

Nº 105 · Verão 2003 · 2ª Série

NAÇÃO *e* DEFESA



Soberania e Intervenções
Militares

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

José Eduardo Garcia Leandro

Editor Executivo

António Horta Fernandes

Conselho Editorial

António Silva Ribeiro, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Marques de Almeida, José Luís Pinto Ramalho, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Nuno Mira Vaz, 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 Agüero (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, Rosa Dâmaso

Colaboração

Ver normas na contra capa

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: idn@mail.idn.pt

<http://www.idn.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.

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

Tel.: 21 938 14 50

Fax: 21 938 14 52

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nº 105 • Verão 2003 • 2ª Série

NAÇÃO e DEFESA



Soberania e
Intervenções Militares

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>	
Soberania e Intervenções Militares	
Versalhes Redimido?	13
<i>Pedro Aires Oliveira</i>	
Como se Faz um Estado com a Ajuda de Estranhos?	
Intervenções externas e construção de Estados nos Balcãs do século XIX	45
<i>Bruno Cardoso Reis</i>	
As Missões da ONU na África Austral: Sucessos e Fracassos	81
<i>Luís Castelo Branco</i>	
O Direito Internacional e a Ingerência Humanitária: o poder/dever da intervenção armada	103
<i>Teresa Leal Coelho</i>	
Searching for Reconciliation in a Post Complex Political Emergency Scenario	121
<i>Isabel Furtado de Mendonça</i>	
A Guerra Fria Acabou Duas Vezes	141
<i>Carlos Gaspar</i>	
A NATO e a Intervenção Militar na Bósnia	177
<i>João Marques de Almeida</i>	
Unilateral Humanitarian Intervention and International Law	199
<i>Nicholas J. Wheeler</i>	
Artigos	
A Geopolítica Clássica Revisitada	221
<i>José Pedro Teixeira Fernandes</i>	

Documentos

Resolution 1386 (2001)	
Adopted by the Security Council at its 4443rd meeting, on 20 December 2001	247
Resolution 1401 (2002)	
Adopted by the Security Council at its 4501st meeting, on 28 March 2002	251
Resolution 1423 (2002)	
Adopted by the Security Council at its 4573rd meeting, on 12 July 2002	254
Resolution 1471 (2003)	
Adopted by the Security Council at its 4730th meeting, on 28 March 2003	262
Resolution 1480 (2003)	
Adopted by the Security Council at its 4758th meeting, on 19 May 2003	265
Resolution 1483 (2003)	
Adopted by the Security Council at its 4761st meeting, on 22 May 2003	267

Através das leituras	279
-----------------------------	-----

Na continuação da sua linha editorial a revista “Nação e Defesa” concentra-se neste número sobre o tema “Soberania e Intervenções Militares” questão da maior actualidade e que é abordada de diferentes ângulos por um rico e diversificado painel de autores. Contudo, esta Revista, como as anteriores, não se esgota no tema central e continua a publicar artigos e opiniões extra-tema. Isto significa que os nossos amigos e leitores mais fiéis poderão, se assim o entenderem, continuar a apresentar textos, que depois de analisados, e desde que se inscrevam no âmbito das actividades do IDN, poderão ser publicados. Só virão enriquecer a nossa Revista, sendo esta uma relação que deve ser reforçada.

A questão da “Soberania e Intervenções Militares” é dos problemas mais complexos e sensíveis da actualidade, não podendo haver um modelo que se repita de modo acríptico para qualquer situação ou região, envolvendo essencialmente origens e opções de carácter moral, jurídico e de segurança local, regional e global. Acresce que esta problemática ganhou novos contornos com a globalização, e a desregulação do sistema mundial que se seguiu à queda do Muro de Berlim e às implosões da União Soviética e da Jugoslávia.

A novidade da globalização e as suas consequências em todas as áreas de actividade é que uma questão aparentemente local, que se transforma em regional e muitas vezes em global. Acresce que muitas questões locais podem ser criadas por centros de poder longinquamente localizados.

Por outro lado, a globalização, que não pode deixar de respeitar os hábitos e as culturas locais, tem vindo a criar paradigmas de consciência mundial e de herança da humanidade (no seu melhor) que tendem a uniformizar alguns comportamentos e reacções sobre grandes questões, como sejam os Direitos do Homem e o Direito das populações escolherem o seu destino.

Assim, após o desaparecimento do Sistema Internacional que dominou a Guerra Fria, a desregulação que aconteceu a seguir era previsível e ocorreram muitos pro-

blemas que até aí estavam controlados pelas duas super-potências da época, ou pelos Estados seus satélites, muitas vezes ditaduras, independentemente da origem ideológica do regime.

A isto acrescentaram-se as dificuldades de Estados que tinham ascendido à independência depois de descolonizações feitas nas décadas de 50, 60 e 70 do século passado e que foram apanhados, primeiramente na lógica dos Blocos e a seguir na desregulação do sistema quando ainda não estavam devidamente consolidados e onde raramente existiam democracias.

Em consequência, a Comunidade Internacional, representada na ONU e no seu Conselho de Segurança tem-se visto confrontada frequentemente com crises que ocorrem mais ou menos por todo o mundo em que existem estruturas de Estado falhadas e onde este já não se impõe, desastres humanitários, a acção de Estados autoritários sobre minorias, questões étnicas, religiosas e de fronteiras que a nível dos poderes locais não se conseguem resolver, etc..

