos o futuro de Portugal como nação, com uma identidade cultural própria, ou como entidade autónoma politicamente organizada, ou seja, enquanto estado. Uma reflexão recente sobre as consequências futuras da permanência desta “disfunção nacional”, considerava que “[o] desafio que se nos impõe é a auto-correcção ou o definhamento e futuro desaparecimento”⁴¹ e que, no sentido de vencer esse desafio, “[é] preciso recons-

39 Cfr. José Adelino Maltez, “As Relações Internacionais, a Escola e a Vida”, in Óscar Soares Barata, coord., Primeira Avaliação do ISCSIP, 1997/1998 - 1998/2000, 2 vols., vol. I, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2002, pp. 243-251, pp. 248-249.

40 Cfr. António José Telo, “Treze Teses sobre a Disfunção Nacional - Portugal no Sistema Internacional”, in *Análise Social*. Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, n.º 142, 4.ª Série, vol. XXXII, Lisboa, 1997 - 3.º, pp. 649-683, pp. 682-3.

41 Cfr. Garcia Leandro, “Portugal, a Cultura Portuguesa e o Futuro”, comunicação apresentada à Academia Internacional da Cultura Portuguesa, Sociedade de Geografia, Lisboa, 14 de Dezembro de 2003, p. 13. Texto policopiado.

truir as razões que permitam reforçar o orgulho de ser português. (...) [Torna-se, pois,] “indispensável a construção de uma rede de interesses e oportunidades baseada na cultura portuguesa, mas que ultrapasse as questões que por vezes limitam os homens de cultura. Há que saber utilizar todos os meios disponíveis para organizar um sistema que permita reforçar a capacidade de projecção da Cultura Portuguesa. Esta é uma questão essencial...”⁴².

A abordagem da problemática da Defesa Nacional, através da promoção e da defesa da língua e da cultura, alarga-se a sectores muito diversificados, que incluem necessariamente a preparação específica dos recursos humanos, dirigida a todo o tipo de funções desempenhadas pelos cidadãos nacionais envolvidos em contactos com o estrangeiro. Essa diversificação passa, também, pela economia, que se pretende criativa e inovadora, da gestão compatibilizada e da optimização dos incentivos, das oportunidades e dos recursos, no sentido da procura de uma excelência sustentada do desempenho, traduzindo-se em acções consequentes, sistematizadas, monitoradas e avaliadas em permanência, em termos de efeitos concretos e prospectivos.

É neste contexto, e a partir de uma perspectiva de futuro, que se justifica pensar Portugal e a Defesa Nacional. Mas ao pensar Portugal numa dimensão futura, em termos de capacidade de participação activa e consequente no sistema internacional, é também no plano da língua e da cultura que a projecção da lusofonia e da identidade cultural da nação portuguesa, servirá a defesa dos interesses estratégicos nacionais⁴³, o mesmo se verificando com todos os estados signatários da CPLP. Com efeito, é também no “poder cultural que reside o nosso poder funcional”⁴⁴.

É neste sentido que temos identificado a exigência incontornável da referida preparação específica de recursos humanos, em todas as áreas de actividade relacional externa, bem como da coesão nacional em torno dos grandes temas da política externa e da defesa nacional, mas, sobretudo, da demonstração pública dessa coesão, através da consistência e da coerência decisional de todas as instâncias governativas. Acresce ainda, a necessidade imperativa de consciencialização sobre a importância condicionante da dignificação dos actores, quer em termos de imagem, quer em termos de forma e conteúdo das intervenções dos agentes, bem como da elevação qualitativa dos debates internos. Da satisfação desta exigência, dependerá sempre a capacidade participativa, tanto das opiniões públicas devidamente esclarecidas, como dos sectores político-partidários,

42 Cfr. *idem* *ibidem*, p. 13.

43 Ver, Adriano Moreira, “O Poder Cultural”, in *Nação e Defesa*, n.º 18, *ob. cit.*

44 Cfr. José Adelinho Maltez, *ob. cit.*, p. 221.

culturais e intelectuais, dos formadores de opinião, dos meios de comunicação social e de todas as entidades da sociedade civil, bem como das instâncias parlamentares e governativas.

Reveladores inequívocos das capacidades nacionais de perspectivar um mundo em mudança transformacional acelerada, esses elementos traduzir-se-ão, necessariamente, num reforço da imagem do Estado Português e da dignidade dos seus agentes, designadamente, quando se trata da sua participação activa, em contextos de representação e negociação internacionais⁴⁵. É também neste sentido que o embaixador António Monteiro adverte para a necessidade de cuidarmos da imagem externa de Portugal⁴⁶, e que José Adelino Maltez reconhece o facto de que “a defesa nacional de Portugal numa perspectiva de defesa da identidade cultural, passa tanto pelo Portugal ‘visto de fora’ como pelo Portugal ‘visto de dentro’, tanto pela imagem que os outros fazem de nós, quanto pela própria representação que de Portugal, fazemos”⁴⁷.

Neste contexto, perante as vicissitudes e as contingências, apesar das circunstâncias e das evoluções do ambiente relacional, “cumprir Portugal” significa, também, assegurar, em permanência, as condições da existência e do pleno desenvolvimento de uma realidade identitária sócio-histórica e geocultural, que transcende as lógicas espaciais de expressão territorial, tradicionalmente espartilhadas pelos enquadramentos político-jurídicos de referência, convencionados pelas sucessivas ordens internacionais.

Assim, “devemos ser uma Nação que tem um Estado e não um Estado que detém uma Nação”⁴⁸, pautando as relações da nação com o mundo, em termos de política externa, e a inserção construtiva desse estado numa comunidade internacional em processo evolutivo de mudança acelerada, através dos princípios subjacentes ao ideal democrático do Estado de Direito, definido como aquele “que reconhece, no plano externo, que a soberania está limitada pela moral universal e pelo direito e, no plano interno, que o poder tem o seu fundamento na cultura”⁴⁹. É também neste sentido, que entendemos o significado fundamental da defesa dos interesses estratégicos de Portugal.

45 Sobre este tema, ver, Victor Marques dos Santos, “Cultura e Poder. Breve Reflexão sobre o Vector Cultural do Poder Nacional”, in *Nação e Defesa*, série “Defesa Nacional - Anos Noventa”, n.º1, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 1990, e idem, “Reflexões Sobre a Problemática da Avaliação de Resultados em Análise de Política Externa”, in *Discursos*, 3ª série, Estudos em Memória do Prof. Doutor Luís de Sá, Lisboa, Universidade Aberta, Dezembro de 2000.

46 Cfr. António Monteiro, ob. cit., “Conclusão”.

47 Cfr. José Adelino Maltez, ob. cit., p. 189.

48 Cfr. idem, ibidem, p. 217.

49 Cfr. idem, ibidem, p. 217.

Considerações Finais

No ambiente relacional do novo milénio, poderemos considerar que se, por um lado, “a globalização é também comunicação”⁵⁰, por outro lado, a lusofonia tem estado presente desde o início dos processos de mundialização, promovendo a comunicação entre indivíduos, povos e culturas ao longo de mais de oito séculos. “Nenhum outro povo ou país terá deixado tantos traços da sua presença no mundo quanto os portugueses (...) [mas,] aos poucos tem-se registado uma evaporação da esfera de projecção de Portugal e, por consequência, da língua e da cultura portuguesa”⁵¹.

Neste contexto, torna-se pertinente considerar que Portugal, enquanto estado soberano inserido numa realidade mundial globalizante, tanto através de pertenças histórico-culturais múltiplas e indeclináveis, como através de compromissos políticos internacionalmente assumidos, se encontra em processo de degradação contínua das suas capacidades intrínsecas, perspectivadas em termos de potencialidades de participação activa e consequente, no processo transformacional evolutivo da comunidade internacional.

Por outras palavras, Portugal, enquanto estado, regista um processo de erosão gradual da sua capacidade de exercício de algumas das atribuições fundamentais da soberania. Este processo verifica-se em vários planos, designadamente, em termos da capacidade de realização de Portugal como estado-nação, através do desenvolvimento da sua sociedade civil, do exercício da cidadania, em termos de capacidade e de formas de organização colectiva dos indivíduos e dos grupos no contexto societal, da responsabilização individual no dever, na acção, na participação e na representação, bem como do acesso a mecanismos de participação consequente nos processos decisórios relevantes nos contextos internacional e global.

Neste sentido, trata-se, afinal, também, da capacidade de concretização dos interesses nacionais definidos a partir de uma concepção activa, e não reactiva, de participação consequente no referido processo de construção evolutiva, de adaptação dialéctica e de dinâmica recíproca entre os actores das relações internacionais e a estrutura sistémica do ambiente relacional, em processo de mudança transformacional acelerada.

Os efeitos do processo regressivo das capacidades, no plano da Defesa Nacional, considerada em sentido amplo, mas numa perspectiva concreta e objectiva, pressupõem uma consciencialização profunda e uma percepção esclarecida sobre as características

50 Cfr. João Domingues, ob. cit.

51 Cfr. Carlos Lopes, ob. cit..

pluridimensionais envolvidas na articulação evidente que se estabelece entre os dois aspectos anteriormente equacionados, em primeiro lugar, o processo de “evaporação da esfera de projecção de Portugal” e, em segundo lugar, como causa e, simultaneamente, consequência do primeiro, o processo idêntico registado em relação à língua e à cultura portuguesas.

Apesar da relação de complexidade causal estabelecida ser questionável pela sua linearidade, trata-se de saber, por um lado, o que entendemos por “esfera de projecção de Portugal” e qual o interesse actual desse espaço geocultural em termos de defesa nacional, e, por outro lado, de saber a valoração que atribuímos à língua e à cultura portuguesas, enquanto factores de projecção estratégica actuates, em termos de definição evolutiva desse espaço.

Esta valoração deve ser analisada, por sua vez, sob uma dupla perspectiva. Por um lado, trata-se de considerar a língua e a cultura como factores de projecção, logo, de desenvolvimento estratégico potenciado da Defesa Nacional. Por outro lado, e ao mesmo tempo, trata-se de perspectivar a língua e a cultura como elementos matriciais do património genético da identidade portuguesa e, enquanto tal, como factores culturais fundamentais à coesão e à coerência de acção da nação portuguesa no mundo.

Neste sentido, a língua e a cultura portuguesas, elementos decisivos do legado que é Portugal, aqui, agora e no futuro, tornam-se factores identitários cruciais, a preservar, a consolidar e a desenvolver, constituindo objectivos irrecusáveis e incontornáveis de qualquer conceito, a que ousemos chamar “estratégico”, de defesa nacional. E porque, tal como referimos, a Defesa Nacional significa antes de tudo, a defesa da identidade cultural portuguesa, essa defesa pressupõe, actualmente, a inversão urgente daquele processo de erosão contínua e regressiva do património linguístico e cultural, comum e plural, no sentido da superação activa dos desafios pluridimensionais globalizantes.

Finalmente, a Defesa Nacional passa pela análise crítica da política externa em termos de uma exigência de avaliação permanente, objectiva, extensiva, amplamente contextualizada – e não apenas circunstancial –, dos resultados, no sentido da introdução das correcções oportunas e da optimização da aplicação dos recursos e das modalidades de acção. Essa defesa adquire expressão, tanto na concertação bilateral e multilateral em todos os sectores de interesse comum dos estados membros da CPLP e dos povos respectivos, como na concertação nos vários *fora* internacionais de âmbito mundial ou regional, como nas redes de interacções transnacionais estabelecidas entre as respectivas sociedades civis, vivendo em comunidades de língua e cultura, espalhadas por todo o globo.

Neste contexto, e numa perspectiva de defesa da identidade cultural portuguesa, a CPLP define-se como o fórum internacional onde, tendencialmente, deverão ser privilegiadas as potencialidades de acção, no sentido da convergência e da articulação sinérgica entre a política externa e a política de defesa nacional. Neste sentido, a organização institucionalizada dos países lusófonos, identifica-se entre as mais elevadas prioridades, interesses estratégicos e objectivos concretos, que aquelas políticas imperativamente incluem e representam. A sua base valorativa matricial, os princípios orientadores e o núcleo duro da defesa dessas prioridades, interesses e objectivos, serão necessariamente consubstanciados através da projecção das identidades culturais integrantes da lusofonia, bem como dos seus elementos culturais comuns, sobre os quais se afirma no Mundo, a diversidade cultural dos povos de língua portuguesa.

Referências Bibliográficas

- ALVES, Dário de Castro, "A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa", in *Nação e Defesa*, n.º 74, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Abril-Junho de 1995.
- ANDRADE, Vicente Pinto de, "Uma Perspectiva Africana", in *O Mundo Lusófono*, Lisboa, Soc. de Geografia de Lisboa, 1994.
- BARATA, Óscar Soares, "Adriano Moreira: Quarenta Anos de Docência e Acção Pública", in *Estudos em Homenagem ao Professor Adriano Moreira*, 2 vols., Lisboa, ISCSP-UTL, 1995.
- _____, "As Bases Demográficas da Lusofonia", in *O Mundo Lusófono*, Lisboa, Soc. de Geografia de Lisboa, 1994.
- "CPLP Cria Conselho Empresarial", in <http://africa.sapo.pt/1G13/344215.html>.
- "Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa", Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Outubro de 1996. Texto policopiado.
- DOMINGUES, João, "CPLP. Génese de um Novo Bloco Económico-Cultural", resumo de dissertação de mestrado, in www.terravista.pt/portosanto/1646/politica_cultural_vs_politic_ec.htm
- FONTOURA, Luís, "CPLP. A Importância do Brasil no Espaço Lusófono", separata do *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, n.º 28, Lisboa, 2001.

FURTADO, Cláudio Alves, “Cabo Verde e a CPLP. A Busca de uma Integração (Im)possível?”. “CPLP. Perspectivas e Realidades”, in *O Mundo em Português*, n.º 45 / / 47, Lisboa, Princípa / Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Junho-Setembro de 2003.

LEANDRO, Garcia, “Portugal, a Cultura Portuguesa e o Futuro”, comunicação apresentada à Academia Internacional da Cultura Portuguesa, Sociedade de Geografia, Lisboa, 14 de Dezembro de 2003. Texto policopiado.

LOPES, Carlos, “Entre o Regional e o Global”. “CPLP. Entre Perspectivas e Realidades”, in *O Mundo em Português*, n.º 45 / 47, Lisboa, Princípa / Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Junho-Setembro de 2003.

MALTEZ, José Adelino, “Sobre a Estratégia Cultural Portuguesa”, separata do *Boletim da AICP*, n.º 18, Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1991.

_____, “As Relações Internacionais, a Escola e a Vida”, in Óscar Soares Barata, coord., *Primeira Avaliação do ISCSP, 1997/1998 - 1998/2000*, vol. I, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2002.

MARCHUETA, Maria Regina, *A CPLP e o seu Enquadramento*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Janeiro de 2003.

MODELSKY, George, *Long Cycles in World Politics*, London, Macmillan, 1987.

MONTEIRO, António, “A Comunidade de Países de Língua Portuguesa”, in *Nação e Defesa*, n.º 77, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Janeiro de 1996.

MOREIRA, Adriano, “A Comunidade de Países de Língua Portuguesa”, in *Política Internacional*, vol. 1, n.º13, Lisboa, 1996.

_____, *Comentários*, Lisboa, Instituto de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 1992.

_____, “O Poder Cultural”, in *Nação e Defesa*, n.º 18, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Abril-Junho de 1981.

_____, “Para uma Convergência Luso-Brasileira”, separata do *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, n.º4, Lisboa, 1968.

_____, *A Função Convergente da Cultura Portuguesa*, Rio de Janeiro, Publicações da Fundação Infante Dom Henrique, 1966.

- _____, "Os Grandes Espaços", separata do *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, 31.º, Série n.º1/6, Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa, Jun.-Jul de 1962.
- MOURÃO, Fernando A. A, "O Défice Político da CPLP". "CPLP. Perspectivas e Realidades", in *O Mundo em Português*, n.º 45 / 47, Lisboa, Príncípa / Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Junho-Setembro de 2003.
- OSMAN, Abdul Magide, "CPLP. Que futuro". "CPLP. Perspectivas e Realidades", in *O Mundo em Português*, n.º 45 / 47, Lisboa, Príncípa / Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Junho-Setembro de 2003.
- PIZARRO, Mário, "Mais Mito que Realidade". "CPLP. Perspectivas e Realidades", in *O Mundo em Português*, n.º 45 / 47, Lisboa, Príncípa / Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Junho-Setembro de 2003.
- Público*, ano XIII, n.º 4727, Lisboa, 2 de Março de 2003.
- SANTOS, Victor Marques dos, *Conhecimento e Mudança. Para uma Epistemologia da Globalização*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2002.
- _____, "Reflexões Sobre a Problemática da Avaliação de Resultados em Análise de Política Externa", in *Discursos*, 3ª série, *Estudos em Memória do Prof. Doutor Luís de Sá*, Lisboa, Universidade Aberta, Dezembro de 2000.
- _____, "Cultura e Poder. Breve Reflexão sobre o Vector Cultural do Poder Nacional", in *Nação e Defesa*, série "Defesa Nacional - Anos Noventa", n.º1, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 1990.
- TELO, António José, "Treze Teses sobre a Disfunção Nacional - Portugal no Sistema Internacional", in *Análise Social. Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, n.º 142, 4.ª Série, vol. XXXII, Lisboa, 1997 - 3.º.
- THOMPSON, David, *Europe Since Napoleon*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books Ltd., 1966.

Breve Incursão Histórica, Social e Psicológica sobre o Terrorismo

Carla Sofia Félix

Psicóloga criminal

Resumo

Com as características que hoje conhecemos, o terrorismo é um fenómeno sócio-político recente, fenómeno que marca a evolução das sociedades contemporâneas e que persiste em constituir ameaça credível para a segurança internacional que não pode nem deve ser menosprezada.

O comportamento do indivíduo, especificamente o comportamento social, longe de ser unicamente determinado pela razão e pelas tradições culturais, tem ainda de submeter-se a todas as leis predominantes no comportamento instintivo adaptado pela filogénese e que ressaltavam a tendência agressiva da espécie humana. Paradoxalmente, as capacidades de que o indivíduo dispôs que o elevaram a um nível superior ao de todas as outras espécies – pensamento conceptual e linguagem verbal – são também a causa de comportamentos destrutivos protagonizados por ele.

Apesar de podermos questionar a insanidade que a manifestação de um acto terrorista acarreta, não podemos contudo afirmar a existência de um potencial distúrbio psicológico ou causalidade linear entre terrorismo e psicopatia.

Abstract

Nowadays terrorism may be viewed as a result of a recent socio-political phenomenon, which not only indicates the evolution of the contemporary societies, but also constitutes a credible threat for the international security that may or should not be disregarded.

The individual's behaviour, especially the social behaviour, far from being only determined by reason or cultural traditions, has also to submit itself to the prevailing laws of the instinctive behaviour adapted by phylogenesis, which stand up for the aggressive tendency of the human species. Paradoxically, the capabilities that allowed the individual to elevate himself to a superior level above all the other species – conceptual thought and verbal language – are also responsible for the destructive behaviours performed by him.

Although we can question as a demonstration of a terrorist act can be considered as an insane act, it is not, however, possible to state that there is a potential physiological disturbance or a lineal causality between terrorism and psychopathy.

«O terrorista é perfeição de paranóia. Em primeiro lugar, só ele é justo e apenas a sua causa possui verdade e deve ser acatada. Paranóia é palavra que, na língua helénica, significa “para além do pensamento, da razão”. Um paranóico não é desprovido de razão, mas possui-a em excesso, captando cada acto humano ou divino sob a lógica mais coerente, a que desconhece obstáculos naturais ou de moralidade. Nas suas deduções vai-se das premissas aos resultados, sem passar pelo mundo enquanto resistência. Para ele, não existem outras explicações, outras vontades, outros afectos ou desejos, e também outros pavores, salvo os seus.»

Roberto Romano

Nota introdutória

Esta breve excursão histórica, social e psicológica sobre o terrorismo não pretende constituir mais do que uma reflexão inicial sobre a matéria, visando sobretudo proporcionar um espaço de colocação de hipóteses dada a complexidade e inquietude que tal tema suscita.

Os actos terroristas sempre constaram da História mas actualmente este tipo de crimes ocorre de forma continuada, catalisando sentimentos de medo e terror perante a opinião pública. De forma subjectiva e discreta assiste-se com frequência à mitificação destes sujeitos, o que constitui para o terrorista a comprovação real de uma criminalidade ideológica que consequentemente lhe reforça o comportamento predatório, já que o que distingue o terrorismo de outras formas de violência não é somente o apego à causa, mas sobretudo a forma de agir.