A lista de situações não é interminável, mas é muito extensa embora a tendência geral seja para a democratização dos regimes, por intervenção da Comunidade Internacional através de Intervenções Militares mandatadas pela ONU e cujo propósito é conseguir o cessar fogo, depois a manutenção da Paz e a reconstrução do Estado.

Este número da Revista aborda o problema sob diferentes pontos de vista mas a grande manta protectora deve ser a da política e a da segurança, sem esquecer o seu enquadramento jurídico.

Kofi Annan declarou no seu discurso de Setembro de 1999 à Assembleia Geral da ONU que nunca mais nenhum poder estatal poderia não respeitar os direitos dos seus cidadãos e das suas minorias por que a Comunidade Internacional reagiria e que estaria em causa a “Soberania do Indivíduo” contra a “Soberania do Estado”. Além disso, afirmou que perante comportamentos altamente reprováveis de alguns poderes estatais nada permitiria aceitar a Soberania das Fronteiras como um dogma intocável. É uma revolução de conceitos políticos, pondo em causa tudo quanto foi aceite e legislado após 1648 em Westfália. Mas corresponde à nova época com que vivemos.

À medida que as grandes regiões do mundo forem caminhando para a estabilidade e se alargar a compreensão da necessidade de segurança global, as Forças Armadas nacionais e de coligações entrarão definitivamente numa nova era. Nessas grandes áreas alargadas não haverá conflitos militares clássicos entre Estados, mas as forças destes serão

essencialmente de projecção para garantir a paz e a reconstrução algures no globo onde existam graves problemas de violência e insegurança, independentemente das questões que lhes deram origem.

O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica aprovado em Abril de 1999 já apontava para este tipo de alteração de procedimentos (actuar fora de área e antes de tempo, sempre que necessário), que encontrou mais justificação com a trágica acção do terrorismo transnacional sobre os EUA em 11 de Setembro de 2001. Hoje a NATO e a própria União Europeia preparam-se essencialmente para a formação e desenvolvimento de Forças de Reacção Rápida, conjuntas e combinadas.

Será sempre de citar, como premonição notável, as palavras de Morris Janowitz quando escreveu em 1971 (ainda com a Guerra Fria a continuar por muitos anos):

“O uso da força nas relações internacionais alterou-se de tal modo que parece apropriado falar em ‘Constabulary Forces’ (forças de prevenção), em vez de forças militares. Este conceito permite a continuação das tradições e experiências militares passadas, mas também oferece uma base para a radical adaptação da profissão. O sistema militar torna-se assim em força de presença/vigilância/prevenção/dissuasão quando está continuamente preparado para agir, determinado a fazer o uso mínimo da força e procura relações internacionais viáveis mais do que a vitória, porque incorporou uma postura militar preventiva”.

Assim, “as forças militares terão de actuar como suporte da política nas relações internacionais, em acções em que a força militar por si própria não resolve o conflito; ela é apenas um meio para se atingir um objectivo de paz ou de compromisso” (fim de citação).

Apesar das dificuldades existem vários casos de sucesso de intervenções onusianas passando pelo Camboja, Moçambique, Bósnia e Timor, outros sob a égide da NATO, como o Kosovo e a Macedónia e ainda outros fruto de coligações *ad-hoc* como no Afeganistão, ao lado de insucessos ocorridos na Somália ou de omissões trágicas como as que se têm passado na região dos Grandes Lagos em África (Zaire, Burundi, Ruanda), ou ainda outros de duração e permanência aparentemente infundáveis como o de Caxemira e os do Médio Oriente.

Mas cada caso é diferente e o comportamento dos grandes actores, o enquadramento político, económico e a época em que ocorrerem terão de ser considerados para a decisão a tomar.

A recente intervenção anglo-americana no Iraque, a não existência de uma Resolução aprovando tal acção por parte do CS/ONU e a demonstração da incapacidade dos EUA na fase da reconstrução, vieram deitar mais achas para a fogueira, mais discussão, mas também trazer lições para todos os actores, entre as quais não serão de menor peso: o evitar acções unilaterais a menos que haja razões absolutamente indiscutíveis que tal justifiquem, que as culturas locais não podem ser menosprezadas nem alteradas por promessas vagas de democracia e bem estar e que dentro do planeamento de cada uma destas acções será tão importante a acção militar inicial como a subsequente pacificação e reconstrução do Estado. Aliás só esta completará a missão que os intervenientes receberam ou auto-assumiram e dará justificação à intervenção militar.

Conselho Editorial

Por manifesta impossibilidade de natureza profissional de connosco continuarem a colaborar, os Profs. Doutores João Gomes Cravinho e José Manuel Pureza, bem como a Dra. Teresa de Sousa apresentaram o seu pedido de renúncia ao Conselho Editorial do qual faziam parte, tendo esse pedido sido aceite em reunião do referido Conselho de 10 de Outubro de 2003. Cumpre-nos agradecer a exemplar e empenhada colaboração dos membros cessantes, que em muito contribuí para os elevados padrões de qualidade académica e científica a que a Nação e Defesa se propõe.

Na mesma reunião do Conselho Editorial foram também propostos novos membros, personalidades relevantes que vieram a aceitar colaborar com a Nação e Defesa e que permitirão manter os níveis de exigência pelos quais a Revista se pauta. Ao Prof. Doutor Luís Moita, Prof. Doutor Mendo Henriques, Coronel Vitor Rodrigues Viana, Comandante António Silva Ribeiro, Dr. Miguel Monjardino, Dr. Carlos Pinto Coelho, a cada um o nosso bem haja!