Enquanto acto de violência podemos questionar: existirá algum denominador comum entre o terrorismo em Israel, o terrorismo na Irlanda do Norte ou o terrorismo no País Basco? Não parece suficiente apelar somente ao factor religioso, político, económico ou social. Terá de haver algo mais substancial do que as diferenças ideológicas ou histórico-sociais, terão de haver elementos mais profundos que se encaixam nos padrões psicológicos ou biológicos da própria dimensão mental do ser humano e que proporcionem outra explicação sobre esta acção violenta. De outro modo, qualquer análise a este tema torna-se demasiado estreita podendo mesmo contribuir para perpetuar a própria violência.

Terrorismo - breve rasura histórica

Fazendo uma breve retrospectiva histórica verifica-se que os actos de terrorismo estão presentes desde o início da civilização. O facto que mais se destaca é que o agente mais letal nas acções terroristas foi o próprio poder estabelecido, ora contra nações inimigas, ora contra o próprio povo como forma de repressão.

O denominado *Terrorismo de Estado* apresenta raízes históricas e tem vindo a manifestar-se até à actualidade, apesar de nenhum poder estabelecido reconhecer oficialmente a utilização de acções terroristas como recurso estratégico. Sem dúvida, o tema é polémico, pois é mais fácil atribuir ou reconhecer o acto terrorista num indivíduo ou organização clandestina (Mazetto, 2004).

O Império Romano utilizava táticas de terrorismo contra os povos dominados, com a finalidade de baixar a moral e enfraquecer a resistência das tropas inimigas. A expressão utilizada na época *guerra punitiva*, foi mais tarde substituída por *guerra destrutiva*. Entre os actos inomináveis praticados pelas legiões romanas estavam os estupros e saques, que serviam de recompensa aos soldados, pois estes eram extremamente mal remunerados.

O final das Guerras Púnicas, com a implacável destruição de Cartago pelos Romanos, que vitimou crianças, mulheres e idosos constituiu forma de utilização da tática do terror cujo objectivo seria aniquilar o inimigo que, por tanto tempo ousou desafiar o poder de Roma. Este procedimento foi muito comum na Idade Antiga, sendo observado na Grécia, Império Egípcio e nas Civilizações da Mesopotâmia.

O colapso do Império Romano do Ocidente em 476 d.C. deveu-se, sobretudo, à própria deterioração das instituições políticas e sociais do Império, mas também aos sucessivos ataques dos povos bárbaros. As constantes invasões e saques a Roma tiveram início em 410 d.C. com Alarico, rei dos Visigodos, cujas tropas eram formadas, especialmente, por bárbaros que serviram no exército romano (Carr, 2002).

A partir do século VII, a expansão do Islão no Médio Oriente, África do Norte e Europa invocou os princípios da guerra santa ou *jihad* (dever sagrado) para converter os infiéis à nova fé. «Partindo do Califado de Medina, quando o poder temporal e espiritual estavam unificados sob uma só autoridade, vários povos das regiões conquistadas foram submetidos a um regime de força. O Império Bizantino Cristão sucumbiu aos ataques do Islão, representados pela facção otomana, depois de mais de quatrocentos anos de disputa» (Carr, 2002).

A Idade Média também foi pródiga em actos de terror, desencadeados principalmente pelo fundamentalismo religioso, cristão e muçulmano contendo, por vezes, interesses

económicos de ambas as partes. A intolerância religiosa foi talvez, desde sempre, a grande motivação para incrementar acções terroristas do poder estabelecido, seja de um Estado Teocrático e Pseudo-Teocrático ou da própria instituição religiosa.

A ascensão de grupos religiosos radicais ao poder pode ser especialmente constatada no Médio Oriente. A questão que se coloca é: até que ponto esses grupos podem ser considerados verdadeiramente religiosos, já que os textos sagrados proibem veemente o uso da violência contra o próximo?

«Nas Cruzadas, ocorridas nos séculos XII e XIII (...) não foram poucos os massacres praticados tanto por cristãos como por muçulmanos, cujas principais vítimas eram as populações civis das cidades conquistadas e reconquistadas.» (Mazetto, 2004).

Um importante episódio de terror medieval foi a Santa Inquisição, cujos julgamentos condenaram inúmeros inocentes à morte já que qualquer indivíduo podia responder por heresia ao Tribunal do Santo Ofício. O poder unilateral da igreja impunha os seus dogmas e preceitos sem limites.

Constata-se que esta forma de poder, exercido coercivamente, apresenta contradições – punir sangue com sangue, violência com violência pode fomentar a ocorrência de crimes violentos além de que, assim sendo, a igreja mantinha afinidades com o próprio crime:

«... acostumando os espectadores a uma ferocidade de que todos queriam vê-los afastados, mostrando-lhes a frequência dos crimes, fazendo o carrasco se parecer com o criminoso, os juízes aos assassinos, (...), fazendo do supliciado um objecto de piedade e de admiração. Beccaria há muito dissera: o assassinato que nos é apresentado como um crime horrível, vemo-lo sendo cometido friamente, sem remorsos.» (Foucault, 1998).

«Que as penas sejam moderadas e proporcionais aos delitos, que a de morte só seja imputada contra os culpados assassinos, e sejam abolidos os suplícios que revoltem a humanidade» (Foucault, 1998).

A conquista da América, desencadeada pelos países ibéricos a partir do século XVI, ficou marcada pelo genocídio dos povos indígenas do Novo Mundo. A transferência da riqueza da América para a Europa incentivou o surgimento da pirataria no Atlântico, constituída por mercenários de vários países europeus. De certa forma, as estratégias utilizadas pelos piratas tinham afinidades com os métodos terroristas modernos. O principal objectivo era pilhar os galeões espanhóis que carregavam ouro e prata extraídos das colónias. Deste modo, arrasavam vilas e cidades das colónias portuguesas e espanholas, locais de embarque da preciosa carga (Mazetto, 2004).

Porém, a tática de guerrilha surgiu, sobretudo nos parâmetros modernos, durante as guerras napoleónicas, como movimento de resistência ao domínio francês. Os ataques surpresa contra o exército de Napoleão, com posterior recuo, ocorreram com maior relevância em Espanha, denominando-se de *pequenas guerras* ou *guerrilhas*.

Para combater os ataques das guerrilhas, as forças armadas do poder estabelecido recorriam frequentemente a táticas de terror como tortura e execução sumária dos não combatentes, acusados de dar apoio aos guerrilheiros. Este cenário pode resultar numa acção de retaliação da guerrilha, utilizando os mesmos métodos, aproximando-se assim das acções terroristas.

O século XX apresenta uma panóplia de actos de terrorismo de Estado, destacando-se os praticados pelo regime nazi e estalinista. No fim da II Guerra Mundial, o lançamento da bomba atómica pelos EUA às cidades de Hiroshima e Nagasaki, pode ser considerado acto terrorista.

Prática muito comum da acção terrorista, quando exercida por organizações clandestinas, é o sequestro ou assassínio de pessoas. Na era da aviação a jacto, décadas de 70, 80 os voos comerciais tornaram-se num alvo fácil para as acções terroristas: *«Entre os inúmeros casos de aviões sequestrados, destaca-se o de Entebe, no Uganda, local para onde foi desviado o voo Tel Aviv - Paris da Air France em 1976. Os sequestradores, pertencentes à Frente Popular para a Libertação da Palestina, mantiveram 93 passageiros judeus como reféns, exigindo a libertação de 53 palestinianos presos em Israel. A famosa "Operação Entebe", organizada pelo governo israelita, resgatou os reféns e executou os terroristas.»* (Mazetto, 2004).

Por outro lado, também o sequestro de pessoas seguido de assassínio tem-se tornado prática comum entre os grupos terroristas: *«O caso mais recente e dramático foi o sequestro de mais de 500 espectadores do teatro Dubrovka em Moscovo. Os terroristas chechenos passaram a torturar e executar os reféns. A acção anti-terror do governo russo foi a mais desastrosa possível, resultando na morte de 118 reféns e 50 terroristas, pelo uso inadequado de um gás paralisante.»* (Mazetto, 2004).

No sequestro individual o alvo pode representar o poder estabelecido ou fazer parte dele. Dois exemplos: nos anos 70 ocorreu o sequestro de Patrícia Hearst, filha do magnata da imprensa americana, pelo "Exército Simbionês de Libertação"; o segundo foi o sequestro e assassínio do ex-primeiro ministro italiano Aldo Moro, em 1978, pelas Brigadas Vermelhas.

Deste modo, os assassínios praticados por terroristas, ligados a grupos organizados ou por ímpeto pessoal, visam atingir o poder estabelecido ou indivíduos que representam ideologias contrárias às do agressor:

«O assassinato do arquiduque Francisco Ferdinando em Sarajevo, em 1914, pelo terrorista sérvio Gavrilo Princip, teve consequências graves. Foi o estopim da I Guerra Mundial, causadora de mais de 10 milhões de mortos. O episódio histórico mostra como as organizações terroristas já eram actuautes no início do século XX e, também, o envolvimento de governos com essas organizações. O grupo terrorista denominado “Mão Negra” responsável directo pelo atentado de Sarajevo, contou com o apoio do serviço de segurança do Reino da Sérvia para concretizar o assassinato do arquiduque austríaco.» (Mazetto, 2004).

Da mesma forma, cite-se também o governo líbio, na pessoa do seu líder, o coronel Kaddafi, várias vezes acusado de manter bases de treino e oferecer apoio logístico e financeiro aos terroristas palestinianos, do IRA e da ETA. Outro governo sempre citado como financiador de grupos terroristas foi o de Saddam Hussein no Iraque.

O assassínio em massa da população civil não se restringe somente ao Médio Oriente: «O atentado atribuído à *Jeemah Islamiya* no Bali provocou a morte de mais de 200 pessoas em Outubro de 2002, na sua maioria composta por turistas australianos e europeus. Neste tipo de acção também se classifica o atentado de Oklahoma em 1995, com 168 mortos (...) praticado por terroristas de extrema-direita.

Os atentados contra as Embaixadas dos EUA em Nairobi e Dar es Salaam em 1998, atribuído à *Al Qaida*, tinham alvos específicos. Mas atingiram grande número de civis, totalizando 258 mortos, entre os quais apenas 12 eram americanos.» (Mazetto, 2004).

No elenco dos atentados terroristas pode-se incluir os denominados “assassínios políticos”, nos quais, o poder político pode estar associado às organizações criminosas ou adquirir essas mesmas características. Os assassínios praticados pela Máfia em Itália e nos EUA, a pedido de figuras políticas são disso exemplo. Em Itália, nos anos 80 e 90 a Máfia desencadeou uma campanha terrorista com uma série de assassínios contra juízes que emitiam sentenças condenatórias aos suspeitos de terrorismo. Esta panóplia de acontecimentos aqui citados não fazem parte de recuadas épocas históricas, mas estendem-se a um período histórico-geográfico bem marcado pelas acções terroristas.

O Terrorismo no dealbar do século XX e início do século XXI

Perante um vasto número de acontecimentos no que respeita às acções terroristas, o século XXI apresenta mudanças no quadro geopolítico global. Após o 11 de Setembro de

2001, o terrorismo passou a ocupar o centro das atenções da política de segurança de vários países.

O recrudescimento do fundamentalismo religioso, com destaque para o muçulmano, pode ser apontado como factor de instabilidade. É de ressaltar a tensão causada pela intolerância das religiões monoteístas que oscilam, em maior ou menor grau, de acordo com a evolução histórica (Huntington, 1997).

O objectivo maior da causa terrorista será, talvez, a aniquilação dos valores da sociedade democrática. Contudo, muitas podem ser as causas que motivam os actos terroristas: expulsão de estrangeiros, mudanças políticas, acção de retaliação e vingança, obtenção de projecção local ou global, construção de uma imagem de poder, preservação do território, motivos religiosos. Sem dúvida que os princípios da sociedade democrática, quando efectivamente estruturados, apresentam poucas probabilidades de sofrer abalos com a acção terrorista, contudo, as jovens democracias estão sujeitas a retrocessos. Os ataques aos países muçulmanos que começaram o processo de democratização, como a Turquia e a Indonésia, demonstram a incompatibilidade entre os grupos radicais que recorrem a acções terroristas, e o regime de liberdade e respeito pelos direitos humanos (Lapouge, 2001).

Presentemente, o terrorismo irrompe também na sociedade multimédia e merece referências na Internet. Qualquer indivíduo pode aceder a apuradas técnicas que estão disponíveis na Internet. Por exemplo, receitas para o fabrico de “cocktails molotov” e bombas de napalm, indicações para activação de explosivos e produção de artefactos, são alguns exemplos que estão *on-line*.

Na cultura doméstica a experiência em actos de terrorismo reduz-se ao conturbado período da década de oitenta, em virtude e função da actividade subversiva protagonizada pelas auto-denominadas “Forças Populares 25 de Abril” (FP-25). Esta organização estava inscrita na linha do chamado “terrorismo vermelho”. Contudo, devido ao desempenho e resposta das autoridades policiais, esta associação terrorista foi completamente desmantelada e desarticulada, do ponto de vista estrutural, organizacional e operacional.

Actualmente, Espanha detém a supremacia no que respeita à ameaça terrorista, dado que este país tem experiências substancialmente diversas em matéria de terrorismo, do ponto de vista qualitativo e quantitativo. O problema arrasta-se com os atentados da ETA (associação com largas tradições em matéria de terrorismo, chegando mesmo à prática de crimes como raptos e sequestros), sem que se consiga vislumbrar uma solução definitiva. A questão é indissociável da polémica sobre a independência do País Basco e representa a questão político-social que o país defronta (Ventura, 1998).

Contudo, e em pleno século XXI, o terrorismo tem-se vindo a alastrar à escala mundial revelando a incapacidade das sociedades para o combater - facto constatado a 11 de Setembro de 2001 e, mais recentemente, a 11 de Março de 2004.

O recurso à acção terrorista é vulgarmente apontado como espécie de criminalidade ideológica representando, ao mesmo tempo, eminente vector de guerra psicológica. Nestes termos, o terrorismo traduz um refinado método de violência política orientada, geralmente dirigida contra objectivos civis. Além do mais, a História comprova que os alvos do terrorismo nem sempre são escolhidos mediante uma lógica indutiva, ou em função de esquemas de causalidade linear. A violência é na maioria das vezes aleatória e indiscriminada.

Os seguidores do terrorismo não pretendem destruir nem aniquilar os opositores, pretendem apenas quebrar a sua vontade e eventual reactividade. O mundo actual, dominado pela imposição dos valores da sociedade capitalista, cria justificáveis núcleos de resistência nos quais, os grupos radicais facilmente encontrarão terreno fértil para o seu desenvolvimento. Impera, no entanto, a questão: afinal o que constitui o acto terrorista?

Definição e Objectivos da Acção Terrorista

Terrorismo: como defini-lo?

De forma generalista, terrorismo pode ser definido como sistema de governar por meio de terror ou medidas violentas sendo os actos praticados contra um Governo ou classe dominante, procurando criar a insegurança dos dirigentes políticos e o medo da população civil.

Retocedendo ao século XVIII o filósofo Kant, autor da razão moral, considerava: «o mundo, visto através das lentes terroristas, sempre surge como se estivesse à beira da catástrofe absoluta. Quando tudo chega ao pior (este dia é sempre o de hoje para o terrorista) o piedoso visionário já sonha com o retorno de todas as coisas e com o mundo renovado quando o presente foi consumido pelo fogo» (Kant, 1798 in “O Conflito das Faculdades” citado por Romano, 2003). O objectivo do acto terrorista consiste num “apelo à justiça” sendo que os indivíduos são apenas meios para alcançar um fim. Na mente terrorista impera salvar a verdade e o bem que, por definição, permanecem apenas na consciência do terrorista.

Deste modo o terrorismo pode representar:

“O acto ou acção criminosa perpetrado(a) por via do terror, pela violência e intimidação, para atingir um determinado objectivo: um fim de natureza político-ideológica, étnica ou religiosa, previamente definido.” (Del Re, 1984; Laqueur, 1996 citado por Ventura, 1998). Para Larousse (s/d) terrorismo é o “Conjunto de actos de violência cometidos por grupos políticos ou criminosos para combater o poder estabelecido ou praticar actos ilegais”.

A definição “praticar actos ilegais” pode ser inadequada quando tentamos definir a palavra terrorismo, porque o poder estabelecido pode ser totalmente ilegítimo, logo, a luta armada contra esse poder não pode, à priori, ser considerada acção terrorista (Mazetto, 2004).

O terrorismo, outrora confinado a regiões ou países com cismas sociais, económicos, culturais ou religiosos, ganha dimensão inédita no início deste século. Presentemente, o tema é colocado como pauta obrigatória na agenda das relações internacionais. Contudo, o acto terrorista tem sido frequentemente confundido, de modo incauto ou premeditado, com acções de luta armada, motivadas por ideais legítimos e como reacção ou resistência à repressão do agressor. Deste modo, é necessário não aproximar o crime comum ao terrorismo, senão, teríamos autores de crimes contra o património ou contra as pessoas, movidos por interesses pessoais ou passionais, no mesmo naipe de crimes com alvos discriminados ou indiscriminados, com motivos políticos e ideológicos que vitimam inocentes.

Como método de coacção ou ameaça para impor os seus princípios, a acção terrorista encaixa-se nas definições clássicas, dos quais são exemplo a luta anti-terrorista em relação ao IRA na Irlanda do Norte e à ETA no País Basco (Mazetto, 2004).

Para uma definição mais específica, o *Dicionário do Pensamento Social do Século XX* classifica o terrorismo em dois tipos: no primeiro, o agente utiliza um método de acção para atingir objectivos específicos. Neste termo, a violência aplicada é pragmática, estando mais ou menos controlada pelo agente que poderá alterar a sua estratégia recorrendo, não necessariamente, ao uso de violência. No segundo tipo o terrorismo pode ser entendido como lógica de acção. Neste caso, os fins justificam os meios e o agente age sob uma lógica de acção sistemática, muitas vezes só interrompida pelo uso da força, isto é, repressão, prisão ou morte. O terrorismo pode ainda surgir a par com uma crise política (Outhwaite, Bottomore, 1996).

Os *objectivos precisos* de uma acção terrorista apresentam também delimitação vaga. Operações cuja finalidade é atingir alvos militares do poder estabelecido podem ser apontadas como exemplo. Actualmente, as acções desencadeadas contra a ocu-

pação norte-americana no Iraque, poderiam ser enquadradas neste padrão. Contudo, tais acções poderiam também ser interpretadas como resistência contra a potência invasora. Além disso, essas acções podem extrapolar os objectivos precisos quando a magnitude das suas operações aumenta: «*O ataque desferido pelo Hezbollah em 1983 ao quartel-general da Marinha dos EUA em Beirute, onde morreram 241 fuzileiros com a explosão de um carro bomba causou tal impacto na opinião pública e política mundial que tal acção não poderia ser classificada de objectivo específico*» (Mazetto, 2004). A questão é: as acções terroristas enquadram-se nalgum tipo de padrão e terão objectivos precisos?

Quando a acção terrorista é encarada como lógica de acção, os alvos são escolhidos sem direccionamento ou exclusão prévia. Qualquer segmento social ou instituição do inimigo torna-se num potencial alvo. Os atentados da autoria do *Hamas* e *Jihad* Islâmica contra civis israelitas poderiam ser enquadrados nesse tipo de acção.

Também os atentados aos EUA atribuídos à *Al Qaida*, apresentados como exemplos típicos de terror à escala mundial e considerado o maior ataque terrorista da história, apresentaram as duas características referidas anteriormente: «*Atingiu alvos com objectivos precisos: o Pentágono como representante do poder militar; o World Trade Center como representante do poder económico e, a tentativa de atingir a Casa Branca, representando o poder político do inimigo.*» (Mazetto, 2004).

Contudo, no centro desses alvos específicos pereceram milhares de vítimas inocentes, facto que aproxima tal acção terrorista àquelas que atentam contra alvos indiscriminados e cujo objectivo é aumentar o impacto e a repercussão das suas acções. Isto significa que o ideal será produzir um efeito psicológico negativo numa determinada população e não apenas nas vítimas dos ataques.

Após várias gerações, o comportamento do ser humano foi esculpido por uma longa história evolutiva. A teoria da selecção natural do inglês Charles Darwin, causou tremendo impacto no pensamento contemporâneo e pode permitir compreender melhor a cultura em que o terrorista é criado e a interacção que esta tem com a estrutura do cérebro, órgão também talhado pela selecção natural.

A cultura de uma dada sociedade modela, em grande parte, a personalidade dos seus membros individuais, na medida em que esta é o produto de experiências da infância, que podem ou não ser comuns à generalidade dos indivíduos. Contudo, mesmo no interior da mesma cultura, e a menos que se trate de uma cultura muito primitiva, subsistem muitos cambiantes e diferenças profundas, dando origem à formação de diferentes subculturas. São estas que, juntamente com as diferenças físicas e intelectuais de cada indivíduo, originam as incontestáveis variações na personalidade humana que é possível observar no

interior da mesma cultura (Mannheim, 1985). A mente humana processa as informações recebidas motivando o comportamento numa determinada direcção - embora, obviamente, as disposições cerebrais tenham firmes alicerces biológicos - e, somente com base na aprendizagem do meio sócio cultural é possível imprimir direcção ao comportamento humano.

Quer tenham evoluído pela filogénese ou pela cultura, as normas de comportamento representam para cada indivíduo motivações e são por ele sentidas como valores. Elas fazem parte de um sistema de interacções imensamente complexo e tanto mais difícil de analisar, quanto a maioria dos processos que se desenrolam ao nível do subconsciente e não são acessíveis à introspecção. É, no entanto, indispensável compreender a dinâmica desse sistema, porque só a compreensão da natureza dos valores permitirá compreender determinados comportamentos.

Direccionar o comportamento de forma a morrer por uma causa, garantir um lugar privilegiado, elevado prestígio e recompensas espirituais depois da morte são valores presentes na cultura dos denominados homens-bomba. A estrutura da mente pode ser concebida para a procura da ascensão social, sendo esta busca orientada pelas particularidades do que é valorizado em cada ambiente. É de referir que o impulso motivador de ascensão social não é uma exclusividade humana. De um modo geral, os animais socialmente dominantes conquistam determinadas vantagens (acesso sexual às fêmeas, mais recursos territoriais e alimentares) que lhes permite ganhar a corrida evolutiva e transmitir maior número de genes às gerações futuras (Calegari, 2001). O acto terrorista podia ser explicado nesta óptica, como uma aberração da tendência de ser valorizado pelos membros do grupo, defender os valores transmitidos do grupo social de pertença, reagir com indignação e contra-atacar ao que é entendido como ameaça. Deste modo, na lógica do terrorista, as suas acções são plenamente justificadas.

Após o domínio das forças hostis do meio ambiente, graças às suas armas e utensílios, a contra-pressão das hordas vizinhas tornou-se no principal factor selectivo que determinou os passos futuros da evolução humana. Simultaneamente, esse factor produziu o excesso das denominadas virtudes guerreiras do indivíduo. Em 1955 Lorenz escrevia: *«(...) o homem civilizado de hoje sofre em geral da incapacidade de abrigar as suas pulsões de agressão. É mais que provável que os efeitos nocivos das pulsões agressivas do homem, (...) provenham muito simplesmente do facto de que a pressão da selecção intra-específica fez evoluir no homem, na mais recuada das épocas, uma quantidade de pulsões agressivas para as quais ele não encontra escape adequado na sociedade actual.»* (Lorenz, 1979).

Se a humanidade conseguiu sobreviver, ela não consegue evitar a ameaça da auto-destruição. A responsabilidade moral e a repugnância por matar aumentaram sem dúvida, mas a facilidade de executar um crime e a sua impunidade emocional aumentaram na mesma medida.

Para melhor conhecer o terrorista: o estímulo militante

De uma maneira geral, salvaguardando eventuais exceções, terroristas são homens e mulheres comuns, certamente dotados de faculdades e limitações, defeitos e virtudes que, por qualquer imperativo, com maior ou menor noção de consciência, fizeram uma opção. Não existem estudos comparativos sobre a psicologia do terrorista que revelem um perfil psicológico específico. Talvez o ponto comum mais visível seja uma baixa auto-estima antes de pertencer a determinada organização, e também a atracção a grupos liderados por indivíduos carismáticos e dominadores. Por outro lado, a forma de encarar a realidade é muito polarizada, isto é, para o terrorista apenas existe o bem e o mal (pertencendo ele ao lado do bem, o resto do mundo será representativo do mal) (Cardoso S, Sabbatini R., 2001).

O terrorista procura a notoriedade social e pretende destacar-se, sendo distinguido pela própria sociedade. De forma alguma quer ser tomado por engano ou equívoco ou confundido com um vulgar delincente. Esforça-se para que o reconheçam como revolucionário, uma espécie de guerrilheiro, empenhado na transformação política e social da comunidade em que se insere.

Entre os seus pares, um terrorista é tanto melhor, mais apto e capaz, quanto maior capacidade de intervenção (acção) for capaz de revelar no terreno operacional. Existe também uma valorização da sua auto-estima, na medida em que essa estratégia também garante o fortalecimento da identidade social do grupo de pertença, isto é, a organização ou associação em que ele se integra.

Dentro da organização terrorista, quem não é capaz e se mantém inadaptado será alvo de sentimentos de rejeição e manifestações de repúdio e ostracismo por parte dos correligionários, que questionam e duvidam do seu fervor ideológico. É assim que, na prática de um acto violento, para eles importa sobretudo o conteúdo latente - não o conteúdo manifesto - da mensagem transmitida. A questão das vítimas é relegada para segundo plano, constituindo apenas um problema menor (Ventura, 1998).

Os sistemas de crenças e convicções que os alimentam, são extremamente resistentes à mudança (são uma espécie de fundamentalismo ideológico-espiritual) e apesar de eventuais provas em contrário, rejeitam a existência de vítimas inocentes.

Cabe aqui mencionar a teoria da *lavagem cerebral* de William Sargant (1970) que sustenta a mudança de atitudes em adultos ocorrida pela eliminação de crenças existentes através da combinação de indução mental e tensão nervosa, assim como receptividade à sugestão e exaltação frenética das massas. Através do domínio destas técnicas é possível a introdução de novas ideias mesmo em indivíduos que não estejam dispostos a recebê-las inicialmente. Daí que não seja coincidência o uso deste tipo de técnicas pelas religiões fundamentalistas, que oferecem uma mistura de salvação, redenção, promessas de recompensa eterna ou sentimentos de culpa (Cardoso, S.; Sabbatini, R., 2001).

É obvio que todo o trabalho indutivo é extremamente facilitado quando se inicia na infância, isto porque as crianças ou jovens são condicionados a perceberem a realidade e a agir de acordo com os seus pais ou líderes religiosos, ficando assim limitado o desenvolvimento da sua capacidade cognitiva e perceptiva e, conseqüentemente, a capacidade de pensar por si próprios.

Durante a puberdade os seres humanos possuem uma indubitável tendência para diminuir a sua obediência face às normas sociais, permitindo ao pensamento conceptual questionar e, ao mesmo tempo, procurar novos ideais. Também na puberdade existe um período sensível determinado para a escolha de um novo objecto de fixação que coincide com a capacidade de crítica, cujo resultado poderá ser uma total ausência de finalidade. Deste modo, se «(...) *um hábil demagogo, perito na perigosa arte de provocar situações estimulantes que ultrapassam o normal, se apropria de jovens dessa idade sensível, ele não terá dificuldade em guiar a escolha do seu objecto de fixação numa direcção que sirva os seus fins políticos.*» (Lorenz, 1979).

Após a puberdade, alguns indivíduos sentem uma imperiosa motivação em aderir a determinada causa e, se não encontram uma causa considerada digna, podem ligar-se a causas de substituição. É que a necessidade instintiva de pertença a um grupo estreitamente ligado e que luta por ideais idênticos, pode tornar-se tão forte ou importante para o indivíduo que a questão de saber o que são esses ideais ou se possuem valor intrínseco deixa de ser essencial. Isso talvez permita compreender a adesão de jovens à cultura dos denominados homens-bomba. Mais, a valorização de certas normas sociais ou a pertença a uma causa dificilmente se extinguirá, pois após o período sensível da puberdade, a capacidade do indivíduo se dedicar a um determinado ideal fica reduzida. Assim «(...) *os seres humanos atravessam forçosamente um período bastante perigoso durante e pouco*

depois da puberdade. Paradoxo trágico: o perigo é maior para aqueles que, por natureza, são mais aptos a servir a nobre causa da humanidade.» (Lorenz, 1979).

É o processo de fixação a um objecto que determina e condiciona a razão pela qual um indivíduo irá viver ou lutar por determinado ideal, ocorrendo assim o denominado entusiasmo militante. Na realidade, o entusiasmo militante é uma forma particular da agressão em comum, nitidamente distinta das formas mais primitivas da agressão individual. O indivíduo exposto às fortes emoções vive os fenómenos subjectivos subjacentes à reacção de entusiasmo militante: é o abandono de tudo ao apego daquilo que, no momento em que a emoção particular se produz, aparece como um dever sagrado. Todos os obstáculos se tornam insignificantes; a instintiva inibição de ferir ou matar o próximo perde a sua força; as considerações de ordem racional, o espírito crítico e todos os argumentos racionais contra o comportamento ditado pelo entusiasmo militante ficam inibidos pela inversão de todos os valores. O indivíduo pode mesmo experimentar a sensação de estar no pleno uso dos seus direitos, dado que o pensamento conceptual e a responsabilidade moral atingem o seu nível mais baixo.

O entusiasmo militante no indivíduo evoluiu a partir de uma reacção de defesa colectiva dos seus antepassados. A tensão irreflectida para um único alvo que caracteriza essa reacção deve ter possuído um enorme valor de sobrevivência para os nossos antepassados, até mesmo numa tribo de homens plenamente evoluídos.

É de ressaltar que a projecção do entusiasmo militante não é indissociável da presença de determinados estímulos como sejam a presença de um “inimigo” considerado hostil do qual emana o perigo que ameaça os “valores” do grupo. Existe, portanto, um objecto [ou objectivo] a defender que é comum ao grupo (constituindo este o segundo estímulo). O terceiro factor que se acrescenta ao clima que desencadeia a reacção é a figura de um líder. Um grupo inspirado pelo mesmo entusiasmo sente a necessidade de conquista em nome do seu dever sagrado, mas tal não seria possível sem a presença de uma figura líder.

Terrorismo/psicopatia

Caberá questionar a relação terrorismo/psicopatia. Intuitivamente pode ocorrer a ideia de que as acções terroristas são a causa de um distúrbio mental. Contudo, os comportamentos que exprimem ódio ou violência motivados por uma determinada causa (ainda que seja considerada desumana), pode constituir a distinção entre o perfil de um terrorista e o perfil de um psicopata. As personalidades psicopáticas despoletam frequen-

temente intensas fantasias de carácter voyeurista ligadas à violência, verificando-se certo fascínio relativamente a este tipo de sujeitos. O psicopata constitui parte integrante do imaginário colectivo, registando-se inclusivamente uma mitificação destes sujeitos por parte dos *media*, sendo estes muitas vezes apresentados como heróis do negativo.

Através do estudo de sujeitos que cometeram crimes de especial gravidade, como sejam os crimes de homicídio, ofensas corporais, sequestro, fogo posto, burlas repetidas, violação e outros crimes de natureza sexual, e dos seus sistemas familiares, verifica-se que uma percentagem considerável destes evidencia, de forma clara, características que são típicas da psicopatia grave (Oliveira, 1994). Contudo, no que respeita aos actos terroristas, exceptuando-se os que eventualmente poderão possuir características típicas da psicopatia, todos os demais são indivíduos que admitem que os seus actos são correctos e esforçam-se para que as suas acções atinjam os objectivos estipulados. Para o terrorista a “guerra” existe, e no seu possível fanatismo a sua luta implica uma causa justa, como tal, conseguem colmatar para segundo plano ou atribuir importância relativa às vítimas inocentes que perecem no desencadear de uma acção terrorista.

Na psicopatia grave são frequentes os sentimentos de impaciência, de insatisfação e a noção de que se pretende algo que não se consegue atingir - estes sentimentos são quase sempre integrados como atributos reveladores da superioridade da sua personalidade (do psicopata). Este tédio raramente se traduz num estado depressivo, já que este aparece somente enquanto impossibilidade de resistir à frustração e se traduz primordialmente por estados de hostilidade para com o exterior. Uma das características destes sujeitos é a ausência de culpabilidade. Há um processo claro de desumanização da vítima que funciona como facilitador da agressão. Entende-se que raramente evidenciam qualquer tipo de arrependimento em relação às consequências negativas das suas acções criminais. Pelo contrário, demonstram frequentemente uma preocupação excessiva com os efeitos que as suas acções podem ter na manutenção da sua auto-estima.

Existe um prazer mórbido na prática de violência pelo psicopata, sendo que esse prazer pode ser verificado na acção terrorista. Contudo, o motivo que despoleta tal acção não é idêntico em ambos: o terrorista luta por uma causa e é provável que aceite conscientemente a morte por suicídio porque tem a convicção de um ideal pelo qual vale a pena morrer. A sua crença está vinculada a uma luta cuja causa adquire maior importância que a sua vida. Contrariamente ao terrorista, o psicopata não morre por uma causa seja ela política, ideológica ou social.

Contudo, não podemos afirmar que o psicopata grave seja desprovido de afecto, porém o seu afecto consciente assume gradientes de tipo narcísico, isto é, embora possa

ser extremamente activado pelos outros, raramente irá interagir de forma empática. Os seus afectos são experienciados no quadro de um *self* grandioso em que os outros, embora perceptivamente distintos, conceptualmente não passam de extensões do seu próprio *self* (Oliveira, 1994). Daí que o comportamento psicopata não se traduza na luta por uma causa, como se verifica na acção terrorista.

A vida imaginária do psicopata está ligada a fantasias de desvalorização e de controlo onnipotente dos outros. Associadas a este tipo de fantasias aparecem formas de pensar tangenciais e circunstanciais que se encontram usualmente ao serviço do engrandecimento pessoal, o que por sua vez alimenta a onnipotência e a hostilidade face a terceiros; no entanto, tais fantasias não estão associadas a causas externas, isto é, o que move o psicopata não são motivos sociais ou políticos ou a busca de determinado ideal.

Contrariamente, a motivação de um terrorista é de natureza ideológica, política e social, prevalecendo talvez esta última, dado o sentimento gregário e a necessidade de ser aceite por um grupo, fazer parte de uma comunidade ser escolhido e reconhecido como alguém que tem determinado papel e desempenha determinada função. São motivos suficientes que originam a adesão a seitas ou a grupos extremistas. Matar em troca da própria vida constitui honra suprema por uma causa considerada justa e sob constante alegação de luta do bem contra o mal (Wessely, 2003).

As acções terroristas são geralmente desencadeadas em grupo e pressupõem comando ou liderança grupal, tal como regras ou normas de conduta na medida em que estas constituem um traço essencial da interacção do grupo. O grupo tem existência própria em interacção psicológica porque os indivíduos procuram atingir objectivos comuns. A pertença ao grupo implica uma interdependência entre os seus membros na medida em que cada indivíduo comporta forças positivas - motivações, aspirações, objectivos pessoais - e forças negativas - angústias, frustrações, inibições. No processo de integração estas forças sofrerão alterações devido à interacção estabelecida entre o indivíduo e os outros membros do grupo. Deste modo, além de reagir ao grupo, o indivíduo reage também à situação em que se encontra e ao facto de ser membro daquele grupo. A atitude terrorista, os comportamentos, a adopção de valores positivos ou negativos em relação ao(s) outro(s) não se realizam individualmente mas ocorrem no indivíduo enquanto membro de um determinado grupo. Como tal, seja qual for o discurso religioso, social, político ou económico que alicie o indivíduo, prontamente se cria um aliado à causa implementada pelo grupo.

Contrariamente, o comportamento psicopata não se traduz na adesão ao grupo e, consequentemente, não admite qualquer tipo de liderança.

Porém, existe por conseguinte um denominador comum entre psicopatia e terrorismo: a violência. Com efeito, a violência domina a vida imaginária quer do psicopata grave, quer do terrorista. A maior parte destes indivíduos evidencia uma grande actividade fantasmática ligada à antecipação do acto criminoso, em que se verifica a preparação de um acto que é abstracto na sua essência, na medida em que por vezes a fantasia se torna real, mas noutras não. Trata-se de uma fantasia de ensaio, isto é, de uma fantasia de carácter repetitivo acerca da prática de determinado acto, com uma forte conotação de onnipotência (Oliveira, 1994).

As fantasias de destruição social e de criação do caos são igualmente relevantes, baseando-se quase sempre numa atitude constante de oposição às normas e à autoridade. É neste contexto que a passagem ao acto ou o seu simulacro podem aparecer, identificando-se com facilidade fortes tendências para um tipo de comportamento agressivo - o denominado comportamento predatório (Meloy, 1987 in *The prediction of violence in outpatient psychotherapy* citado por Oliveira, 1994).

Cabe distinguir entre duas importantes formas de agressividade no ser humano: a agressão afectiva e a agressão predatória.

A agressão afectiva caracteriza-se por ser normalmente acompanhada por estados emocionais intensos e por constituir reacção a um estímulo que ameaça a homeostase (equilíbrio) do sujeito. É sempre circunscrita temporalmente e o seu deslocamento para outro alvo é frequente. Além disso é marcada pela hipervigilância a todos os estímulos, resultando daí uma difusão da atenção. Pode, por vezes, registar-se uma queda da auto-estima do indivíduo.

A agressão predatória caracteriza-se pela ausência de activação emocional e implica um período de perseguição. Trata-se de uma acção unilateral, intencional e planeada conscientemente. O seu fim é a gratificação pessoal, conseguida através da actualização de fantasias de onnipotência e de controlo do objecto. O alvo ou objectivo da agressão predatória é normalmente encarado com total empenhamento. Este tipo de agressão é normalmente precedido por um período de fantasias de ensaio e de rituais privados que permitem a manutenção de fantasias de grandiosidade, onnipotência, infalibilidade e, em certos casos, de imortalidade. Como se depreende facilmente, esta forma de agressividade aumenta a auto-confiança do sujeito, tendendo este a expandir-se dado o acréscimo de auto-estima que experiencia.

Nos actos terroristas verifica-se que os comportamentos predatórios suplantam claramente os momentos de agressividade afectiva. Mais, este tipo de traços de personalidade predispõe, precipita e perpetua os estados de agressividade predatória. Estes

indivíduos movem-se frequentemente num ciclo de perseguição/agressão, sem limitações temporais o que origina uma hipervigilância quase paranóica face ao objectivo estipulado, já que o predador, inconscientemente teme de se tornar ele próprio uma vítima, devido ao jogo introjectivo/projectivo do seu próprio material agressivo.

Como se denota uma total ausência de culpa e os actos são justificáveis, mais facilmente se despoletam os processos de agressão predatória.

Tudo indica que no terrorista, a neutralização da culpa é efectuada através do recalçamento, mecanismo psíquico tipicamente freudiano. *“Algo que se situa nos antípodas da responsabilidade individual, género de instância intermédia, entre a fuga e a condenação”* (Freud, 1989, citado por Ventura, 1998).

É o conjugar de sentimentos e intenções, em que se confundem variáveis subjectivas e imensuráveis, que levam ao irreprimível desejo de causar impacto nas acções, conquistando assim a visibilidade social. Daqui resulta a perigosidade do terrorista. Contudo, seria imprudente afirmar a existência de uma relação de causalidade entre o acto terrorista em si e a psicopatia grave. Talvez a única anormalidade no perfil psicológico do terrorista suicida seja a falta de medo no momento do ataque, agindo apenas em função dos seus ideais.

São todas estas razões conjugadas que levam ao surgimento de indivíduos hipermotivados, dispostos a tudo não revelando quaisquer limites nas suas acções. São destemidos perante uma hipotética detenção, indiferentes face à privação da liberdade, não temem a lesão da integridade física e, muito menos, a ideia de morte. Não tendo nada a perder são, por conseguinte, indivíduos perigosos.

Proposta de síntese

Presentemente, o terrorismo constitui a ameaça que ronda qualquer sociedade com um espectro atemorizante. Terrorista é o indivíduo disposto a qualquer acto para levar a cabo a guerra do fanatismo, da intolerância e da insatisfação.