Soberania e Intervenções Militares

Versalhes Redimido?

Pedro Aires Oliveira

Departamento de História da FCSH/UNL

Resumo

Os devastadores conflitos que acompanharam a desagregação dos estados multinacionais comunistas na década de 90 estiveram na base das muitas análises que traçaram um paralelo entre duas transições de ordens internacionais: a de 1919 e a de 1989-91. Em ambos os casos, a cultura política das elites envolvidas na criação de novos estados independentes haveria de revelar-se altamente nociva para a constituição de uma ordem política mais liberal no espaço dos antigos impérios. A grande diferença é que, pelo menos, a ordem de Versalhes possuía uma doutrina consistente para lidar com o desafio do nacionalismo étnico, a qual assumiu a forma de um regime internacional de protecção das minorias, garantido pela SDN. Daí, talvez, a tendência recente para a reabilitação do Acordo de Versalhes, depois de durante décadas este ter sido alvo de uma persistente difamação por parte da historiografia internacional.

Abstract

The devastating conflicts triggered by the demise of several multinational communist states in the early 1990's led many historians and political scientists to compare two of the 20th century's transitions of international orders: 1919 and 1989-91. In both cases the political culture of the nationalist leaders engaged in the establishment of new democratic nation-states proved to be incompatible with the basic requirements of a more liberal international order. However, there were important differences in both cases. The Versailles settlement at least had a consistent doctrine to deal with the challenge of ethnic nationalism – a doctrine that took the shape of an international regime concerned with the protection of minority rights. This may help to explain the recent tendency towards the rehabilitation of the Versailles settlement, which for decades had a very poor reputation both among historians and the general public.

No capítulo final do seu estudo sobre o moderno nacionalismo (rescrito em 1992 para dar conta dos eventos que se seguiram ao colapso do comunismo na Europa de Leste e à implosão da URSS), Eric Hobsbawm observou que «os ovos de Versalhes e Brest-Litovsk ainda estão a chocar». Para o historiador marxista britânico, as tensões étnicas e os conflitos separatistas que depois de 1989 varreram os países do antigo bloco socialista eram, em larga medida, a consequência do «trabalho inacabado de 1918-21»¹, ou seja, do fracasso das soluções forçadas no contexto do pós-I Guerra Mundial para reorganizar os povos da Europa oriental de acordo com o princípio das nacionalidades. Se os diplomatas de Versalhes haviam sido tão ineptos a lidar com a dissolução da velha ordem dinástica, será que os estadistas do pós-Guerra Fria poderiam aprender com os erros dos seus antecessores e assegurar uma transição bem sucedida aos países saídos do degelo comunista? A apetência dos decisores políticos pelas «lições do passado», combinada com a curiosidade do público pelas causas históricas dos modernos conflitos nacionalistas, veio assim conferir um novo impulso aos estudos sobre o final da I Guerra Mundial e a Conferência de Paz de Paris². O colapso de estruturas imperiais e a reestruturação dos equilíbrios de poder à escala mundial, os apelos à mobilização política com base na etnicidade, a relação complexa entre o nacionalismo e a democracia, são apenas alguns dos aspectos que convidam a uma análise comparativa entre as datas simbólicas de 1919 e 1991³. Uma das semelhanças mais notáveis entre os dois momentos tem a ver com o facto de ambos terem assinalado a destruição de dois modelos autoritários de integração supranacional, o dinástico e o comunista. Tanto em 1919 como em 1991, o aplauso geral pela desintegração dessas estruturas foi também acompanhado por um sentimento de apreensão em relação ao triunfo do nacionalismo, especialmente naquelas regiões onde a diversidade etno-cultural e a memória de rivalidades entre comunidades diferentes levantava uma série de problemas à aplicação do princípio da autodeterminação nacional. Em ambos os casos, a proclamação de estados independentes, legitimados pelo princípio da soberania popular, veio dar razão aos que temiam que o exercício da democracia em determinados contextos

1 E. J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth and Reality*, Cambridge, Cambridge U.P., 1992, 2ª ed., pp. 164-165.

2 Alguns dos títulos mais significativos são: Alan Sharp, *The Versailles Settlement: Peacemaking in Paris*, Londres, Macmillan, 1991, a colectânea de ensaios editada por Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman e Elisabeth Glaser, *The Treaty of Versailles: a Reassessment after 75 Years*, Cambridge, Cambridge U.P., 1998, e Margaret MacMillan, *The Peacemakers. The Paris Conference of 1919 and Its Attempt to End War*, Londres, John Murray, 2001, e, numa perspectiva mais ligeira, o livro do jornalista David Sinclair, *The Hall of Mirrors*, Londres, Arrow, 2001.