Os estratagemas militares não estão preparados para esta nova forma de guerrear, já que nas antigas estratégias a perspectiva de combate dependia de estudos de topografia, mapas e formas delineadas pelos militares e, sobretudo, alvos concretos. O terrorismo é, de facto, sentido pelo senso comum como o inimigo sem rosto, sem país e as nações dispostas a enfrentá-lo são obrigadas a assimilar novas estratégias e estabelecer limites de segurança mais rigorosos em locais considerados pontos-chave ou espaços que impliquem grande aglomerado de indivíduos.

Apesar dos actos terroristas sempre se manifestarem ao longo da História, no quadro actual, com a ideia de estado nação enfraquecida perante a actuação de estados corporativos ou religiosos, impera esta forma de acção violenta que apresenta sobretudo carácter de perturbação da ordem psicológica das massas.

No contexto da prevenção criminal a tarefa de conceber elementos de dissuasão do comportamento assumido por estes sujeitos, não constitui tarefa fácil, senão mesmo impossível. A lógica racional que advém da teoria das expectativas da motivação exercida pelo binómio custos/benefícios (ou vantagens/desvantagens) no comportamento humano e em matéria de decisão, não tem aplicabilidade com os mecanismos de funcionamento psicológico, individual e grupal que vigoram neste contexto. Isto porque simplesmente, estamos perante indivíduos que estão dispostos a tudo. Efectivamente, não se vislumbram argumentos que os inibam ou façam deter.

Por outro lado, o perfil psicológico do terrorista não se enquadra no padrão de uma psicopatia grave. Aliás, não existe um perfil psicológico delineado, pois não existe relação de causalidade entre o acto terrorista e um distúrbio mental. O terrorista é um indivíduo comum talvez com forte desejo de afiliação a um grupo; a sua motivação é altruísta já que prescinde da sua própria vida pela causa do grupo a que pertence. A psicologia social demonstra a extrema facilidade de manipulação do comportamento humano, evidenciando que indivíduos comuns podem agir de forma cruel e desumana se submetidos a pressões para agir em conformidade com as normas do grupo ou figuras de autoridade. São somente indivíduos cujo comportamento depende da defesa dos seus valores ou crenças, não são sujeitos insanos mas apenas produtos de um sistema motivado basicamente por um fanatismo intenso e cuidadosamente desenvolvido.

Como a psicologia não encontrou evidências que confirmam ao acto terrorista anomalia psíquica, devemos assumir que o seu comportamento é o resultado de forte e efectiva doutrinação ou «produção sistemática da mente do terrorista» por grupo político ou religioso que utiliza técnicas consagradas de recrutamento, persuasão e conversão.

Resta a capacidade de reflexão, produto da evolução e característica do pensamento contemporâneo. Tal como existe nos desígnios da mente humana tendências destrutivas, existe também o potencial de reflexão e conduzir o comportamento na direcção considerada como eticamente mais desejável. A irracionalidade dos impulsos pode ser colmatada pela tentativa de compreender as consequências das acções extremistas. O indivíduo não é inerentemente egoísta ou altruísta, apenas possui o potencial para a destruição ou para a grandeza.

Nesta concisa reflexão cabe questionar se será possível analisar o acto terrorista no geral e o funcionamento psicológico do terrorista, em particular, recorrendo à razão em si, quando verificamos o quanto esta última age de forma perfeitamente lógica e com eficácia apavorante nas várias demonstrações terroristas.

Referências Bibliográficas

Calegario, M. (2001). *O Terrorismo, o Nacionalismo e a Mente Humana*. Revista Cérebro e Mente. Núcleo de Informática Biomédica.

Disponível: <http://www.epub.org.br/cm/n14/opinion/terrorista.html>

Cardoso, S.; Sabbatini, R. (2001). *A Mente do Terrorista Suicida*. Revista Cerebrum, Dana Fórum on Brian Science, Nova York, summer issue.

Disponível: <http://www.epub.org.br/cm/n13/terrorist8.html>

Carr, C. (2002). *A Assustadora História do Terrorismo*. São Paulo: Ediouro Publicações SA.

Foucault, M. (1998). *Vigiar e Punir*. (18ª Ed.). Petrópolis: Editora Vozes.

Huntington, S. (1997). *O choque das civilizações*. Rio de Janeiro: Editora Objectiva Ltda.

Lapouge, G. (2001). *Terrorismo foi vencido mas não eliminado*. Estado de São Paulo.

Disponível: <http://www.estadao.com.br>

Lorenz, K. (1979). *A agressão uma história natural do mal*. 2ª Edição. Moraes Editores.

Mannheim, H. (1985). *Criminologia Comparada*. Vol. II. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Mazetto, F. (2004). *O terrorismo na história*.

Disponível: <http://www.defesa.ufjf.br/fts/terrorismo.pdf>

Oliveira, J. P. (1994). *Vinculações perigosas – uma breve excursão na vida imaginária do psicopata e daqueles que com ele estabelecem vinculações significativas*. ULHT/IRS. Trabalho apresentado no Congresso do Imaginário, Percursos e Discursos, Lisboa, 5, 6 e 7 de Dezembro de 1994.

Outhwaite, W.; Bottomore, T. (1996). *Dicionário do Pensamento Social do Século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Romano, R. (2003). *A razão terrorista*. Artigo publicado pela Revista Mosaico, da Fundação João Pinheiro de Belo Horizonte, nº1.

Disponível: www.unicamp.br/ifch/romano/download/razao_terrorista.pdf.

Wessely, S. (2003). *A marcha do terrorismo através dos tempos*.

Disponível: <http://www.psicologia.org.br/internacional/terr.htm>.

Ventura, J. P. (1998). *Mecanismos de ação, motivação e identidade psicossocial na afiliação terrorista: da violência política à guerra psicológica*. Comunicação apresentada no Congresso "Crimes ibéricos", organizada pelo Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, Braga: Universidade do Minho, 24-26.09.98.

Para uma Nova Abordagem sobre o Desenvolvimento e a Cooperação Internacional*

Carlos Lopes

Doutorado em História pela Universidade de Paris 1, Sorbonne. Representante das Nações Unidas e do PNUD no Brasil.

Resumo

O debate sobre o desenvolvimento tem evoluído ao longo do tempo. No centro das controvérsias está o papel da cooperação técnica internacional, desconhecido pelos não actuaes e sobreavaliada por muitos dos seus actores principais. A verdade, como sempre, está um pouco no meio. Neste texto o autor tenta traçar a evolução de conceitos que moldaram a discussão sobre a cooperação técnica terminando com um apelo para que o desenvolvimento visto como transformação considere os dilemas da apropriação como centrais. Para tanto é necessário fazer recurso às diferentes dimensões de poder que reflectem os papéis entre doadores e recipientes, aceitar a inclusão de novos actores sociais, como as ONGs e outros organismos da sociedade civil, e rever o papel do Estado. Aceitar o princípio de que o desenvolvimento é um processo de transformação significa igualmente aceitar a centralidade do papel dos indivíduos, instituições e sociedade, cada um com um papel diferenciado mas complementar. Esses três níveis de envolvimento estão igualmente presentes no debate sobre capacitação (Capacity Development). Trata-se de uma aproximação do debate de gestão daquele que mais tradicionalmente é feito pela cooperação técnica.

Abstract

The debate about the development has evolved during the last years. In the centre of the controversy is the role of the international technical cooperation, unknown by the non-actors and overestimated by many of its principal actors. The truth, as always, it's in the middle. In this text the author tries to trace the evolution of concepts that shaped the discussion about the technical cooperation, ending with an appeal so that the development seen as transformation take in consideration the dilemmas of appropriation as central issues. For that it's necessary to evoke the different dimensions of power which reflect the roles between donators and the receivers, to accept the inclusion of new social actors, like the NGO's and other organisms of the social society, and to review the role of the State. Accepting the principle that the development is a process of transformation mean equally to accept the centralness of the role of the individuals, institutions and society, each one with a different but a complementary role. These three levels of involvement are equally presents in the debate about capacitation – Capacity Development.

* Texto baseado em Lopes (2002).

A humanidade vive agora em um mundo de opulência que era inimaginável há apenas um século. Finalmente atingimos um estágio em que podemos potencialmente viver sem fome, controlar doenças mais graves e harmonizar a nossa relação com a natureza. O conhecimento técnico e científico permite que todos os problemas materiais mais sérios sejam resolvidos. É também um mundo onde parece haver grande consenso sobre soluções econômicas, modelos políticos e prioridades centrais. Infelizmente, as aparências enganam. Outras realidades continuam a macular a paisagem, como a impressionante persistência de opressão, violações constantes dos direitos humanos, e níveis inaceitáveis de privação e pobreza.

O modelo de acumulação que construímos para a reprodução das nossas sociedades, que se baseia na crescente aquisição e crescimento, tem papel central nesta contradição. É um modelo capaz de produzir enorme polarização e perda de oportunidades, particularmente para aqueles que estão na base da pirâmide. Portanto, não surpreende que agora, mais do que nunca, a equação do desenvolvimento esteja fortemente associada com a luta pela redução e eventual eliminação da pobreza. É um momento de sobriedade e não de triunfo prematuro. Estamos em uma encruzilhada, com a possibilidade de reformar nossos sistemas e criar respostas melhores aos desafios futuros.

Amartya Sen identifica a expansão da liberdade como a fundação desta transformação. Ele afirma que, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.” (Sen, 2000). É a luta para ajudar a remover estas barreiras que é central ao desenvolvimento humano. Mas, para ser efetivo na busca de uma causa como essa, é necessário questionar os sistemas, processos e instrumentos que guiam a prática do desenvolvimento. Nenhuma outra área pode se beneficiar mais de tal movimento do que a cooperação técnica e o desenvolvimento de capacidades.

1. A Busca pela Felicidade

Em um mundo cada vez mais globalizado, uma crença comum é a de que novas possibilidades, como a mudança no estilo de vida e a expansão de horizontes, levarão à felicidade. O lado reverso de tais oportunidades pode ser a perda de normas sociais, sistemas de valor e regras, e a mudança de expectativas. Quanto mais a humanidade enfrenta este paradoxo, mais nos damos conta de que a felicidade é relativa e mutável.

Laços sociais e redes moldam muitos dos nossos valores e expectativas. Muitas das nossas medidas de sucesso só fazem sentido se nos compararmos a outras pessoas. Por exemplo, todos queremos nos aprimorar, e consideramos que o conseguimos quando nossos filhos vivem em condições comparativamente melhores do que as nossas. Da mesma forma, estar bem de vida, para muitos, só faz sentido se comparado à situação de outros no mesmo grupo social - mesmo depois de ter realizado grandes ambições pessoais.

As ligações sociais também contribuem para a nossa sensação de realização. Sabemos que uma vida segura e feliz não pode ser obtida sem várias correntes de solidariedade, e raramente é possível atingir grandes progressos sem assistência. Também o reconhecimento por parte dos outros pode ter um papel crucial na sensação de auto-realização e satisfação. Como humanos, estamos, portanto, intimamente ligados uns aos outros - mesmo quando estamos nas sociedades mais individualistas - e nossas ambições e sucessos são medidos em relação a outras pessoas.

Mas há um pensamento comum que permeia a análise mais sensível: até mesmo quando diferenças relativas são levadas em consideração, há uma distância absoluta entre ter e não ter, entre ricos e pobres, entre sociedades seguras e inseguras.

A assistência para o desenvolvimento deveria tratar essa distância, particularmente em relação a habilidades e capital. A suposição era que, por um período de tempo, haveria a necessidade de insumos externos, e então seria possível para os países tomarem conta de si mesmos. A assistência para o desenvolvimento era então vista exatamente como criar filhos - aos países pobres seriam dadas habilidades e estruturas de apoio até que eles pudessem começar sua vida independente.

Esta análise simples e direta é de fato bem problemática. Em primeiro lugar, ela se baseia na idéia artificial de que o "desenvolvimento" pode ser atingido por todos, como se fosse um processo linear. No entanto, o sistema global moderno requer acesso desigual aos recursos para poder funcionar. Sob o atual construto econômico, o desenvolvimento não pode ser atingido por todos - na realidade, a falta de desenvolvimento de uns é benéfica para outros. Em segundo lugar, como todos sabemos bem, a tendência de querer escolher para os nossos "filhos" o que é melhor para eles pode ser facilmente traduzida em uma relação paternalista entre doadores e recebedores. Em terceiro lugar, ninguém imaginou que a sustentabilidade seria tão difícil de atingir.

Isto posto, não surpreende a forte oposição aos benefícios do desenvolvimento em geral, e à cooperação técnica em particular. No panfleto provocativo *Lords of Poverty*

(Os Senhores da Pobreza), Hancock argumenta em favor do fim da traição da confiança pública que a magnitude e a generosidade das nações mais ricas do mundo criaram através da assistência para o desenvolvimento. Ele acredita que uma “aristocracia da compaixão” criou uma cortina de fumaça que não deixa uma cultura de responsabilização prevalecer (Hancock, 1989).

O fato de que a maioria dos dados de Hancock são inexatos, boatos ou histórias pessoais é irrelevante. Muitos compartilham de suas idéias. Na verdade, suas conclusões são surpreendentemente semelhantes às de um grande número de acadêmicos africanos (Kankwenda, 2000) – que cristalizam o pensamento dos recebedores mais afetados. Embora por razões quase opostas às de Hancock, eles também acreditam que há efeitos prejudiciais na assistência para o desenvolvimento: cria dependência ao invés de sustentabilidade; nunca gera desenvolvimento real; tem efeitos penetrantes no desenvolvimento de capacidades e contribui para a destruição do capital social.

Uma análise mais sofisticada destas questões enfatiza o fato de que os modelos econômicos que servem de base para as intervenções de assistência para o desenvolvimento exigem que qualquer excedente possível seja usado como pagamento de dividendos, ao invés de ser reinvestido no desenvolvimento.

Qual seria, então, o propósito daqueles que fundaram esta filosofia?

É útil lembrar o contexto do pós-guerra, que foi dominado por teorias de desenvolvimento com base no crescimento (Rodenstein-Rodon, Harrod-Domar e outros), finalmente levando ao altamente influente Rostow. As décadas de 50 e 60 foram dominadas por um pensamento bastante simplista de que todo desenvolvimento seguia mais ou menos o mesmo padrão. Os menos desenvolvidos simplesmente estavam em um “estágio Rostow” inferior (Browne, 1999, 19-20).

Desde a gênese do desenvolvimento moderno, a ligação entre o desenvolvimento e a cooperação técnica foi estabelecida pela Proposta Quatro do Presidente Truman. O destino de ambos estava para sempre ligado a um entendimento específico do propósito da sua existência: preencher um vazio. Nas palavras do Presidente Truman, o objetivo da Proposta Quatro era usar os avanços da ciência e do progresso industrial para satisfazer as necessidades de crescimento das nações pobres, porque sua pobreza era um obstáculo. Desta maneira, a “família humana poderia viver uma vida decente e satisfatória” que permitiria “liberdade e felicidade pessoal”.

Cinco décadas depois, Hancock dizia o seguinte: “enquanto seria conveniente acreditar que a decisão de lançar programas de assistência em larga escala foi o produto de um pensamento claro e uniforme por parte das nações industrializadas durante o pós-guerra,

a verdade é outra. Desde o início, um número de motivos bem diferentes estava em jogo – e agindo lado a lado. O resultado, hoje, é que a psicologia coletiva de doação de ajuda é esquizofrênica, repleta de urgências e racionalizações contraditórias, algumas benignas, algumas sinistras e outras simplesmente neuróticas” (Hancock, 1999). O mesmo se aplica à busca da felicidade.

Esclarecendo significados

Parte da confusão conceitual sobre a cooperação técnica e o desenvolvimento de capacidades é resultado da falta de clareza que acompanha muitos debates sobre o desenvolvimento. Esses debates rotineiramente envolvem conceitos que parecem ser conhecidos o suficiente para serem usados em discussões sem nunca serem definidos. Esta recusa usual – ou até inabilidade – de determinar com clareza o que muitos conceitos significam aumenta a nebulosidade geral do debate, e contribui para a natureza confusa de muitas intervenções de desenvolvimento. Por exemplo, embora vista por muitos como crucial à economia política global, a “economia do desenvolvimento” ainda é uma disciplina marginalizada. Além do mais, as dimensões não econômicas do desenvolvimento recebem ainda menos atenção. Isto se deve em parte à equivocada ligação histórica entre o desenvolvimento e a descolonização por um lado, e ao enfoque em questões de interesse particular dos países desenvolvidos – como o reembolso de débitos, a liberalização do comércio, a sustentabilidade ambiental – por outro. Estas duas idéias pré-concebidas dão a impressão a muitos de que o desenvolvimento tem a ver com os países que ainda não o conseguiram, quando na realidade tem a ver com todos nós.

François Partant (1982) proclamou nos anos 80 não o fim da história¹, mas o fim do desenvolvimento. Ele partia do pressuposto de que o mundo ocidental estava rapidamente se aproximando de um novo entendimento da sua evolução. Esta visão particular é uma abordagem econômica em relação à evolução – ela busca fazer uso otimizado dos recursos disponíveis sem restrições ou preocupações com o futuro.

Sendo naturalmente antropocêntrico, este entendimento coloca o ser humano no topo de uma distribuição hierárquica de papéis. O meio ambiente, por exemplo, é usado para o bem estar da humanidade. A regeneração ambiental, portanto, se torna refém da produtividade econômica.

1 Referindo-se ao famoso livro de Francis Fukuyama.

Esta abordagem linear pressupõe que todas as sociedades aspiram a fazer o melhor uso dos recursos (o que é econômico); portanto, todas as sociedades aspiram a ser tão capazes quanto as mais avançadas. Todas as sociedades devem evoluir para alcançar o mesmo cume e se mover em uma direção usando uma rota histórica comum. Esta visão também enfatiza que os indivíduos são diferentes, e que é normal ter desigualdades e capacidades diferentes. Estas diferenças são usadas para explicar os estágios diferentes de desenvolvimento nos quais os países se encontram. Se retrocedermos um pouco, para o período colonial, veremos os mesmos argumentos apresentados em uma versão um pouco mais rudimentar. Partant acreditava que as contradições desta visão - incluindo a sua insustentabilidade - se tornaram tão evidentes nos anos 80 que o “desenvolvimento”, como concebido na época, estava “morto”.

Como sabemos, metáforas nem sempre resolvem o problema, e, 20 anos depois, continuamos a debater os significados que criaram opiniões tão diversas.

Nos anos 90, os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) representaram uma mudança bem-vinda quando enfatizaram as capacidades humanas e a expansão de possibilidades como um esclarecimento melhor do paradigma do desenvolvimento. A partir de um fim inquestionável, o desenvolvimento está agora no centro de apurado escrutínio. A assistência para o desenvolvimento também está. Do racionalismo cru da Guerra Fria, de “não fazer perguntas”, estamos nos direcionando a um enfoque em efetividade e resultados. E crucial para o debate é a questão da linearidade do desenvolvimento e de quanto espaço deve ser dado aos atores de uma sociedade particular para exercer as suas escolhas em total liberdade. A partir de uma origem técnica, adicionamos uma dimensão política ao desenvolvimento².

2. Desenvolvimento de Capacidades e Responsabilização

Em um livro recente, William Easterly (2001) examina modelos econômicos diferentes que não levaram ao crescimento quando as suas teorias foram aplicadas nos países em desenvolvimento. Easterly critica as visões estabelecidas sobre mudanças tecnológicas, explosão educacional e controle populacional como catalisadores de crescimento. Apesar de alguns casos de sucesso, o ajuste estrutural, juntamente com o perdão

2 Isto já foi discutido no Relatório da Fundação Hammarskjöld O Quê, Agora? (What Now?) (1975).

de dívidas, não foi bem-sucedido, ele afirma. Ele acredita que estas panacéias para o crescimento falidas durante as últimas cinco décadas não tinham entendimento suficiente da real aplicação e praticidade nos países em desenvolvimento, e não ofereceram as motivações certas para os envolvidos.

Easterly argumenta que esses modelos e projetos anteriores não funcionaram porque “as fórmulas não prestaram atenção ao princípio básico da economia: as pessoas respondem a estímulos”. Ele explica que, se os estímulos forem certos, o crescimento acontece. Ao examinar tais estímulos, ele não defende completamente um sistema de livre mercado, mas enfatiza a importância de intervenções governamentais que não desencorajem elementos de livre mercado e também criem vários estímulos para os mercados. Ele argumenta que, principalmente em países pobres, as intervenções que oferecem conhecimento, habilidades, educação e tecnologia são cruciais para o crescimento em longo prazo, afirmando que tais elementos de crescimento, de outra maneira não regulamentados, tendem a se concentrar onde eles já existem, portanto tornando os ricos mais ricos e os pobres mais pobres. Easterly também alerta para o fato de que a corrupção governamental “mata” o crescimento ao destruir a motivação.

Se há pouca concordância sobre a economia do desenvolvimento, há ainda menos sobre o desenvolvimento de capacidades, ou a capacidade para o desenvolvimento. Ele está associado à capacidade individual, ao desenvolvimento organizacional, à capacidade gerencial e à construção institucional. As próximas páginas dão enfoque a alguns aspectos essenciais pertinentes à relação entre apropriação e capacidade.

Os especialistas em desenvolvimento hoje em dia lembram consultores gerenciais na medida em que tendem a examinar as questões de capacidade com as lentes de teorias de administração. O vocabulário econômico foi substituído por uma pretensão de terminologia gerencial neutra, com referências diretas à eficiência crescente, a efetividade, a criatividade empresarial, a satisfação do cliente e a gestão baseada em resultados.

Esta mudança pede uma nova visão de necessidades de capacitação. Mas ao invés de reformar a sua maneira de trabalhar ou de redefinir os conteúdos dos seus programas, a maioria das instituições que lidam com o desenvolvimento de capacidades optaram por um atalho: melhor roupagem para instrumentos já existentes para fazê-los mais apropriados a uma abordagem participativa. Os consultores gerenciais propõem estruturas descentralizadas – que reflitam a polícia global e os desenvolvimentos econômicos – com maior acesso à informação. A suposição é que estas novas estruturas precisam de um envolvimento mais vigoroso dos beneficiários na elaboração e implementação de programas. “Um reconhecimento de que há mais em relação ao desenvolvimento do que

apenas produtividade econômica leva a dar atenção aos processos assim como aos produtos – à construção de capacidade institucional e diálogo mais efetivo entre doadores e recebedores, através da elaboração de metodologias como análise e avaliação participativa” (Marsden, 1994).

Como há uma dificuldade em estabelecer uma correlação entre fluxos de ajuda e crescimento econômico, há uma sensação crescente de que maior enfoque na efetividade da assistência é preferível aos fluxos financeiros crescentes. Esta visão não apenas oferece justificativa para o drástico declínio de fluxos de assistência, mas também procura racionalizar as tentativas de fazer mais com menos. Nesse contexto, há uma orientação para estabelecer objetivos como ferramentas de extração de valor.

Os objetivos em si estão cheios de significados. A orientação cega para atingi-los – ignorante do pensamento por trás deles e indiscriminada em relação aos métodos usados para atingi-los – cria motivos perversos e prioridades distorcidas que, muitas vezes, levam a resultados contrários. Por exemplo, no Reino Unido, o objetivo de reduzir o tempo de espera nos hospitais levou à paradoxal mudança de prioridades, atendendo doenças menores antes de doenças mais sérias porque aquelas podem ser tratadas mais rapidamente³.

Há uma nova ênfase na apropriação nacional e nos processos domésticos também. As propostas em “Repensando a Cooperação Técnica: Reformas para a Formação de Capacidades na África” (*Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity-Building in Africa*) (Berg e PNUD, 1993) introduziram um menu sistêmico para lidar com a capacidade a partir desta perspectiva. Mas o desafio conceitual continua quase intacto: O que se quer dizer com estímulos se tornarem nacionais e promoverem práticas domésticas?

A aplicação desses conceitos foi, de fato, pouquíssimo ambiciosa. As concessões dos doadores se limitaram ao fato de que práticas nacionais e domésticas não questionam os parâmetros que definem visões estabelecidas do que o desenvolvimento deve fazer e conseguir. Esses elementos são geralmente definidos por pessoas diferentes dos recebedores das iniciativas de desenvolvimento de capacidades.

Não fica claro o quanto a apropriação crescente – através de práticas nacionais e domésticas que são definidas por novas visões estabelecidas – trata a questão da capacidade, o novo possível papel da cooperação técnica, e, mais diretamente, os fundamentos da teoria sobre as distâncias. Em outras palavras, há uma necessidade de destrinçar o conceito de apropriação, da retórica para a realidade.

3 “Entendendo Mal” (“Missing the Point.”) *The Economist*. 28 de abril de 2001.

Investir Poder sem Poder?

A investidura de poder é a parte central de qualquer manual participativo. A literatura sobre investidura de poder remete aos métodos de alfabetização de Paulo Freire e à experiência dos sistemas de avaliação rural. Ela é centrada no ser humano e advoga tenazmente o diálogo como uma pré-condição para o aprendizado. Partindo de um início modesto, esta prática já evoluiu muito. Ela é usada agora como um mantra para demonstrar um coquetel de iniciativas populares, baseadas na comunidade, na sociedade civil e na ação social. Ela também foi adotada por agências de assistência de doadores no nível mais alto, como o OECD/CAD. Tanto o sistema da ONU quanto o Banco Mundial usam de forma extensa os termos relacionados à investidura de poder, quando não os próprios conceitos. É importante revisar, portanto, embora de maneira breve, as implicações da investidura de poder no desenvolvimento de capacidades.

Há uma ligação íntima entre investidura de poder e apropriação. Ambos os conceitos estão baseados na necessidade dos recebedores de estarem no coração do processo de desenvolvimento. A interpretação de senso comum para ambos, no entanto, é difícil de distinguir. No centro das teorias de investidura de poder está a questão dos valores, igualmente presente nas definições de capital social e apropriação. O propósito da investidura de poder é a expansão de escolhas e possibilidades, a base do desenvolvimento humano. Investidura de poder tem a ver com o aumento de capacidades. “A investidura de poder básica depende da expansão das capacidades das pessoas – expansão que envolve um aumento das possibilidades e, portanto, um aumento da liberdade” (UNDP, 1990). A dimensão da capacidade não é apenas válida em si mesma; é também uma parte importante da apropriação. A participação é necessária para o desenvolvimento das capacidades. A participação, da perspectiva do desenvolvimento humano, é tanto um meio quanto um fim.

Como o termo revela, investidura de poder tem a ver com poder. Talvez por causa disso, a sua mensagem tenha sido limitada ou associada aos níveis populares, comunitários e de administração local. Usar a investidura de poder em um nível nacional ou macro-político seria mais polêmico e poderia potencialmente atingir o centro de questões altamente sensíveis relacionadas ao poder.

Podemos analisar a investidura de poder por três ângulos: individual; local e comunitário; e no Estado.

O poder individual e a investidura de poder é o ângulo mais comum. Ele influencia a capacidade de desenvolvimento e as habilidades de negociação. Entretanto, outra camada

de poder aparece, com especialistas nacionais substituindo especialistas internacionais na pirâmide de poder. Muitas vezes, esses agentes intermediários representam visões externas ao invés de suas próprias, estão consolidadas em instituições financiadas por recursos externos, e agem como fiscalizadores do sistema de assistência para o desenvolvimento... dependia da relação de poder estabelecida pela dupla. Não é difícil imaginar qual opinião prevalece. A relação entre doadores e recebedores hoje em dia não mais se baseia predominantemente no nível de projetos, portanto o poder individual é exercido de maneira mais sofisticada, através da influência de abordagens conceituais, capacidade de macro-análise e habilidades de negociação.

Investidura de poder no nível local e comunitário. A investidura de poder tem poderosos detratores também. Larry Summers (2001) desafia a ênfase recente na investidura de poder no discurso de desenvolvimento. Ele questiona a afirmação de que há qualquer lição valiosa a ser aprendida em termos de investidura de poder local e apropriação, no sucesso opressor do desenvolvimento dos países do leste da Ásia. Ele também argumenta que há uma substituição do rigor analítico pela investidura de poder. Ele vê a investidura de poder como um elemento de oposição à metodologia econômica, que compromete o rigor analítico: “Eu me preocupo com o fato de que o direcionamento à investidura de poder, ao invés de uma abordagem econômica, está propiciando uma ênfase reduzida do elemento analítico”. Para ilustrar esta afirmação, ele dá o exemplo da educação. Mais uma vez pressupondo contradições inerentes, ele pergunta o que é mais importante: pesquisa intensiva sobre qual conteúdo programático para leitura é melhor, ou consulta intensiva em vilas sobre a elaboração de currículos para as suas escolas? Deixando de lado a premissa da universalidade, ainda não está claro por que as duas não podem se complementar.

Summer mais adiante pergunta se uma abordagem centrada no cliente significa uma parceria mais próxima com o governo ou alguma relação mais ampla com o país. Ele argumenta que procurar representantes eminentes na sociedade civil ao invés de representantes do povo eleitos democraticamente é inadequado.

A realidade da investidura de poder local é diferente das visões econômicas. A investidura de poder é um ganho que é obtido por lutas locais e crescente auto-confiança. Não é algo que é dado ao povo. Até com todas as distorções da atual abordagem de “investidura de poder e participação”, é inegável que ela cria uma responsabilização bilateral no nível da comunidade local, que aumenta a efetividade, a sustentabilidade e o impacto. A investidura de poder é, no final das contas, baseada na abordagem da capacidade humana e confirma a visão de desenvolvimento como um construto social.

A *investidura de poder do Estado* mostra que quanto mais ênfase é dada às intervenções de políticas contrárias, mais o debate sobre abordagens nacionais e domésticas evolui na questão da investidura de poder. O papel do Estado é central para este debate, na medida em que o Estado pode ajudar ou inibir a maneira como a população participa do processo de desenvolvimento.

O princípio de um Estado-nação, promovido pela Revolução Francesa, serviu de base para o modernismo e determinou a direção da teoria de desenvolvimento até os anos 80. É uma teoria cheia de contradições – não é à toa que a maioria dos países não concorda com a definição de verdadeiros Estados-nação –, mas oferece uma fundação para o conceito de um Estado protetor, territorial e distributivo.

Desde o fim da Guerra Fria, o papel do Estado mudou dramaticamente. A segurança e a expansão econômica adquiriram um novo significado e requereram um papel diferente do Estado, mais sintonizado com a necessidade de planejamento estratégico e competitividade de mercado. Enquanto a maior parte dos países conta com um Estado forte para garantir segurança, serviços e um mercado integrado, o papel interno do Estado mudou. Não é mais possível para o Estado agir como o único agente de desenvolvimento.

O Estado não pode mais ser o único interlocutor para as iniciativas de desenvolvimento, mas a falta de reconhecimento do seu papel cria tensão, confusão e uma crise de liderança. A investidura de poder neste contexto é interpretada de maneiras diferentes por atores diferentes: os agentes de Estado dos países em desenvolvimento acreditam que têm o direito de decidir sobre opções e prioridades nacionais; populares investidos de poder e atividades da sociedade civil aproveitam a oportunidade para clamar por uma participação maior no processo de tomada de decisões; e atores externos escolhem entre estes dois extremos como melhor lhes couber – não mais reconhecendo o papel central de liderança de ninguém, e, portanto, contribuindo para um vácuo de liderança nos Estados mais frágeis.

As diretrizes para a cooperação técnica atual refletem esta confusão. Neste momento, os quatro níveis de administração de Goran Hyden (1995) se tornam interessantes. Ele distingue um meta-nível, que se preocupa com as questões fundamentais relacionadas ao sistema político; um nível macro, onde as opções nacionais e as prioridades de política estratégica são definidas; um nível intermediário, onde as políticas são traduzidas em programas operacionais e papéis de administração pública; e um micro-nível, onde projetos são elaborados e implementados. Isto pode servir de base para esclarecer papéis e designar responsabilidades.

Freqüentemente faz-se referência a Keynes para justificar um papel mais claro para o Estado. A visão radical de opor mercados ao Estado não funciona – é uma noção confusa vinda da época da Guerra Fria. A realidade é que os gastos públicos, em porcentagem do PIB, são maiores em países desenvolvidos do que eram há poucas décadas atrás – e estão crescendo em alguns deles.

De acordo com um relatório recente do Banco Mundial (Banco Mundial, 2002) os governos não são os únicos atores a construir e reformar instituições. Indivíduos, comunidades, empresas multinacionais e outros atores da sociedade civil são vitais para levar as mudanças adiante. Estes atores constroem instituições “muitas vezes em parceria entre si”, e influenciam as mudanças institucionais no processo. Os governos ainda são os maiores atores, como provedores de muitas instituições de apoio ao mercado (principalmente através de leis que garantem e protegem os direitos de propriedade). Entretanto, o relatório argumenta que “o equilíbrio entre os mercados e o poder do Estado, e entre as empresas e os interesses sociais, é delicado, no curso do desenvolvimento institucional”.

Os autores do relatório usam um procedimento passo a passo para a formação de instituições para promover o desenvolvimento de mercados. O primeiro passo, eles defendem, é entender três maneiras pelas quais os mercados apoiam instituições, através de: a) “canalização de informações”, condições de mercados, bens e participantes, b) “garantia dos direitos de propriedade e contratos”, e c) aumento (ou diminuição) da competição nas transações de mercado. Eles argumentam que, ao invés de primeiro dar atenção às estruturas específicas das instituições, os elaboradores de políticas devem usar o modelo proposto para identificar que tipo de diferença existe – o que falta e por que falta – em seus ambientes institucionais. Esta visão mecânica de como “fazer certo” ignora as condicionalidades sociais e políticas na formação de instituições. É impossível oferecer um modelo para lidar com as condicionalidades políticas. Cada caso é único.

A regulação por parte do Estado é talvez a questão mais importante que cada país atualmente enfrenta. O papel do Estado na avaliação de tendências e ajustes de competição parece hoje mais importante para os países em desenvolvimento do que as reformas estruturais. A macro-política de curto prazo se tornou tão essencial que o maior papel do Estado – como dar proteção social ou serviços sociais, a saber educação e saúde – está de certa forma marginalizado. Esta questão é particularmente relevante em termos de quais escolhas são dadas aos países em desenvolvimento. Está sendo dito a eles para adotar a última moda mercadológica sem qualquer garantia de que isto é o

certo para eles ou bom para os seus cidadãos? A elaboração universal é relevante para todos? Os países estão sendo obrigados a adotar um papel específico para o Estado, a partir da sua dependência em relação à assistência externa? Como a investidura de poder se aplica aqui?

Uma região importante e bastante estudada, o leste da Ásia produziu resultados interessantes sobre o papel do Estado. Em uma publicação revisando os erros de interpretações passadas sobre a natureza do “milagre” asiático (Stiglitz and Yusuf, 2001), uma série de autores concordam que as razões por trás desse sucesso estão na industrialização bem-sucedida e na absorção do conhecimento internacional, novo ou independente. As questões centrais relacionadas a este sucesso – um ambiente macro-econômico estável, grandes poupanças e taxas de juros, capital humano de alta qualidade, uma burocracia baseada em méritos, desigualdade de baixa renda, promoção de exportação – todos apontam para um forte papel do Estado. A questão mais contenciosa com respeito à intervenção governamental se relaciona ao seu papel em políticas industriais, em duas frentes: “a contra-factual e a significância coletiva quantitativa dessas intervenções”. Enquanto alguns autores insistem que, através da “administração de mercado”, os governos do leste da Ásia desaceleraram o crescimento de instituições legais e reguladoras que fortaleciam o mercado e remediavam algumas falhas do mercado, outros argumentam que condições mutantes da economia global são as razões para novas demandas na regulação pelo Estado.

Concluindo, Stiglitz admite que os governos, assim como qualquer instituição humana, são falíveis, e argumenta que, em retrospectiva, talvez a crítica final deveria ter sido a de que os governos não tiveram ações suficientemente fortes, e nem intervieram em demasia. Os governos desregulamentaram o setor financeiro quando eles deveriam estar se perguntado qual seria o conjunto apropriado de regulamentações, e não fizeram o suficiente para assegurar boa administração corporativa, que teria sido necessária para criar mercados de ação efetivos (Stiglitz e Yusuf, 2001).

3. Valores

“Devemos insistir no desenvolvimento de um conjunto de valores universais, ou nos engajamos em uma luta para resistir ao monopólio sobre as explicações que este grupo de valores santifica?”

(Marsden, 1994)

Segundo Amartya Sen (2000), “O exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação”.

As instituições que promovem liberdades participativas são instituições que têm um código de conduta inspirado em valores progressivos. Há lugar para qualquer agente se inspirar em tal sistema de valor. É possível até que um agente externo desempenhe este papel catalisador. Os criadores de capacidades, sejam eles indivíduos, instituições, processos ou recursos, podem todos desempenhar um papel no incentivo de discussões públicas e interações sociais. Estas não precisam estar confinadas em um grupo local ou nacional fechado. Admitindo até que a natureza do desenvolvimento reproduz desigualdade e não trata de maneira alguma a polarização, podem-se ainda encontrar boas justificativas para usar qualquer ponto de partida que expanda as liberdades participativas. Para tal receita funcionar, no entanto, há um número de elementos fundamentais que devem ser levados em consideração.

Ao invés de entrar em um debate sobre possibilidades econômicas, talvez seja mais relevante se concentrar nos valores. O Estado é um agente crucial para o estabelecimento de um sistema de valores. Não há um sistema de valores que não se refira ao Estado, até os que se opõem a ele. Por exemplo, “um dos ingredientes principais do uso efetivo da lei é que a lei e o governo reflitam de maneira fiel o comportamento social real e sirvam como meio efetivo de controle social. O desvio entre os dois (lei formal e prática) cria um limbo resultante da falta de leis e do formalismo vazio” (Dia, 1996).

O mesmo pode ser dito da orientação econômica. Se um governo não leva em consideração os interesses dos eleitores internos e age em total desconsideração com a sociedade, ele revoga falsos sistemas econômicos formais que têm pouco a ver com trocas informais. Chibber advoga uma “combinação adequada” entre as capacidades institucionais do Estado e as suas ações. Em Estados bem desenvolvidos, as capacidades administrativas são normalmente fortes, e freios e contrapesos institucionalizados restringem a ação arbitrária, mesmo quando elas dão às organizações governamentais a flexibilidade de buscar os seus mandatos públicos. Em contraste, os Estados com instituições mais frágeis precisam sinalizar de maneira especial para as firmas e os cidadãos que eles estão privados de ações arbitrárias (Dasgupta e Serageldin, 2000). Infelizmente, em ambos os casos - uso da lei e comportamento econômico - vêem-se os defensores da investidura de poder justificando a polarização e o enfraquecimento do papel do governo.

Para promover o comprometimento e a apropriação, um sistema de valores tem que incentivar a motivação, a lealdade e a fidelidade às organizações modernas. Muito

frequentemente uma falta de apropriação nos países em desenvolvimento é atribuída a percepções negativas de clientela, patrocinadores, corrupção institucionalizada e extensas relações de parentesco. Estes problemas existem, mas eles só foram analisados superficialmente, facilitando a explicação de falhas, apesar de alguns dos exemplos mais espetaculares de crescimento econômico poderem ser retroativos a esta mesma receita.

De acordo com Qian, a apropriação e controle privados funcionam bem em um ambiente com boas instituições de apoio, que não é o mundo perfeito em que vive a maior parte das economias em desenvolvimento e em transição. No curto prazo, é provável que a maioria das instituições de uso da lei sejam deficientes (Stiglitz e Yusuf, 2001). O exemplo da República da Coreia mostra que não devemos ter uma visão “preto no branco” da regulação pelo Estado. Há uma necessidade de ver as nuances de algumas das relações casuais estabelecidas com patrocínios, parentescos e apoio do Estado ao desenvolvimento do setor privado.

Os valores são culturalmente determinados. Se a verdadeira parceria entre os agentes do desenvolvimento for conseguida, muito mais discussão será necessária sobre a harmonização de valores. Alguns países do milagre asiático construíram suas enormes conquistas sobre valores que, de outra forma, teriam sido considerados corruptos; como o fizeram a maioria dos países desenvolvidos antes deles, tempos atrás na história. O que é peculiar ao debate é a maneira como avaliamos sucesso, risco e insucesso. Até que ponto a investidura de poder requer a relação com um conjunto específico de valores, como valores externos, mesmo quando eles são colocados como universais? Ou com os valores locais e as suas possíveis interpretações múltiplas?

O argumento de Bourdieu (Partant, 1982) de que os instrumentos de controle são formalmente baseados nas relações de “boa fé”, enquanto disfarçam uma base desigual, serve para lembrar como podemos fingir sem fazer - ter o símbolo sem a substância. Boa parte da literatura sobre gestão nos Estados Unidos e no Reino Unido defende que os processos e sistemas de valores determinam o comportamento organizacional em uma escala que não foi previamente reconhecida. O discurso político também equaciona a capacidade gerencial à competência política - que sempre promove sistemas de valor.