3 Feita em Samuel F. Wells, Jr. e Paula Bailey Smith (editores), *New European Orders, 1919 and 1991*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press, 1996 e Seamus Dunn e T. G. Fraser (editors), *Europe and Ethnicity. World War I and Contemporary Ethnic Conflict*, Londres, Routledge, 1996.

pudesse redundar numa tirania da maioria étnica e numa violação grosseira dos direitos dos grupos minoritários. A grande diferença entre 1919 e 1991, argumenta por exemplo o historiador Mark Mazower, é que os artífices da ordem de Versalhes possuíam uma doutrina coerente para lidar com os desafios colocados pelo nacionalismo étnico à estabilidade europeia, doutrina essa que assumiu a forma de um regime internacional de protecção das minorias, garantido pela Sociedade das Nações. Se o regime falhou terá sido por causa das contradições e falta de liderança política que gradualmente paralisaram a acção da Liga, e não tanto, notam os seus defensores, pela falta de sensatez das soluções encontradas em Versalhes. O mesmo não pode ser dito em relação ao desempenho dos dirigentes da aliança ocidental após o fim do comunismo. Ao favorecerem uma perspectiva demasiado «individualista» dos direitos humanos, e ao tomarem a retórica pseudo-liberal das elites nacionalistas dos Balcãs pelo seu valor facial, os estadistas do pós-Guerra Fria acabaram por menosprezar o enorme potencial desestabilizador das violações dos direitos das minorias, as quais estiveram na origem da explosão separatista que deflagrou em várias regiões das antigas Jugoslávia e URSS⁴.

Por conseguinte, será que Versalhes ainda terá algo de positivo para nos ensinar? Estaremos nós prestes a assistir a uma reabilitação póstuma da geração de Versalhes, como se pode depreender de algumas análises recentes? Será que as soluções patrocinadas por Wilson, Lloyd George e Clemenceau nos poderão afinal inspirar na busca de soluções eficazes para alguns dos mais intratáveis conflitos nacionalistas contemporâneos? Seria a suprema ironia: se muitos dos problemas envolvendo aspirações irredentistas ou separatistas nos Balcãs remontam a decisões tomadas no contexto da Conferência de Paz, será a essa época que teremos recuar para encontrar o antídoto contra o veneno do nacionalismo étnico mais radical?⁵

As expectativas da Paz

É bem conhecido um dos dilemas que privou o acordo de Versalhes de uma sólida base moral. Ao converterem a autodeterminação nacional num dos princípios legitimadores da

4 Cf. Mark Mazower, "Two Cheers for Versailles", *History Today*, Julho de 1999 (consultado em www.britannica.com/bcom/magazine/article.html, em 17.11.1999) e, do mesmo autor, "Minorities and the League of Nations", *Daedalus*, vol. 126, n. 2, 1997, pp. 47-63.

5 Veja-se o artigo atrás citado de Mark Mazower e de Michael Burns, "Disturbed Spirits: Minority Rights and New World Orders, 1919 and the 1990's", in Samuel F. Wells, Jr., *op. cit.*, pp. 41-61.

nova ordem europeia pós-imperial, os estadistas aliados não demoraram muito tempo a perceber até que ponto esse conceito se ajustava mal às condições etnográficas, históricas e geopolíticas da Europa oriental e comprometia a estabilização dos arranjos territoriais forjados na Conferência de Paz. Saber se os aliados poderiam ter relegado a autodeterminação para segundo plano, impedindo assim um empolamento nefasto das expectativas dos diferentes grupos nacionais europeus, foi uma das questões mais exploradas pelos críticos conservadores de Versalhes no período de entre-guerras, sendo depois recuperado por alguns historiadores filosoviéticos no pós-II Guerra Mundial, como o britânico E. H. Carr⁶.

Um argumento que, todavia, não leva em conta toda a evolução política europeia entre 1815 e 1919. Para o bem e para o mal, o Estado-nação tornara-se o símbolo máximo da modernidade política, cultural e económica, e a doutrina nacionalista a grande força de mobilização popular dos inimigos dos impérios centrais⁷. Em 1919, os estadistas da coligação vitoriosa não podiam dar-se ao luxo de fazer como os seus antepassados do Congresso de Viena em 1815 e exibir “uma indiferença estóica em relação ao princípio étnico”⁸ na hora de fixar as novas fronteiras europeias. Os críticos de Versalhes esquecem-se também do embaraço que Wilson sentiria em vender ao público norte-americano (e em especial às numerosas comunidades de origem eslava) um acordo de paz que não honrasse as suas promessas de emancipação política das nações oprimidas pelos impérios autocráticos europeus. A beligerância norte-americana fizera-se para “tornar o mundo seguro para a democracia”, não para garantir a sobrevivência da *Machtpolitik*⁹. Sem partilharem todas as asserções de Wilson em relação à simbiose entre a paz e a democracia, os governantes europeus tinham-se também rendido à inevitabilidade de fazer algumas concessões ao princípio da autodeterminação¹⁰. Isto por duas razões: em primeiro lugar

6 Cf. Mark Mazower, “Two Cheers...”

7 Sobre isto veja-se Aviel Roshwald, *Ethnic Nationalism and the Fall of Empires. Central Europe, Russia and the Middle East, 1914-1923*, Londres, Routledge, 2001.

8 A expressão é de Ernest Gellner, citado por Michael Burns, *op. cit.*, p. 42.

9 Sobre Wilson, a preparação da beligerância americana e a Conferência de Paz, cf. Thomas J. Knock, *To End All Wars. Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, Princeton, Princeton U.P., 1992. Para os planos norte-americanos relativamente ao reordenamento da Europa oriental, cf. Lawrence E. Gelfand, *The Inquiry: American Preparations for Peace, 1917-1919*, New Haven, Yale U.P., 1963, pp. 181-225.