A gestão tem a ver com o poder e o controle de maneira inerente. As relações de poder nunca estão de fato longe da prática do desenvolvimento e precisam da devida atenção. De outra maneira, pode-se refugiar na terminologia neutra de gestão e fazer de conta que a investidura de poder é só uma ferramenta técnica para aumentar a efetividade e, é claro, a apropriação!

Impaciência Construtiva

Duas premissas causaram impacto no debate e na abordagem do desenvolvimento de capacidades. A primeira foi a do modelo especialista-parceiro de que aqueles que trabalham como especialistas têm um conhecimento especializado, enquanto que os parceiros têm conhecimento apenas do ambiente local. A segunda premissa se baseia em uma suposição da teoria das distâncias – que um especialista (externo, natural de países desenvolvidos) tem um depósito de conhecimento que precisa ser passado adiante ao receptor, proveniente de países em desenvolvimento que não têm esta capacidade acumulada. Outra maneira de olhar esta questão é que o receptor é um recipiente vazio esperando ser preenchido com o conhecimento do especialista. Críticas à cooperação técnica se referem aos limites desse modelo.

A abordagem atual do desenvolvimento de capacidades pede que se distancie desse modelo, mas em geral há mudança apenas superficial, sem transformação fundamental. Ao invés de examinar como se produz a capacidade sustentável, agências de assistência de doadores algumas vezes simplesmente substituem o especialista estrangeiro por um proveniente do país receptor e limitam o papel de uma possível especialidade externa. Eles também requerem mais práticas domésticas. Apesar dessas mudanças na superfície, os fundamentos da relação entre doadores e receptores ainda não mudaram, e também ainda não foram suficientemente questionados. Três áreas essenciais precisam de consideração particular: o que deve ser considerado nacional e doméstico; o papel da “indústria” do desenvolvimento; e o prazo das intervenções de desenvolvimento em geral, e do desenvolvimento de capacidades em particular.

O que significa nacional e doméstico?

Muito freqüentemente, nacional e doméstico implica a participação dos receptores no processo de elaboração, monitoramento, e implementação de projetos. Projetos são parte de um modelo mais amplo de política que, de maneira bem extensiva, define o seu possível escopo. Dois níveis diferentes precisam ser examinados aqui: o nível de projeto e o nível de política.

Na elaboração de projetos, não é raro que os doadores imponham um formato particular. Isto normalmente se baseia em modelos de documentos que variam de doador para doador. A natureza do projeto é muito baseada em grupos, uma vez que é raramente integrada por completo aos processos orçamentários nacionais. Para complicar

as coisas ainda mais, algumas vezes a instituição formal local que recebe o projeto é conspícua⁴.

O monitoramento se baseia em um modelo de responsabilização que é cada vez mais ligado à gestão dos doadores, baseada em resultados. A pressão pública para as agências de assistência dos doadores se responsabilizarem pelo dinheiro gasto impõe relatórios financeiros rígidos e enfoque em resultados. Isto pode marginalizar ainda mais o papel do recebedor no processo de gestão, principalmente se os sistemas não permitirem a flexibilização nos arranjos para execução.

Métodos avaliativos ainda lutam com a integração de técnicas participativas em atividades grandes. A experiência de projetos de pequeno porte ainda não se traduziu em uso universal de técnicas participativas. A orientação em direção a abordagens setoriais e uma maior integração em processos de planejamento nacional tem sido orientada pelos doadores, e até agora não contribuiu para a redução de custos transacionais. Na realidade, reforçou os fundamentos da teoria das distâncias ao dar a ela uma dimensão intermediária mais clara. Portanto, a elaboração, o monitoramento e a avaliação de projetos são pensados para caber em um modelo pré-existente criado pelos doadores – não recebedores locais. Cracknell (2000) enfatiza a importância de monitoramento e avaliação participativos pelas pessoas locais. Ele também argumenta que uma abordagem participativa de avaliação não só cria mais programas efetivos de assistência, mas investe poder às pessoas locais e pobres. Ele afirma que “contratempos e reorientações” em avaliação são necessários para tornar a assistência para o desenvolvimento mais efetiva. O mesmo ponto de vista é compartilhado por um grupo de avaliadores que examinaram a cooperação para o desenvolvimento europeia sob o ângulo do seu impacto na redução da pobreza (Cox e Healy, 2000).

Cox e Healy subsequentemente analisaram mais profundamente uma amostra de projetos e programas para procurar “práticas boas e ruins” baseando-se em evidências. Eles descobriram que:

- “Tanto os países em desenvolvimento parceiros, quanto as agências de desenvolvimento têm a responsabilidade de rejeitar práticas implementadas de cima para

4 Segundo Dia (1996), “As instituições formais, não sendo calcadas na cultura local, geralmente não conseguem despertar a lealdade da sociedade ou iniciar a apropriação local, ambas importantes para catalisar a sustentabilidade e a afirmação. Estas instituições formais divergem do comportamento, expectativas e sistemas de incentivo da sociedade local e, portanto, enfrentam uma crise de legitimidade e afirmação... Em contraste, as instituições domésticas ancoradas na cultura e nos valores locais contam com pilares sólidos de legitimidade, responsabilização e auto-afirmação.”

baixo, que excluam os pobres. As agências devem também procurar influenciar outras agências a promover uma prática mais participativa.”

- A promoção de uma participação maior é vista pelos pobres como boa por natureza, mesmo se um projeto não funciona segundo os critérios convencionais, como aumentar de forma crescente a segurança de meios de sustento. “Benefícios menos tangíveis são geralmente altamente valorizados por grupos carentes, inclusive aqueles que reforçam a sua sensação de direitos, a sua capacidade de analisar e articular suas próprias necessidades e possíveis soluções, e a sua confiança e habilidade de participar em processos políticos locais”.
- “A participação de implementadores locais tende a resultar em maior apropriação e assistência para gerar demanda para novos serviços. Não é uma panacéia no momento, no entanto, e pode resultar em pressão para diluir esforços devido a um leque insustentavelmente grande de atividades”.
- “A participação significativa precisa ser implementada antes dos componentes de infra-estrutura, ao invés de simultaneamente, para poder influenciar a elaboração, locação, e adequação de investimentos físicos”.

No nível das políticas, as contradições são muito mais fundamentais. Quando os programas de ajuste estrutural foram introduzidos, o instrumento de condicionalidade entrou na esfera da macroeconomia. Este movimento está em contradição direta com o desejo por mais processos apropriados nacionalmente e orientados de forma doméstica. Promover um uso melhor destas abordagens durante um momento em que os recebedores percebem as imposições crescentes no nível macro é, obviamente, problemático. Isto se tornou central para o debate e provocou um número de respostas – inclusive o lançamento do Modelo Abrangente para o Desenvolvimento (*Comprehensive Development Framework*) e Estratégias de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*).

O processo das Estratégias de Redução da Pobreza (ERPs) iniciou uma prática interessante que busca consolidar apoio orçamentário, perdão de dívidas, planejamento central e métodos participativos em um único pacote. Doadores, através do OECD/CAD, conduziram discussões encorajadoras sobre a natureza da apropriação quando aplicada a este pacote. Por exemplo, o papel relativamente modesto desempenhado por parlamentos eleitos e eleitores, o fato de que as ERPs estão “aprovadas” pelas bancas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), e a falta de ligações macroeconômicas explícitas com o instrumento, são todos desafios que irão testar a apropriação desta abordagem.

Estas questões também estão relacionadas à visão de que o comprometimento e a boa administração precisam ser expressos necessariamente de uma maneira central, tornando razoável catalogar países em categorias de “bons” e “maus” desempenhos, o que pode minar os princípios de apropriação esposados pela abordagem das ERPs.

A questão de como lidar com a apropriação tornou-se central. Para haver o fortalecimento do comprometimento, da dedicação e da identidade das pessoas, são necessários processos que permitam a clara legitimação nacional.

O papel da indústria do desenvolvimento

Depois de cinco décadas de prática de desenvolvimento, especialistas em desenvolvimento criaram um número de modismos e proposições sem mudar muitas das suas práticas básicas. A maleabilidade da indústria e a sua capacidade de se ajustar aos tempos de mudança estão bem estabelecidas. Ela se tornou bastante influente nas definições das agendas internacionais, e alcançou novos parceiros como instituições filantrópicas e o mundo corporativo. A indústria do desenvolvimento é uma coleção muito diversa de especialistas e outro pessoal de projetos, como consultores, acadêmicos de desenvolvimento, advocacia, e especialistas em comunicação, organizações não-governamentais (ONGs), e burocratas de agências de doadores e de organizações internacionais. A indústria é atualmente dominada por consultores gerenciais. Eles personificam os novos papéis designados à cooperação técnica, a base da indústria do desenvolvimento.

As práticas de cooperação técnica se centralizam na criação de capacidades individuais e na formação de instituições. Há um grande consenso de que o índice de sucesso na primeira área é extremamente alto. A área problemática, a formação de instituições, apresenta uma figura diferente. Está estabelecido que o papel dos agentes externos na formação bem-sucedida de instituições geralmente é marginal. Esta visão se baseia nas experiências comparadas da África sub-saariana - com muitas iniciativas de capacidade e pouco a mostrar - e outras regiões, que têm menos enchimento e mais recordes progressivos da formação de instituições. O enfoque atual em tarefas definidas, resultados mensuráveis, mecanismos de aprendizado, e planejamento abrangente e integrado deu nova vida à indústria. A percentagem dos recursos que financiam as atividades de cooperação técnica em países em desenvolvimento não foi reduzida na última década, apesar das novas práticas que foram introduzidas.

A indústria do desenvolvimento continua a ter um monopólio do pensamento. Ao constantemente criar novas metodologias, jargões, iniciativas e nichos definidos, ela

oprime a capacidade de absorção dos recebedores essenciais, tornando impossível para eles realmente se apropriar nacionalmente dos processos e introduzir conhecimento doméstico. O interesse por gestão doméstica é uma tentativa de tratar estas questões. É cedo demais para avaliar uma possível mudança.

Controvérsias sobre desenvolvimento

As tensões em torno da cooperação técnica têm muito a ver com o notável insucesso de um grupo específico de países – os países menos desenvolvidos, a maioria africanos. Há um certo grau de desespero entre especialistas em desenvolvimento, porque eles vêem a sua própria capacidade desafiada pelo fato de que não podem melhorar o desempenho de seu alvo principal. A visibilidade do insucesso obscurece o que poderia de outra maneira ser apresentado como conquistas extremamente bem-sucedidas em outras categorias de países. Ao circunscrever o debate à capacidade dos países menos desenvolvidos, o tamanho do desafio não é suficientemente reconhecido. A questão é a da redução da pobreza em primeiro lugar.

As últimas estimativas do Banco Mundial indicam que a proporção média da população em países em desenvolvimento vivendo com menos de US\$1 por dia caiu de 32 para 26% entre 1990 e 1998. A simples extrapolação desta tendência para o ano de 2015 resulta em um índice de contagem per capita de mais ou menos 17% – sugerindo que o mundo está no caminho certo para atingir o objetivo global de redução da pobreza entre 1990 e 2015. Infelizmente, a história não termina aqui.

Quando o leste asiático é excluído, a pobreza da renda nos países em desenvolvimento cai muito pouco – de 35 para 33%, respectivamente. O progresso foi menor que a metade do índice necessário para atingir a meta de pobreza. O número de pobres na África sub-saariana, sul da Ásia, e América Latina e o Caribe, juntos, na realidade aumentou em mais ou menos 10 milhões a cada ano desde 1990.

A maior parte da formação do capital humano nos países menos desenvolvidos não conseguiu produzir os resultados desejados. A julgar pelo aumento no número geral de países menos desenvolvidos, os efeitos da globalização confirmam esta leitura. Isto é em parte por causa da concentração excessiva da formação de habilidades humanas (ao invés da sua retenção e utilização), e da criação de instituições – “construção” nesse contexto é uma palavra que confunde – ao invés de apoio e fortalecimento institucionais. Mas isto não basta para explicar a falta de instituições bem-sucedidas. O grande número de instituições com grandes realizações, em países em desenvolvimento – embora

admitidamente a maioria em países que não são menos desenvolvidos – produz evidências do que funciona ou não. Pode muito bem ser o caso, portanto, que as circunstâncias específicas dos países menos desenvolvidos correspondam simplesmente ao preço de processos desiguais e não lineares de desenvolvimento, que produzem vencedores e perdedores em um mundo desigual.

Esta é uma discussão relevante na luz das propostas do *Assessing Aid* (Banco Mundial, 1998). O relatório defende que a assistência deve gerar boas políticas. Para isso funcionar, a assistência deve estar relacionada tanto com o conhecimento quanto com o dinheiro. E, admitindo-se que a assistência está sujeita ao aprendizado, temos que aprender que alguns dos piores resultados do crescimento do desenvolvimento vieram de fortes condicionamentos de macro-políticas aplicadas de fora para dentro. E uma vez que os Estados mais frágeis normalmente têm que lidar com a lista mais longa de condicionamentos, é preciso explicar “desempenho fraco” em termos mais sofisticados.

O que provocou o sucesso em certos países foi uma combinação de fatores, com a apropriação constituindo apenas um deles. Na realidade, a apropriação não necessariamente promove ou impede o crescimento econômico. Mas é fundamental para o desenvolvimento (Marsh et al., 1999). Ajudaria admitir que as circunstâncias sob as quais uma instituição floresce são muitíssimo complexas para serem reduzidas ao ângulo da cooperação técnica. A esse respeito, o entendimento do tecido social é essencial. Entender as dimensões políticas é crucial. É fundamental identificar o tipo certo de necessidades de conhecimento e talhar os processos e soluções para responder a elas.

Se for para tratar as questões de capacidade de maneira séria, elas não podem ser dissociadas da fuga de cérebros e do que a motiva. Talvez seja necessário propor soluções muito radicais que levem em consideração a utilização atual do conhecimento e a emergência de um mercado global de trabalho especializado. Essas soluções contribuiriam para um debate mais transparente. É o momento de reinvestigar a noção de que há uma divisão internacional do trabalho; se ela existe, é certamente governada por regras que são bem diferentes daquelas de apenas duas décadas.

4. A Nova Agenda de Desenvolvimento Emergente

As estratégias de desenvolvimento dos últimos cinquenta anos abordaram desenvolvimento como um problema técnico que requeria soluções técnicas, tais como melhor planejamento, estruturas macroeconômicas sólidas, melhores termos de compra

e políticas de preços, e considerável assistência técnica. Não se dava muita atenção, entretanto, à necessidade de se atingir profundamente a sociedade e de se lidar com as realidades sociais e políticas mais complexas. Hoje se reconhece amplamente que desenvolvimento, como uma *transformação da sociedade*, requer uma mudança que ofereça aos indivíduos e às sociedades maior controle sobre seus próprios destinos. O processo de realização desta mudança, entretanto, é repleto de dificuldades e complexidades.

Naturalmente, um ponto de partida crucial é a formulação de *estratégias de desenvolvimento* cujo objetivo é facilitar a transformação da sociedade. Tais estratégias, em primeiro lugar, devem refletir o reconhecimento fundamental, indicado por Amartya Sen, de que liberdade é tanto um objetivo primário, como também o principal meio para desenvolvimento. De um lado, desenvolvimento, visto por uma perspectiva de aumento de liberdades (mais do que meramente de aumento do PIB e fomento à industrialização e modernização social), diz respeito à expansão das capacidades humanas. De outro lado, quando se formula uma estratégia de desenvolvimento, é vital notar o papel construtivo que a liberdade desempenha em uma sociedade, e o fato de que liberdades políticas e direitos humanos estão entre os principais componentes do desenvolvimento (Sen, 2002, e PNUD,1992).

As estratégias de desenvolvimento cujo objetivo é promover uma transformação social em termos de expansão das liberdades humanas auxiliam na identificação de barreiras, assim como dos potenciais catalisadores de mudança, além de oferecer maior apropriação e liderança locais no que se refere a esse processo. Mais ainda, há uma maior aceitação de reformas e uma maior participação no processo de transformação, se houver um senso de equidade e justiça no processo de desenvolvimento. A participação elevada se traduz ainda em maior senso de apropriação, especialmente quando se faz um esforço para formação de consenso.

Visões do Passado

“A iniciativa por mudança vem de diferentes lugares, mas a maior responsabilidade está com os que detêm mais poder na relação”

(Chambers, 2001)

A assistência em benefício do desenvolvimento foi concebida na era pós-guerra como uma tentativa de reduzir a distância entre os países desenvolvidos e os países em

desenvolvimento. As primeiras décadas de sua concepção foram dominadas pelo crescimento de teorias de desenvolvimento (Rodenstein-Rodan, Harrod-Domar e a extremamente influente Rostow) e pela suposição simplista de que o processo de desenvolvimento seguia em toda parte um padrão similar, desconsiderando as condições locais e as circunstâncias propícias. A abordagem do preenchimento das lacunas se baseava na premissa de que se ofereceria apoio temporário aos países pobres em termos de capital, habilidades e estruturas como forma de capacitá-los rapidamente para que eles pudessem então sustentar a si mesmos.

Atualmente, a assistência para o desenvolvimento é criticada por erodir apropriação e compromisso e, assim, não apenas distorcer as estruturas de incentivo nos países em desenvolvimento, mas também questionar as capacidades funcionais de atores nacionais, criando dependência e subordinação, ao invés de independência e sustentabilidade. Acredita-se que as relações de assistência são assimétricas, descontínuas e distorcidas (Ribeiro, 2002).

Como mencionado anteriormente, a mudança de controle dos beneficiários pretendidos para os provedores de assistência ao desenvolvimento é gerada pelo fato de que o financiamento de programas de desenvolvimento provém dos doadores e não dos recebedores da ajuda (Morgan, 2001). Mais ainda, as disparidades no poder e a inflação de agendas não-desenvolvimentistas criam uma estrutura errada nas relações de ajuda, deformando-as e virando-as do avesso. Como resultado, os agentes internacionais são, freqüentemente, muito mais responsivos aos interessados domésticos do que aos países que eles estão tentando assistir. Agências implementadoras, de sua parte, normalmente se reportam àqueles de quem recebem dinheiro. E os governos recebedores, por sua vez, se consideram mais responsáveis em relação à prestação de contas à comunidade financiadora internacional do que ao seu próprio eleitorado (Morgan, 2001). Assim, instituições de desenvolvimento emergem como burocracias de tamanhos e complexidade diferentes que operam com base no poder e, de acordo com seus críticos, criam mais *objetos* de desenvolvimento do que *parceiros* (Ribeiro, 2002).

Anos recentes testemunharam uma mudança na ênfase do discurso do desenvolvimento, que se move em direção a um enfoque em efetividade e em resultados. Crucial para o debate de desenvolvimento é a questão de como o desenvolvimento linear funciona e qual o seu papel para atores nacionais no processo. A perspectiva de desenvolvimento como expansão das capacidades humanas destaca a interdependência de liberdades e seu papel construtivo no desenvolvimento. Capacidades humanas são influenciadas não apenas por oportunidades econômicas, mas também por liberdades políticas,

facilidades sociais e condições favoráveis, como boa saúde, educação básica e encorajamento e cultivo de iniciativas (Sen, 2002). Todas estas liberdades e oportunidades são complementares e reforçam uma à outra. Por exemplo, direitos políticos e civis tendem a estimular liberdades econômicas ao dar voz aos interesses daqueles excluídos e vulneráveis. Como dito por Sen, “é por causa destas interconexões que a condição de agentes livres e fortalecidos emerge como um poderoso propulsor do desenvolvimento” (Sen, 2002).

Em resposta à crítica da erosão de apropriação e motivação, atenção crescente tem sido dedicada à condição de agente local. O novo vocabulário de assistência internacional inclui termos como investidura de poder, responsabilização, apropriação, parceria, participação, transparência e interessados primários. Ainda assim, os princípios denotados pelo uso desta terminologia não são sempre percebidos na prática. Como Morgan indica, as noções de compromisso e apropriação permanecem abstrações que, ou são excessivamente subjetivas, ou políticas demais para se poder analisar com qualquer rigor (Morgan, 2001). Os obstáculos no caminho da mudança estão enraizados na inércia pessoal e institucional, assim como em questões de controle, aversão ao risco, carga de trabalho excessiva, restrições de pessoal, capitais investidos, e poder. As práticas consolidadas favorecem metas de desenvolvimento de curto prazo, aplicadas de cima para baixo, enquanto o sistema de incentivo frustra e priva trabalhadores na linha de frente de exercer poder e influência (Chambers, 2001).