10 Sobre as perspectivas britânicas relativamente ao futuro da Europa Habsburguesa e a influência da revista *The New Europe* (dirigida por Robert Seton-Watson e Sir Henry Wickham Steed) e do Political Intelligence Department na planificação do Foreign Office, cf. Erik Goldstein *Winning the Peace. British Diplomatic Strategy, Peace Planning, and the Paris Peace Conference, 1916-1920*, Oxford, Clarendon Press, 1991. A bibliografia sobre as percepções e motivações francesas é mais escassa, mas veja-se a biografia de Clemenceau por Jean-Baptiste Duroselle, *Clemenceau*, Paris, Fayard, 1989.

porque os impérios dinásticos não haviam resistido ao duplo choque da guerra e da derrota militar, e a única forma de manter alguma ordem nas regiões anteriormente governadas por Berlim e Viena implicava a cooperação com as novas autoridades nacionalistas; em segundo lugar, porque em 1919, no meio do caos e desespero em que as sociedades europeias se encontravam mergulhadas, o nacionalismo era o único trunfo de que os aliados dispunham para responder à «ameaça vermelha» e a um eventual efeito de contágio da Revolução Bolchevique. Em suma, um regresso às soluções e expedientes do Congresso de Viena não era, em 1919, uma opção válida para o directório aliado.

Simplesmente, com uma Alemanha derrotada mas não aniquilada, uma Rússia envolta ainda na incógnita da guerra civil, os aliados teriam de se certificar que o imenso vácuo de poder criado na Europa Oriental seria preenchido por entidades estatais minimamente coesas e viáveis, o que pressupunha uma aplicação *selectiva* do princípio da autodeterminação. Para evitar a pulverização da Europa Oriental numa constelação de frágeis unidades políticas, outros critérios teriam de ser levados em conta na delimitação de fronteiras – critérios geográficos, económicos e estratégicos. Por conseguinte, e esta acabaria por ser uma das supremas ironias (ou paradoxos) de Versalhes, os novos estados saídos da Conferência de Paz, (Checoslováquia, Polónia, Jugoslávia) estavam muito longe de possuir a «coesão etnográfica» que um acordo estabelecido com base no princípio da autodeterminação nacional deixaria adivinhar. Eram, como observou Hobsbawm, «tão multinacionais como as ‘prisões de nações’ que era suposto substituírem»¹¹. A Checoslováquia reclamada pelo Comité Nacional Checo (e sancionada em Paris), por exemplo, dificilmente poderia ser considerada um estado binacional: incluía 3 milhões de alemães e minorias substanciais de ucranianos (ou «rutenos»), magiares e judeus. No novo Estado polaco, somente dois em cada três cidadãos poderia ser classificado como um «polaco» do ponto de vista étnico e cultural. A Roménia, uma das grandes vencedoras da Conferência de Paz apesar do seu modesto contributo para a vitória aliada, adquirira não apenas extensos territórios (Transilvânia, Banat, Bessarábia e Bukovina), mas também significativas comunidades húngaras, ucranianas, russas e judaicas. No Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, o nome pelo qual a Jugoslávia era então conhecida, mais de 15 por cento da população não pertencia a qualquer um destes grupos. Até a muito amputada “Hungria de Trianon” (a principal vítima da «justiça dos vencedores» em Paris) se encontrava longe da homogeneidade étnica, com 11,6 por cento da sua população de 7,6

11 E. J. Hobsbawm, op. cit., p. 133.

milhões registada como «não-magiar»¹². Em suma: dos cerca de 100 milhões de pessoas que anteriormente viviam sob a égide dos Hohenzollern, Romanov e Habsburgos na Europa central e oriental, perto de 30 (ou seja, um terço da população de 13 estados europeus) tornaram-se, após 1919, «minorias nacionais»¹³.

Ora, dado o enorme investimento retórico efectuado pelas propagandas aliadas na ideia da emancipação política das «nações submetidas», todos os desvios a esse princípio não poderiam senão gerar ressentimento entre as populações às quais era negado o acesso à autodeterminação e a uma existência estatal própria. Contradizendo muitas das expectativas milenaristas que circulavam no final da guerra, os estadistas aliados acabaram por injectar uma boa dose de *realpolitik* no acordo de paz, o que o tornou, mais tarde, vulnerável a todas as acusações de hipocrisia e duplicidade de critérios. Muitas dessas acusações foram naturalmente articuladas pelas nações vencidas, e em especial aquelas (Alemanha e Hungria) que se viram amputadas de substanciais territórios, ou impedidas de acolher compatriotas seus que haviam expresso o desejo de se reunir à mãe-pátria. Outras eram articuladas pelos porta-vozes das nações que viram adiado o sonho de estabelecerem os seus próprios estados independentes, ou de gozarem de um estatuto de autonomia reconhecido, como os ucranianos na Polónia, os macedónios e os albaneses na Jugoslávia, ou os judeus um pouco por todo o lado. Sucede porém que para além de selectiva, a aplicação da autodeterminação e o reconhecimento dos novos estados soberanos foi também *condicional*. Os aliados temiam que a inclusão de minorias descontentes nos estados sucessores constituísse um foco perturbador das relações internacionais, mais a mais porque a alienação desses grupos poderia ser instrumentalizada pelas potências interessadas em destruir os arranjos político-territoriais do acordo de paz. E de facto, no preciso momento em que procediam à ratificação das novas independências, ou ao engrandecimento de pequenas potências regionais, como a Roménia, uma série de eventos ocorridos um pouco por toda a Europa Oriental encarregou-se de demonstrar quão ilusórias eram as expectativas dos governantes aliados relativamente à construção de identidades nacionais inclusivas, pluralistas e tolerantes no espaço dos antigos impérios.

12 A percentagem de não-magiares poderia ascender aos 17, 8 por cento se fossem incluídos nesse grupo os judeus assimilados que tradicionalmente se registavam nos censos como “húngaros”. Cf. Raymond Pearson, “Hungary: a truncated state, a nation dismembered”, in Seamus Dunn e T. G. Fraser, *op. cit.*, p. 98.

13 Michael Burns, *op. cit.*, p. 43

Os Tratados das Minorias

O caso da Polónia era, a este respeito, o mais preocupante. Galvanizados pelo colapso militar quase simultâneo de alemães, austríacos e russos, os nacionalistas polacos entreviram a possibilidade de restituir ao Estado polaco as fronteiras que este possuía antes das partilhas de que fora vítima em finais do século XVIII, o que implicaria a incorporação de territórios que a Leste se estendiam até à Lituânia e Bielorrússia e a Oeste até à Alemanha (os quais, claro está, continham números apreciáveis de ucranianos, alemães, lituanos, bielorrussos e judeus). Décadas de frustração e esperanças adiadas não haviam tornando os líderes polacos mais tolerantes para com as aspirações autonomistas das populações que agora se encontravam sob a sua jurisdição – bem pelo contrário. As vicissitudes da guerra haviam esbatido as fronteiras entre as perspectivas mais ocidentalizantes de Pilsudsky e o chauvinismo populista de Dmowski, os dois expoentes do nacionalismo polaco¹⁴, e isso acentuara os receios das outras comunidades étnicas em relação ao tipo de tratamento que poderiam esperar da nova República polaca independente. Em resumo, escassos meses volvidos sobre a celebração do armistício, as terras polacas eram palco de choques armados entre exércitos de diferentes nações, bem como de *pogroms* que forçavam os judeus a constituir as suas unidades de autodefesa. O caso polaco, de resto, não era único. Nas várias regiões em que dois países reclamavam uma determinada porção de território, alegando razões históricas ou o direito à autodeterminação, do Ducado de Teschen (disputado pela Polónia e Checoslováquia) ao Banat (disputado entre a Hungria e a Roménia), exércitos regulares e milícias armadas encontravam-se à beira de um confronto violento. «Enche-me de desespero», comentou Lloyd George, «verificar como as pequenas nações, ainda mal familiarizadas com luz da liberdade, começam logo a oprimir outras raças. São muito mais imperialistas do que a Inglaterra e a França e, certamente, do que os Estados Unidos»¹⁵.

Cientes de que as suas decisões iriam desapontar (e, possivelmente, enfurecer) as populações que se viam incluídas em estados que não seriam os da sua escolha, e que a existência dessas minorias poderia servir de pretexto para a agitação nacionalista interna ou para as ambições irredentistas de estados vizinhos, os aliados socorreram-se de um instrumento com algumas tradições na diplomacia europeia: os tratados de protecção das minorias. Durante o século XIX, recorde-se, havia-se estabelecido o princípio de que

14 Sobre estas duas correntes e a sua convergência em 1918, cf. Aviel Roshwald, *op. cit.*, p. 36-42 e 164.

15 Citado por Alfred Cobban, *The Nation State and Self-Determination*, Londres, Collins, 1969, 2ª ed. revista, p. 87.

sempre que se verificasse uma transferência de populações de uma soberania para outra, essa transferência deveria ser acompanhada de mecanismos legais que garantissem as liberdades civis, políticas e religiosas das populações nela envolvidas. A transferência dos antigos Países Baixos austríacos para o Reino Holandês, em 1814, e o reconhecimento da independência da Grécia pela GB, França e Rússia, em 1830, foram ambos condicionados pela adopção de disposições constitucionais relativas àquelas matérias. A apreensão generalizada quanto ao destino das comunidades judaicas em várias antigas províncias otomanas levou o Concerto Europeu, no Congresso de Berlim de 1878, a ditar aos novos estados balcânicos (Roménia, Sérvia, Montenegro e Bulgária) um conjunto de provisões não-discriminatórias para com as minorias na esfera civil e religiosa. Noutros casos, como os que envolveram anexações de territórios por uma potência estrangeira (Nice e Sabóia pela França em 1860, os ducados de Schleswig e Holstein pela Confederação Germânica em 1864, a Alsácia e Lorena pela Alemanha em 1870, por exemplo) foi oferecido às populações o direito a emigrarem ou a optarem pela sua antiga nacionalidade¹⁶. Como observou Mark Mazower, «o que era novo em 1919 era a preocupação com os direitos ‘nacionais’ e já não apenas com direitos religiosos, com direitos colectivos e já não apenas com liberdades individuais, bem como a possibilidade de haver uma deliberação de um corpo supranacional [a SDN] em vez de um conclave de Grandes Potências»¹⁷. Em suma, dada a impossibilidade de aplicar universalmente o princípio mazziniano – a cada nação o seu Estado, a cada Estado a sua nação – os estadistas aliados tentavam pelo menos que a «autodeterminação nacional» não degenerasse na tirania dos grupos étnicos dominantes¹⁸.