Bibliografia

Berg, Elliot J. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. New York: UNDP, 1993. Disponível em <http://capacity.undp.org/berg/1stpage.pdf>.

Browne, Stephen. *Beyond Aid: From Patronage to Partnership*. Aldershot: Ashgate, 1999.

Chambers, Robert. *The New Dynamics of Aid: Power, Procedures and Relationships*. Brighton: Institute of Development Studies Policy Briefing, 2001.

Cox, Aidan, and John Healey, eds. *European Development Cooperation and the Poor*. London: Overseas Development Institute, 2000.

Cracknell, Basil Edward. *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*. New Delhi: Sage Publications, 2000.

Dasgupta, Partha e Ismail Serageldin, eds. *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington, DC: World Bank, 2000.

Dia, Mamadou. *Africa's Management in the 1990s and Beyond. Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*. Washington, DC: World Bank, 1996.

Easterly, William. *The Elusive Growth: An Economist's Adventures in the Tropics*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 2001.

Fukuyama, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

Hancock, Graham. *Lords of Poverty*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1989.

Hyden, Goran. "Towards a New Model of Managing Development Assistance" in *Development Management in Africa: Toward Dynamism, Empowerment and Entrepreneurship*, editado por Sadig Rasheed e David Fashole Luke. Boulder: Westview Press, 1995.

Kankwenda, Mbaya. *Marabouts ou marchands du developpement en Afrique*. Paris: L'Harmattan, 2000.

Lopes, Carlos. "Should we mind the gap?", in Fukuda-Parr, Sakiko, Carlos Lopes e Khalid Malik, *Capacity for Development*, New York: UNDP, London: Earthscan, 2002.

Marsden, David. "Indigenous Management and the Management of Indigenous Knowledge". In *Anthropology of Organizations*, editado por Susan Wright 35-40. London e New York: Routledge. 1994.

Marsh, Ian, Jean Blondel e Takashi Inoguchi. *Democratic Governance and Economic Performance, East and Southeast Asia*. Tokyo e New York: United Nations University Press, 1999.

Morgan, Peter. *Draft Background Paper on Technical Assistance*. UNDP, New York (memo), 2001. Disponível em <http://www.undp-forum.capacity.org/forum/docs/20011029130509.doc>

Partan, François. *La fin du development. Naissance d'une Alternative?* Paris: François. Maspero, 1982.

Ribeiro, Gustavo Lins. "Power, Networks and Ideology in the Field of Development" in Fukuda-Parr, S., C. Lopes, e K. Malik (eds.) *Capacity for development. New solutions to old problems*. London e Sterling, VA: Earthscan e United Nations Development Program, 2002.

Sen, Amartya. *Desenvolvimento Como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Stiglitz, Joseph E., e Shahid Yusuf, eds. *Rethinking the East Asian Miracle*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2001.

Summers, Larry. *Remarks at the World Bank's Country Directors' Retreat*. 2 de Maio, 2001.

United Nations Development Programme (UNDP). 1990-2000. *Human Development Reports*. New York: Oxford University Press.

UNDP. 1992. *Human Development Report*. Disponível em http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1

World Bank. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?* World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank e Oxford University Press, 1998a.

World Bank. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

O Mediterrâneo: Espaço de Confronto ou Cooperação

Paula Pereira

Assessora do Instituto da Defesa Nacional

Resumo

O Mediterrâneo continua a ser uma região de grande instabilidade. A situação política, económica e social dos países do sul do Mediterrâneo faz da região uma zona de riscos em particular para a Europa. As assimetrias entre as duas regiões são importantes e estiveram, no passado, na origem de confrontos e tensões entre países das duas margens do Mediterrâneo como também entre vizinhos do sul. O conflito israelo-árabe e a paralisação do Processo de paz no Médio Oriente bloqueou durante anos as negociações e a aproximação das duas margens do Mediterrâneo.

No entanto, a partir da desintegração da União Soviética e sobretudo depois da Guerra do Golfo de 1991, as duas regiões iniciaram um caminho de diálogo numa tentativa de reduzir as assimetrias económica, política, social e humana. Na década de 90 foram criados vários *fora* que reúnem países árabes e Israel. A Parceria Euro-Mediterrânica da União Europeia é a iniciativa para o Mediterrâneo mais abrangente. As medidas propostas abarcam as áreas da política e segurança, economia e a área social e humana.

A cooperação da União Europeia e Estados Unidos no seio destas estruturas são fundamentais para diminuir ou mesmo eliminar os riscos vindos dessa região.

Abstract

The Mediterranean is still a region of great instability. The political, economic and social situation of the countries of the south of the Mediterranean, makes the Mediterranean a zone of risk, particularly for Europe. The asymmetries between the two regions are important and have been, in the past, the origin of confronts and tensions between countries of both sides of the Mediterranean, as well as between neighbours of the south. The Israeli-Arab conflict and the paralyzation of the process of peace in the Middle East has blocked for years the negotiations and the approach of the two sides of the Mediterranean.

*Nevertheless, after the disintegration of the Soviet Union and especially after the Gulf War of 1991, the two regions began a way of dialogue in an attempt to reduce the economic, political, social and human asymmetries. In the decade of 90 were created several *fora* that bring together Arab countries and Israel. The Euro-Mediterranean Partnership of the European Union is the most comprehensive initiative for the Mediterranean. The measures presented include areas such as politics and security, economy, and even the social and human area. The cooperation of the European Union and the United States among these structures are fundamental to reduce or even eliminate the risks coming from that region.*

O Mediterrâneo é uma região de grande diversidade cultural, linguística e política. O que, em certos domínios, poderia ser uma vantagem, neste caso tornou-se uma fonte de conflitos e tensões.

Também é uma região que nunca conheceu um clima de paz e de estabilidade. O Próximo Oriente continua incendiado pelo conflito israelo-palestiniano, sem esperança, actualmente, de uma solução viável para o processo de paz. As esperanças de ver a situação resolver-se com um plano apresentado pelos americanos ou pelos europeus desvanecem-se com os novos ataques terroristas ou as novas incursões israelitas na Cisjordânia e na Faixa de Gaza.

Após tantos anos de combates, as populações vêem-se como inimigos eternos e a violência gera violência. Um quer vingar um irmão, o outro o pai, outro ainda um filho. É difícil determinar a percentagem de população a favor de um acordo de paz e, neste caso, isso não tem muita importância porque basta uma minoria para cercear qualquer tentativa de negociação.

No caso do Mediterrâneo Ocidental, região em que vamos concentrar a nossa atenção, a situação é muito diferente e, não obstante algumas tensões ainda existentes, no seu conjunto, é um espaço de cooperação regional e internacional.

As relações económicas entre as duas margens do Mediterrâneo registaram um desenvolvimento importante desde a Conferência de Madrid em 1991 e sobretudo a criação do Processo de Barcelona em 1995. Contudo, as duas regiões conhecem um nível de desenvolvimento sócio-económico bem diferente. O efeito desta assimetria tem efeitos nocivos na Europa e no Magrebe em domínios distintos.

As relações políticas entre os diferentes Estados conheceram um ambiente de pacificação. A resolução de eventuais tensões é facilitada na medida em que o diálogo se tornou um mecanismo habitual e quase automático.

Todavia, mau grado os progressos alcançados, as relações com a região Mediterrânica continuam a estar condicionadas pelo conflito Israelo-Palestiniano, que afecta, em particular, as relações Sul/Sul, mas também as relações Norte/Sul. O Processo de Barcelona experimenta regularmente períodos de estagnação, em função da situação no Próximo Oriente. As outras tentativas para o Mediterrâneo, nomeadamente o diálogo desenvolvido pela NATO e o Grupo 5+5, deparam-se com os mesmos entraves. É essencial separar as duas regiões, Próximo Oriente e Magrebe, nas várias negociações.

A Europa é o actor mais importante no Mediterrâneo, em virtude de um apoio financeiro muito elevado. Visivelmente isso não basta para influenciar a política de

certos Estados. Na verdade, este auxílio financeiro não pode servir de meio de pressão porque isso deixaria a porta aberta à política americana, muito diferente da europeia, para a região, sobretudo o Próximo Oriente.

No caso concreto do Magrebe, parte dos países europeus têm uma história comum com estes Estados, enquanto outros mantêm relações estreitas desde há décadas por terem sido a potência colonial ou serem parceiros privilegiados nas relações comerciais e sobretudo políticas.

No que se refere às relações bilaterais, Portugal está a tornar-se um parceiro privilegiado dos países do Mediterrâneo Ocidental. Durante as últimas décadas, as relações destes Estados voltaram-se essencialmente para a França e a Espanha. No entanto, a sua grande influência e as disputas territoriais entre a Espanha e Marrocos reforçaram as trocas com Portugal.

Desde os anos 90 o desenvolvimento dos países do Magrebe tem sido significativo, a despeito de certos pontos de sombra na sua situação política, social e económica. Assim, é interessante fazer o ponto da situação destes Estados, num primeiro momento e, num segundo momento, analisar as diversas iniciativas e negociações em curso no Mediterrâneo Ocidental.

A situação política e económica dos Estados do Mediterrâneo Ocidental

Desde os anos 60 a pressão dos Estados europeus e dos Estados Unidos para atrair os países do Magrebe ao seio da democracia e do capitalismo e afastá-los da influência da União Soviética foi constante. Enquanto que Marrocos e a Tunísia tinham políticas mais voltadas para o Ocidente, a Argélia encontrava-se claramente no círculo de influência da União Soviética. Isso não quer dizer que Marrocos e a Tunísia tivessem regimes democráticos tal como os entendemos no Ocidente, longe disso.

Desde o colapso do bloco soviético assiste-se a uma viragem sensível dos regimes do Mediterrâneo Ocidental, nomeadamente com a libertação de prisioneiros políticos e a abertura da cena política a vários partidos.

Porém, há pontos negros que se mantêm no seio destes regimes pouco ou nada transparentes, em que a liberdade da imprensa ainda é largamente coartada e as eleições não são provavelmente tão livres ou rigorosas como se quer fazer crer.

Na Tunísia, as eleições saldaram-se sistematicamente pela vitória do Presidente Ben Ali com valores surpreendentes da ordem dos 90%. O Sr. Ben Ali é Presidente da República

Tunisina desde Novembro de 1987, tendo sido reeleito em Abril de 1989, Março de 1994, Outubro de 1999 e Outubro de 2004. Em 26 de Maio de 2002, num referendo em que participaram um recorde de 95,5% dos cidadãos inscritos, 99,52% dos eleitores aprovaram uma revisão da Constituição. Esta reforma da Constituição autoriza um número ilimitado de mandatos presidenciais e aumenta a idade de elegibilidade do Chefe de Estado de 70 para 75 anos, acentuando assim o carácter presidencialista do regime, ao mesmo tempo que permite ao Presidente Zine el-Abidine Ben Ali apresentar-se às eleições de 2004 e de 2009. A reforma também tinha por objectivo introduzir um artigo que proclama a impunidade penal do Chefe de Estado, inclusive no fim dos seus mandatos, por qualquer acto cometido durante o período da sua presidência. Isto provocou a indignação da sociedade civil que a repressão não conseguiu reduzir ao silêncio. Este plebiscito não suscitou nenhuma crítica da parte dos parceiros ocidentais da Tunísia. A verdade é que o Sr. Ben Ali continua a ser um aliado certo na luta contra o terrorismo islamita, que desde os atentados de 11 de Setembro de 2001 se tornou prioritária, relegando mais do que nunca para segundo plano a defesa do pluralismo e dos direitos humanos.

A Argélia entrou na sua transição democrática em 1989, mas esta foi interrompida em Junho de 1991, quando foram conferidos plenos poderes ao exército. Em Janeiro de 1992, seguiu-se um golpe de Estado após as oposições, em particular os islamitas do FIS (Frente Islâmica de Salvação) terem conquistado as posições cimeiras na primeira volta das eleições legislativas. O estado de emergência e a legislação de excepção ainda estavam em vigor no Verão de 2002 e os generais que dirigiam o exército recusavam qualquer solução política que implicasse uma revogação do estado de emergência e a realização de uma conferência que agrupasse as forças políticas mais importantes a fim de relançar o processo de legitimação e de democratização das instituições. Não tendo de prestar contas a um poder político civil que existia apenas em fachada, foi responsável pela forma como foi conduzida a repressão que não conseguiu atenuar a violência terrorista. Fala-se de 200 000 mortos, durante a década de 90, e de milhares de pessoas torturadas e desaparecidas, sem que tenha sido apurada a verdade sobre os graves atentados aos direitos humanos perpetrados pelas forças de segurança, as milícias armadas pelo Estado ou os grupos armados, com as autoridades a entravar sistematicamente qualquer missão ou comissão de inquérito independente. A gestão catastrófica da economia e da sociedade também é da sua responsabilidade.

Esta violência perpetrada pelos grupos radicais diminuiu. De acordo com um relatório officioso do Ministério do Interior, aproximadamente 1 500 pessoas perderam a vida durante o ano de 2003, 450 das quais eram islamitas armados.

Segundo o exército, verifica-se uma diminuição da contestação islâmica radical e uma “atomização” dos grupos armados, como é o caso do Grupo Salafista para a Prédica e o Combate (GSPC), durante muito tempo a mais bem estruturada das organizações que pretendiam derrubar o regime pelas armas. No início de 2003, o GSPC contava aproximadamente 500 homens que teriam sido deslocados para Leste pelo novo emir Nabir Sahraoui, mais conhecido como Abou Ibrahim, que substituiu o antigo emir, desacreditado pelos seus homens. Isso não impediu este grupo, que jurou obediência ao movimento terrorista internacional Al-Qaeda, de atacar um comboio militar e matar 10 soldados, deixando outros 16 feridos, em 2 de Junho passado.

Quanto ao Grupo Islâmico Armado (GIA), de longe o mais activo e o mais sanguinário de todos durante a última década, não teria mais de uns trinta elementos, acantonados na Mitidja, a planície agrícola na orla de Alger.

Por fim, vários outros grupos dissidentes permanecem activos nas zonas rurais do Oeste do país.

A situação política continua, no entanto, muito confusa e instável. A prová-lo estão as últimas eleições de Abril de 2004. O exército desempenha um papel “subterrâneo” e totalmente opaco. Vários partidos políticos pensavam poder contar com o apoio do exército de que, visivelmente durante a campanha, o Sr. Bouteflika não beneficiava. Apesar disso, o Sr. Bouteflika venceu as eleições com 85% dos votos, o que é um resultado sempre surpreendente para uma democracia. Contudo, facto interessante, as caixas do Estado estão cheias graças ao petróleo! Quarenta e um mil milhões de dólares (aproximadamente 34 mil milhões de euros). A equipa governamental foi reconduzida nas suas funções praticamente sem alterações. O Primeiro-Ministro, Ahmed Ouyahia falou de reconciliação nacional e de aceleração da transição para a economia de mercado, mas até agora nada parece mexer. A população, por sua vez, começa a dar sinais de impaciência e não seria surpreendente ver manifestações de cólera nas ruas, nomeadamente de Alger.

Marrocos é uma democracia onde a transparência também está largamente ausente. No entanto, segundo a grande maioria da classe política marroquina, as eleições de Setembro de 2002 respeitaram globalmente as regras da transparência. Estas eleições foram um acontecimento importante em 2001-2002, pois foram apresentadas como o culminar da transição democrata que o socialista Abderrahmane Youssoufi prometeu,

em 4 de Fevereiro de 1998, ao assumir a chefia de um governo de alternância. Durante estas eleições, as grandes formações políticas, a União Socialista das Forças Populares (USFP), o Itsqal e a Congregação Nacional dos Independentes (RNI), continuam a estar fortemente representados mas, ao mesmo tempo, um partido “jovem” na arena política, o Partido da Justiça e do Desenvolvimento (PJD), que representa o islamismo legalista, triplicou o número de assentos, tornando-se numericamente o terceiro partido no Parlamento. Após estas eleições Mohammed VI nomeia Driss Jettou, um próximo do Palácio sem filiação partidária, para o cargo de Primeiro-Ministro. A composição do governo, que terá levado um mês e só seria conhecida no início do mês de Novembro 2002, afasta o PJD, não lhe delegando qualquer responsabilidade no seio do Governo, não obstante os importantes sufrágios que obteve, e nomeando apenas um ministro (sem pasta) de obediência ao Itsqal. Embora o islamismo se tenha introduzido no Parlamento, o Palácio abstem-se de reconhecer a sua presença constituindo um Governo de técnicos próximos do Monarca e relegando o PJD para uma função de oposição.

Além disso, fontes oficiosas fizeram eco de negociações entre o Palácio e o líder do PJD, que teriam levado este último a aceitar os 42 assentos no Parlamento, ou seja, menos quinze do que aqueles a que na realidade tinha direito.

O interesse não está tanto neste artifício introduzido no processo de selecção dos representantes da nação marroquina como na implementação de um mecanismo de negociação aparentemente pacífico, controlado e aceite entre a Monarquia e o primeiro partido islamita legalista marroquino.

O reino de Marrocos debate-se actualmente com a questão do Saara Ocidental, cuja soberania disputa com a Frente Polisário desde meados dos anos de 1970. Em Fevereiro de 2002, o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, intima Marrocos a desbloquear a situação. Verificando o estado de bloqueio no Saara Ocidental, onde as Nações Unidas estabeleceram, a partir de 1991, uma Missão para a organização de um referendo de auto-determinação (MINURSO), Kofi Annan apresentou ao Conselho de Segurança da ONU um relatório com quatro soluções alternativas: a realização de um referendo “sem o acordo dos partidos”, a autonomia do território no seio de Marrocos e, ao cabo de cinco anos, eleições para a integração ou a independência, “a ideia de uma partilha territorial” e a retirada da ONU, cuja presença já custou meio milhar de milhão de dólares. À excepção do projecto de autonomia seguido de integração, que foi considerado “não negociável” pela Frente Polisário e o seu principal aliado, a Argélia, nenhuma destas soluções seria aceitável para o trono alaouite, que ligou a sua sorte à recuperação das províncias saarianas.

A esta situação acrescentam as tensões acumuladas com a Espanha sobre as questões não apenas da pesca e da emigração clandestina, mas também dos dossiers da prospecção petrolífera que em 21 de Outubro de 2001 estiveram na origem da retirada do Embaixador de Marrocos em Madrid. Após ter atribuído, no início de Outubro de 2001, zonas de prospecção ao largo do Saara Ocidental à TotalFinaElf e à Ker McGee (empresa americana), Rabat desconfiou da decisão do Governo Espanhol, em Dezembro de 2001, de autorizar sondagens à volta das ilhas Canárias. A tensão entre os dois países agrava-se ainda mais quando Rabat envia, em Julho de 2002, militares à ilha de Leila (Perejil) – sem soberania estabelecida –, desencadeando o envio de soldados espanhóis para os expulsar.

Entretanto, após as conversações sobre a questão da ilha de Leila, as relações entre o Reino Marroquino e a Espanha normalizaram-se.

Apesar das tentativas de democratização e da abertura parcial dos regimes do Magrebe, os países ocidentais pedem-lhes ainda esforços no sentido da democratização e proferem críticas contra estes países nomeadamente em relação à grande ligação entre o Estado e a religião que prevalece no Norte de África. Nenhum destes países é um regime puramente islâmico. Todavia, em quase todos, a separação entre as instituições religiosas e as instituições políticas, tal como a conhecemos na Europa, não existe. Em Marrocos e na Argélia, por exemplo, a religião está oficialmente separada do Estado, mas este não consegue desligar-se do poder religioso. A própria população, na sua grande maioria, está muito ligada à religião. O ensino nas escolas e a aprendizagem do Corão propicia a que as populações continuem a confundir as instituições religiosas com o Estado. As reformas que têm eventualmente de ser implementadas para esta separação são reformas profundas e a longo prazo. Os regimes que as experimentaram fracassaram, provavelmente por falta de preparação e de envolvimento da sua população nestas reformas. Nos países do Magrebe, a participação das instituições religiosas nos assuntos políticos tem sido um travão ao desenvolvimento social e económico destes Estados.