Tratando-se de uma questão levantada pelas delegações judaicas presentes em Paris, foi também no seio dessa comunidade que se discutiram os modelos possíveis para o regime de direitos das minorias no quadro dos novos estados nacionais. Uma primeira corrente, personificada pelos sionistas do comité conjunto das delegações judaicas à Conferência de Paz e apoiada pelo Congresso Judaico Americano, propunha que a Polónia (o país, a seguir à Rússia, com a comunidade judaica mais numerosa – 3 milhões) e os demais estados sucessores reconhecessem os seus cidadãos judeus como uma nação distinta, investida do direito de representação colectiva a nível doméstico e internacional. Isso implicaria, por exemplo, a criação de um parlamento judeu autónomo e uma representação própria da nação judaica na SDN. Era uma proposta tão original quanto radical na

16 Acerca destas práticas, cf. o estudo de C. A. Macartney, *National States and National Minorities*, Londres, Oxford U.P., 1934, pp. 157-175.

17 Mark Mazower, *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*, Londres, Penguin Books, 1998, p. 54.

18 C. A. Macartney, *ob. cit.*, p. 278.

medida que desafiava todas as convenções aceites acerca da indivisibilidade da soberania estadual e formulava em termos inteiramente novos a relação entre identidade nacional e autoridade governamental. Receosos do precedente que um tal estatuto pudesse criar para outras minorias étnicas – designadamente, as alemãs – os dirigentes aliados acolheram com muita reserva esta abordagem. A ideia de atribuir um estatuto corporativo separado aos judeus polacos também não suscitou grande entusiasmo entre os judeus não-sionistas, designadamente os franceses da Aliança Israelita Universal e a delegação que representava os judeus polacos partidários da assimilação. Esta segunda corrente favorecia uma integração plena das comunidades judaicas nos países em que residiam e enfatizava a necessidade de se garantirem os direitos de cidadania e a liberdade de culto. Para eles, a institucionalização da diferença linguística, ou o direito a uma educação separada, eram medidas indesejáveis pois dificultariam uma integração harmoniosa dos judeus nas culturas em que se encontravam inseridos. Uma última sensibilidade, representada por Lucien Wolf e o Comité Conjunto Externo dos Judeus Britânicos, advogava uma via de compromisso entre as duas posições anteriores. Os novos estados deveriam estar disponíveis para aceitar e financiar instituições autónomas para os judeus, mas apenas aquelas de âmbito cultural e educativo (escolas em que o ensino seria ministrado em Yiddish, por exemplo); os direitos cívicos e religiosos dos judeus e outras minorias estariam constitucionalmente consagrados, e no caso de serem infringidos as minorias deveriam poder apelar directamente para o Conselho da SDN, e daí para o Tribunal Permanente Internacional de Justiça¹⁹.

Como seria de esperar, mesmo a mais moderada destas propostas foi imediatamente hostilizada pelos representantes dos novos estados. A mera ideia de vincular os seus estados a um conjunto de normas relativas a assuntos do foro interno, normas essas ditadas por uma entidade exterior à nação, deixou os governantes nacionalistas furiosos. Aquilo que para os porta-vozes das minorias era uma solução para acomodar o pluralismo etno-cultural dos novos estados, para as delegações polaca, romena ou sérvia era uma diminuição intolerável da soberania nacional, um desafio à coesão e autoridade do Estado. Acusando o Supremo Conselho Aliado de agir à maneira do Congresso de Viena, romenos, jugoslavos e polacos lideraram uma pequena revolta dos estados sucessores contra os tratados. Ion Bratianu, o primeiro-ministro romeno, alegou que os fundadores da Liga das Nações estavam a violar o princípio da igualdade dos estados no preciso momento em que a organização se tornava uma realidade. Paderwski, o famoso pianista escolhido para

19 Sobre este debate, ver por todos Aviel Roschwald, *ob. cit.*, pp. 164-166.

chefiar a delegação polaca, acusou as grandes potências de, ao distinguirem a população judaica dos seus concidadãos com privilégios especiais, estarem a criar uma nova “questão judaica” na Polónia. Com alguma malícia, os líderes nacionalistas sugeriram também que as grandes potências poderiam aplicar a si próprias as mesmas disposições: os ingleses em relação ao irlandeses, escoceses e galeses, os franceses aos alsacianos, provençais e bretões, os norte-americanos em relação aos negros e asiáticos. Encarando as novas obrigações como marcas de um estatuto de inferioridade, os representantes dos novos estados insistiram que as suas futuras constituições ofereceriam uma garantia efectiva contra todas as formas de discriminação cultural, racial ou religiosa. Nicolas Pasic, o primeiro-ministro sérvio, insistiu na boa fé das pequenas nações e explicou aos aliados que Jugoslávia, composta por «um só povo com três nomes, três religiões, e dois alfabetos», estava, pela sua própria natureza, «condenada a ser um estado o mais tolerante possível» (a exclusão de macedónios e albaneses da lista das nacionalidades reconhecidas deixava antever o pior...). Pelo meio até checos, normalmente olhados como os mais liberais e cosmopolitas, tentaram aproveitar o crédito que haviam angariado junto dos Aliados para se furtarem às obrigações do regime das minorias, argumentando que a futura constituição checoslovaca iria instituir um modelo de convívio multiétnico semelhante ao modelo confederal da República Suíça²⁰.