Situação económica dos países do Magrebe

A relativa prosperidade económica em que assentam os frágeis equilíbrios sociais da Tunísia e a legitimidade de um regime que soube melhorar o nível de vida dos cidadãos dá sinais de estarem a exaurir-se. Os efeitos acumulados de uma seca prolongada e do abrandamento da actividade mundial, acentuada após o 11 de Setembro, e a intervenção no Iraque, têm repercussões visíveis numa economia muito aberta ao exterior.

Além disso, o atentado perpetrado em 11 de Abril de 2002 contra a sinagoga de Djerba, que custou a vida a 20 pessoas, entre as quais 17 turistas, comprometeu a época turística quando o turismo constitui uma actividade vital que contribui com 7% para o Produto Interno Bruto (PIB). O crescimento, que já tinha dado sinais de abrandamento em 2001, terá atingido 1,7% em 2002, quando as previsões iniciais apontavam para 4,9%. No entanto, em 2003 sobe para 4,2%. Esta taxa não permite satisfazer uma procura adicional de emprego que continua a ser importante com um número anual de 80 000 recém-chegados ao mercado de trabalho e uma taxa de desemprego na ordem dos 14,7% em 2003. Os efeitos da corrupção nos níveis de topo, que ganhou amplitude durante os anos anteriores, também prejudicaram o sector bancário devido nomeadamente aos créditos incobráveis, começando a desencorajar os investidores estrangeiros dos quais a Tunísia depende muito para dinamizar a sua economia. Por fim, o desmantelamento do acordo Multi-Fibras sobre o comércio internacional de produtos têxteis corre o risco de fechar parcialmente o mercado europeu aos têxteis tunisinos, primeira exportação do país, enquanto o acordo assinado em 1995 com a União Europeia coloca os agricultores e os industriais tunisinos em concorrência directa com uma das economias mais poderosas e mais subsidiadas do globo. Para 2003-2004 prevê-se um aumento do crescimento (5,8% em 2004), impulsionado pela recuperação do sector agrícola, da indústria de transformação e de turismo e pelo aumento das exportações em virtude da depreciação do dinar tunisino face ao euro.

A Argélia encontra-se, assim numa situação difícil embora vários organismos internacionais prevejam uma retoma do crescimento, que deveria atingir 2,8% em 2002 e 4,1% em 2003, impulsionado principalmente pelo investimento e as exportações de hidrocarbonetos e pelo aumento do preço do petróleo.

No entanto, a Argélia debate-se com várias dificuldades, designadamente o agravamento da pobreza, sobretudo nas cidades onde vive 60% da população, uma taxa de desemprego que ultrapassa os 27%, ou seja 2,3 milhões de pessoas, 70,7% das quais com menos de 30 anos, a penúria do alojamento, as dificuldades crescentes de abastecimento de água, causas de agitações quase quotidianas, e o regresso de doenças como a febre tifóide ou a meningite, o que provocou um recrudescimento dos movimentos de reivindicação que pode comprometer os resultados da estabilização macroeconómica (o aumento dos salários provocou um agravamento da inflação de 3,5% em 2001 para 4,1% em 2002). Apesar do acréscimo das receitas obtidas dos hidrocarbonetos e da agricultura, o crescimento continuou a ser insuficiente em 2001, sobretudo na indústria.

O declínio do sector público (diminuição da produção de 0,7%, investimentos públicos inferiores a 6% do PIB) não parece ser compensado pelo desenvolvimento do sector privado que só cria 700 empregos para cada 1000 destruídos no sector público.

Em 2001 e 2002, Marrocos registou um maior crescimento económico, 6,5% e 3,2% respectivamente, graças a condições climáticas mais favoráveis e a um súbito desenvolvimento do sector industrial, que se traduziu na criação de empregos, especialmente nas regiões rurais, onde foi possível baixar a taxa de desemprego de 22% em 1999, para 18,2% em 2002. Apesar de tudo, a economia terá de manter as suas taxas de crescimento, no mínimo, em 6% ao ano para conseguir diminuir a taxa de desemprego nos próximos anos.

Um dos maiores desafios que Marrocos enfrenta é a elevada taxa de pobreza. Embora esta tenha baixado de 21% para 13% entre 1984 e 1992, regressou em força em 2000 (19% para uma população de 29 milhões de habitantes), devido principalmente ao fraco crescimento económico e, mais concretamente, à estagnação das receitas da agricultura. O sector agrícola, que emprega metade da população activa, continua a ser uma componente muito importante da economia, na medida em que contribui com aproximadamente 17% para o Produto Nacional Bruto (PNB). No que se refere ao petróleo, as esperanças de um futuro petrolífero para o Reino estão depositadas nos jazigos à volta de Talsint (Sudeste), cujas reservas se revelaram muito aquém dos 10 mil milhões de barris imprudentemente anunciados em Agosto de 2000 (sem que um novo número oficial tenha indicado exactamente o seu verdadeiro potencial), na margem atlântica do Noroeste Africano.

Marrocos situa-se na vanguarda da região em domínios como a abertura da sociedade civil, a promoção da democracia, a autoridade da lei, a descentralização e a participação comunitária. Estes são os elementos que poderão ter um impacto sustentado na redução da pobreza.

Do ponto de vista económico, a assimetria entre as duas margens do Mediterrâneo está patente. Com efeito, na ausência de consenso entre os países do Sul, os acordos de cooperação económica, por exemplo, têm sido negociados individualmente com cada país. Assim, os acordos económicos entre a União Europeia e estes Estados seguem fases e ritmos diferentes para cada um deles.

O quadro estrutural dos países do Sul do Mediterrâneo não atraiu os investimentos estrangeiros esperados e os efeitos dos diversos acordos económicos não atingiram os

objectivos estabelecidos. Actualmente as exportações dos países do Sul para a União Europeia estão aquém das previsões da Parceria Euro-Mediterrânica.

Os próprios apoios financeiros da UE destinados aos países do Sul do Mediterrâneo não foram utilizados na íntegra. O programa MEDA da UE não esgotou todos os valores destinados ao Mediterrâneo como previsto inicialmente.

Assim, para o período de 1995-1999, o programa MEDA I atribuiu apenas 3 435 milhões de euros dos 4 422 milhões de euros previstos a título da cooperação financeira entre a UE e os parceiros mediterrânicos.

Para o período de 2000-2006, o programa MEDA II dispõe de um orçamento de 5 350 milhões de euros. Como sucedeu com o programa anterior, os valores atribuídos para o ano 2000 não foram totalmente utilizados.

Os países do Sul, empresas e outras entidades, não beneficiaram plenamente destes fundos, fosse por falta de informação, fosse devido à inadequação dos critérios de atribuição definidos pela UE face à estrutura jurídica e económica destes países.

Embora 51% das exportações e 40 % das importações sejam efectuadas com a Europa, as relações comerciais Sul/Sul limitam-se a 6% do valor total das trocas comerciais.

Assim, a situação económica e social dos países do Norte de África e do Médio Oriente poderia conhecer evoluções positivas.

Segundo o Banco Mundial, embora as regiões do Médio-Oriente e do Norte de África não tenham conseguido manter um ritmo de crescimento contínuo durante a última década, as projecções mostram que a pobreza poderia regredir ligeiramente, passando de 7 milhões em 1999 para 6 milhões em 2015, o que representaria uma redução significativa, tendo em conta o crescimento demográfico. Importa sublinhar que as taxas de crescimento demográfico médio anual, no período de 1995-2000, eram aproximadamente 2% no Norte de África e 2,2% no Médio Oriente. Paralelamente, a Europa apresenta uma taxa de crescimento médio anual de 0%, o que traduz tendências de declínio demográfico na Europa e na Europa Meridional.

Foram desenvolvidos esforços importantes para melhorar a qualidade de vida das populações e, em particular, para atenuar as diferenças de nível de escolarização e de resultados escolares entre a população masculina e feminina. É por isso que a evolução positiva contínua dos indicadores sociais, em particular no domínio da saúde, é um dos grandes desafios a enfrentar na região.

Em termos de despesas militares e a título de informação, a Argélia e Marrocos são os Estados que mais investem neste domínio. Em comparação, no ano 2000, as despesas militares da Argélia ascendiam a 1 881 milhões de dólares, de Marrocos 1 378 milhões

de dólares e da Tunísia 322 milhões de dólares. As despesas militares nestes Estados registaram um ligeiro aumento em relação aos anos anteriores em virtude da reforma das forças armadas e do combate ao terrorismo.

As iniciativas ocidentais no Mediterrâneo

As iniciativas ocidentais no Mediterrâneo surgiram no início dos anos 1990 após a primeira Guerra do Golfo e sobretudo após a conferência de Madrid de 1991. O Processo de Barcelona e o Diálogo Mediterrânico da NATO tiveram início em 1995 e 1994 respectivamente. O Diálogo 5+5 é anterior, tendo a ideia surgido em 1983, mas só se concretizou em 1990.

Para além da Guerra do Golfo de 1990, outros imperativos encorajavam os países europeus, os Estados Unidos e os países da margem Sul do Mediterrâneo, a iniciar uma cooperação mais intensa, sobretudo a imigração importante destes últimos para a Europa e o facto de o Mediterrâneo se ter tornado uma região fonte de riscos em várias áreas, como a proliferação de armas de destruição maciça, o terrorismo, os diversos conflitos e tensões existentes na região e a grande assimetria entre o Norte e o Sul em termos de desenvolvimento económico e social.

No que se refere à imigração, entre 11 e 15 milhões de muçulmanos vivem nos países europeus. Após a suspensão oficial da “imigração laboral em 1974”, o enraizamento das populações tornou-se irreversível. A intensificação das políticas de aproximação familiar contribuiu para a recomposição e o alargamento das famílias em solo europeu.

A expressão da identidade islâmica torna-se assim um elemento essencial de sedentarização.

É o regresso desta visibilidade do Islão que cristaliza interrogações e oposições por vezes violentas.

Nos Estados Unidos, a comunidade muçulmana representa entre 4 e 6 milhões de pessoas, quase metade das quais oriunda de conversões no seio da comunidade negra.

A maioria dos muçulmanos imigrantes na Europa e nos Estados Unidos são oriundos de países onde o Islão é a religião do Estado ou a religião dominante. A integração desta população num contexto não muçulmano, pluralista e leigo está na origem de novas formas de viver a tradição islâmica, moldada pela grande variedade das culturas de origem, mas também pelas tradições e as lógicas de cada sociedade de acolhimento.

Em França, na Bélgica, na Holanda, na Itália, na Espanha e na Alemanha a religião islâmica é a segunda religião mais praticada após o cristianismo.

Na sequência dos acontecimentos de 11 de Setembro, a situação das comunidades muçulmanas na Europa e nos Estados Unidos deteriorou-se ao serem injustamente responsabilizadas pelos atentados pela maioria das populações locais e vistas como terroristas, em grande parte devido à ignorância total ou parcial deste fenómeno religioso.

O Processo de Barcelona

A Parceria Euro-Mediterrânica criada em 1995 conheceu longos períodos de estagnação e de bloqueio devido, em particular, ao conflito israelo-palestiniano e a diversas tensões que dividem a margem Sul do Mediterrâneo. É, contudo, um dos fóruns mais completos e que reúne mais Estados no mecanismo de diálogo.

O Processo de Barcelona desdobra-se em várias vertentes, a vertente Política e de Segurança, a vertente Económica e Financeira e a vertente Social, Cultural e Humana. Como era previsível foi a vertente Económica que melhor funcionou durante estes últimos anos, embora os fundos comunitários atribuídos ao Mediterrâneo MEDA I e II só tenham sido utilizados em parte. A vertente Política e de Segurança tem sido constantemente bloqueada pelo conflito no Próximo Oriente.

Em 22 e 23 de Abril de 2003 realizou-se a reunião dos Ministros dos Assuntos Estrangeiros “euro-mediterrânicos” em Valência, onde foi adoptado o Plano de Acção de Valência. Este plano, que tinha por objectivo o relançamento do Processo de Barcelona com a preparação de medidas precisas a concretizar no âmbito de cada vertente da parceria, confirma a função dos Altos Representantes da União Europeia em domínios como a Carta para a Paz e a Estabilidade ou os Direitos do Homem e a Democracia.

O Plano de Acção de Valência não só tem objectivos precisos, como também formas de os atingir mais realistas, com um acompanhamento dos trabalhos em cada reunião.

A reunião de Ministros dos Negócios Estrangeiros da Parceria Euro-Mediterrânica que teve lugar em Nápoles em 2 e 3 de Dezembro de 2003, adoptou medidas concretas para a reactivação do Processo de Barcelona. Os objectivos e valores da Parceria foram reafirmados, assim como a necessidade de reforçar a cooperação e o diálogo, mas sobretudo concluíram-se os trabalhos iniciados em Valência nos domínios seguintes:

- Assembleia Parlamentar da Parceria Euro-Mediterrânica;
- Um Banco Euro-Mediterrânico, filial do Banco Europeu de Investimento (BEI), que detém a maioria ou uma Facilidade Euro-Mediterrânica de Investimento e de Parceria (FEMIP) reforçada pelo BEI;
- A Fundação Euro-Mediterrânica para o Diálogo entre as culturas.

A Parceria vai mais longe nas questões de Política e de Segurança. Para além das reuniões regulares no seio da Parceria, foi decidido realizar reuniões ad hoc sobre o terrorismo. O objectivo é constituir uma rede de contactos, que permita aos parceiros que o desejem a possibilidade de instituir um mecanismo de alerta rápido e trocar informações. Estabelece-se assim um diálogo no domínio da Política Europeia da Segurança e Defesa (PESD), através do Comité Político de Segurança (COPS) ao nível dos peritos. Este diálogo poderá levar os membros do Processo de Barcelona a uma cooperação progressiva no seio da PESD (Política Europeia de Segurança e Defesa). Não devemos esquecer que alguns dos parceiros do Sul do Mediterrâneo já se comprometeram em operações de apoio à paz sob a égide das Nações Unidas nos Balcãs ou em África.

Estão em curso outras medidas que visam reforçar a relação de parceria nomeadamente a formação de pessoal civil e militar para o auxílio humanitário no fim do conflito, a formação em gestão civil das crises e a cooperação entre as autoridades encarregadas da protecção civil, da segurança marítima e do ambiente.

No tocante à vertente económica e financeira, os Acordos de Associação em negociação até à data com cada país do Mediterrâneo (Tunísia, Israel, Marrocos, Egipto, Autoridade Palestiniana, Jordânia, Argélia e Líbano) foram finalmente assinados à excepção do acordo com a Síria, as negociações foram concluídas em Outubro de 2004.

Tendo por fundamento estes acordos de associação a União Europeia está a elaborar, no âmbito do conceito da Política Europeia de Vizinhança, planos de acção individual, estando em preparação os planos para cinco países mediterrânicos, Marrocos, Tunísia, Argélia, Israel e Palestina.

Um outro aspecto positivo para a região é a assinatura do Acordo de Agadir, em Março de 2004, entre o Egipto, a Jordânia, Marrocos e a Tunísia, que tem por objectivo a promoção do comércio regional e a integração económica. Este acordo vem provar, num certo sentido e sob reserva da sua evolução, que a cooperação Sul/Sul é possível.

O Diálogo da NATO para o Mediterrâneo

O Diálogo da NATO deparou-se com as mesmas dificuldades que o Processo de Barcelona e não conheceu grandes evoluções nos anos de 1990, com a agravante de os países do Sul do Mediterrâneo alimentarem uma grande desconfiança em relação à NATO devido à sua natureza militar.

Em Julho de 2002, o Conselho do Atlântico Norte considerou que o Diálogo para o Mediterrâneo da NATO era uma das grandes prioridades da Aliança e, nesse sentido, tornava-se essencial aprofundar as relações entre os membros desta Parceria.

A participação dos países do Sul do Mediterrâneo nas conferências e cursos organizados pela NATO no quadro do Diálogo para o Mediterrâneo prosseguiu em 2003.

Em Julho de 2003 decidiu-se, mediante proposta da Suíça, que os Parceiros da Margem Sul do Mediterrâneo podiam participar nas reuniões, seminários e workshops do grupo de trabalho ad hoc sobre as armas ligeiras.

A participação dos Estados do Sul do Mediterrâneo no combate ao terrorismo, no quadro do “Partnership Action Plan against terrorism” (Plano de Acção em Parceria contra o Terrorismo) está em estudo. Esta cooperação pode incluir as questões seguintes: consultas políticas, cooperação em actividades científicas não confidenciais com o objectivo de mitigar o impacto do terrorismo, partilha de informações, protecção civil e reforma do sector da defesa e segurança.

A NATO e a União Europeia estão a tentar estabelecer uma cooperação reforçada no quadro das suas iniciativas para o Mediterrâneo. Esta operação faz-se através da troca de informações entre as duas organizações, reuniões no âmbito da segurança e estabilidade no Mediterrâneo e a “troca de opiniões” entre os seus funcionários.

O Diálogo 5+5

É a iniciativa mais antiga das que acabamos de enumerar. Este diálogo foi posto em prática entre a França, a Itália, Espanha, Portugal e Malta e Argélia, a Tunísia, Marrocos, a Líbia e a Mauritânia. O seu objectivo é promover a cooperação entre os países membros. Foi muito rapidamente bloqueado pelos diferentes conflitos e tensões da região, nomeadamente o Saara ocidental, o afastamento da Líbia, a Guerra do Golfo de 1990 e a crise na Argélia.

A intenção desta iniciativa era apoiar os países do Magrebe nos domínios da gestão de recursos naturais, de desenvolvimento dos laços económicos e do apoio financeiro,

bem como da imigração e do apoio à cultura, numa perspectiva comum de criar uma zona de paz e de cooperação, sem qualquer dimensão militar. Em Dezembro de 2003, o Diálogo 5+5 realizou a sua primeira cimeira de Chefes de Estado e de Governo em Tunis. O comunicado final coloca a tónica nos aspectos da Segurança e Estabilidade, Integração Regional e Cooperação Económica, Cooperação nos domínios Social e Humano, Diálogo das Culturas e Civilizações e Concertação Política.

No que se refere às relações bilaterais, certos países europeus como a França ou Portugal consideram os países da Margem Sul do Mediterrâneo, em particular os do Magrebe, uma região prioritária em termos de relações políticas e económicas. A ajuda global da França a Marrocos, por exemplo, eleva-se a 200 milhões de euros por ano, em média, segundo o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Se para Portugal, como é frequentemente mencionado, o Mediterrâneo Ocidental é uma prioridade, o país deveria posicionar-se no mercado de forma a ser um parceiro privilegiado e não esperar reciprocidade, em particular nas relações económicas, sob pena de perder esta posição em benefício de Estados muito mais activos e agressivos nestas áreas.

As tensões existentes entre os países da margem sul do Mediterrâneo têm vindo a revelar tendências de diminuição e normalização nos últimos anos. Com a União Europeia e os Estados Unidos, as relações multilaterais e bilaterais têm efeitos pacificadores. A cooperação entre estas diferentes regiões aumentou acentuadamente durante a última década e tende para um diálogo mais eficaz e trocas mais profundas desde o ano 2000. Os ataques terroristas de 11 de Setembro aos Estados Unidos e os numerosos ataques que se seguiram nos países do Magrebe e da Europa aproximaram as duas regiões em torno de uma causa comum, o combate ao terrorismo. A situação económica tanto dos países do Norte como dos do Sul constitui uma forte motivação para a cooperação entre estas duas regiões, assim como a integração das grandes comunidades originárias dos países do Magrebe na Europa. Esta cooperação só poderá reforçar-se. Será muito difícil voltar atrás. Todos os Estados destas diferentes parcerias encontram nela vantagens. Para a Europa, é importante ter às suas portas regiões estáveis e em paz e para o Magrebe o desenvolvimento económico e social suscitado por esta cooperação é essencial.

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



Av. das Descobertas, n.º 17
Restelo • 1400-091 LISBOA
Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

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

Boletim de Assinatura

Nome _____ e-mail _____

Morada _____ Nº de Assinante _____

Código Postal _____ Localidade _____ Indicativo _____ Telefone (horas expediente) _____

Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

ASSINATURA ANUAL AVULSO

- Instituições 20,00 €
 Individuais 15,00 €
 Estudantes 12,50 €

É necessária fotocópia do comprovativo de estudante referente ao ano em curso.

Cada número 7,50 €
Cada número assinantes 5,00 €

Números a comprar:

Assinatura _____

Data _____

O pagamento deve ser efectuado por cheque à ordem do **Instituto da Defesa Nacional**, e anexado a este Boletim

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

<http://www.idn.gov.pt> – publicacoes@mail.idn.pt

Tel. 21 392 46 00 – Fax 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*.



INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