Parante esta reacção indignada, os Aliados recorreram à velha tática do bastão e da cenoura. Falando em nome do trio de potências ocidentais, Wilson usou um argumento brutal para calar a indignação dos novos estados: «o principal fardo da guerra recaiu sobre as grandes potências e se não fossem elas, a sua acção militar, nem sequer estaríamos aqui para resolver estas questões»²¹. Por outro lado, Georges Clemenceau, porventura o membro do directório aliado mais favorável às pretensões de polacos, checos, romenos e sérvios (os futuros parceiros da França na “contenção” da Alemanha), procurou fazer ver aos respectivos líderes nacionais as vantagens de aderirem ao regime de protecção das minorias, porquanto este poderia facilitar uma integração dos grupos étnicos não dominantes no todo nacional, e oferecer-lhes uma garantia face às pretensões irredentistas de potências vizinhas.

No rescaldo destes debates, o Comité dos Novos Estados, o organismo incumbido de redigir o Tratado das Minorias para a Polónia, apresentou uma versão final que ficava bastante aquém da autonomia política reivindicada pelos sionistas, e até da autonomia

20 Sobre esta revolta das delegações dos novos estados, cf. Michael Burns, *op. cit.*, pp. 45-48 e C. A. Macartney, *ob. cit.*, pp. 220-252.

21 C. A. Macartney, *ob. cit.*, p. 232.

cultural sugerida por Lucien Wolf. Essa versão, que estaria na base do Tratado polaco assinado em 28 de Junho de 1919 (e depois aplicado, por vezes sob a forma de “declarações”, e com algumas modificações, a mais 13 estados europeus)²² consagrava os princípios da igualdade perante a lei e da liberdade religiosa, mas limitava muito o âmbito dos direitos colectivos das minorias. As comunidades definidas como «minorias nacionais» poderiam usar a respectiva língua nativa nas suas relações privadas e comerciais, em reuniões públicas e religiosas, diante dos tribunais e em órgãos de imprensa e publicações; poderiam criar as suas próprias instituições culturais e escolas (com subsídios estatais), mas nos estabelecimentos públicos as suas línguas seriam usadas apenas nos primeiros graus de ensino; os judeus estavam autorizados a observar o descanso semanal do Sabbath, mas não estavam isentos da proibição da abertura do comércio aos domingos (o que os deixava numa posição desvantajosa face aos seus concorrentes cristãos), nem da obrigação de prestar serviço militar²³.

Todas estas provisões seriam formalmente garantidas pela recém criada SDN, e durante o período de entre-guerras abrangeram cerca de 16 milhões de pessoas, metade dos indivíduos que após a Grande Guerra poderiam ser contados como minorias. Por volta de 1930, o sistema chegou a envolver 16 estados, incluindo a Alemanha com as suas obrigações face à população polaca da Alta Silésia, o que correspondia a 1/3 dos membros da Liga²⁴. Contudo, vale a pena notar que a forma como os mecanismos de apelo ao Conselho executivo da SDN foram concebidos (todas as denúncias de eventuais infracções teriam de ser apresentadas por um membro do Conselho) negava às minorias um canal de acesso directo à SDN e ao Tribunal Permanente Internacional e, de certa forma, colocava-as na dependência da boa-vontade dos estados-membros da Liga para apresentarem as suas petições.

Tudo somado, o que este recuo em relação às propostas dos delegados judaicos exprimia era, por um lado, a dificuldade dos estadistas aliados em conciliarem os atributos clássicos da soberania estatal (tal como Vestefália, os teóricos do absolutismo e a Revolução Francesa os haviam definido, quer para a esfera internacional quer para a esfera domés-

22 Eram eles: Checoslováquia, Jugoslávia, Roménia, Grécia (no grupo dos aliados), Áustria, Bulgária, Hungria e Turquia (no grupo dos derrotados). Os estados vinculados ao regime através de declarações eram: Finlândia, Albânia, Lituânia, Letónia e Estónia. Ao aceder à independência em 1932, o Iraque assinou uma declaração do mesmo teor.

23 O texto do Tratado polaco vem reproduzido na íntegra em C. M. Macartney, *ob. cit.*, pp. 502-506. Num dos apêndices, existe também uma listagem completa de todas as minorias abrangidas pelo regime.

24 Cf. Stanislaw Sierpowski, “Minorities in the system of the League of Nations” in Paul Smith (ed.), *Ethnic Groups in International Relations*, New York, New York U.P., 1991, p. 31.

tica)²⁵ com a necessidade de garantir uma transição pacífica da era imperial para a era do Estado-nação no espaço tremendamente heterogêneo da Europa Oriental. Versalhes reconhecia os estados soberanos como os únicos actores válidos da nova ordem internacional, e da sua cooperação dependeria a preservação da paz mundial, mas a maneira mais eficaz de alcançar essa estabilidade consistia em promover uma integração harmoniosa das minorias nacionais, transformando-as em cidadãos leais dos respectivos países e, no mais longo prazo, eliminando-as como elementos activos do sistema internacional²⁶.

Nos anos seguintes, esta dificuldade em encontrar um ponto de equilíbrio entre a supremacia da soberania estatal territorial, por um lado, e os direitos das minorias nacionais à sua auto-expressão, por outro, iria estar na base de uma sucessão de crises e conflitos que em poucos anos destruíram os frágeis alicerces democráticos dos estados pós-Habsburgueses, dando assim razão ao célebre desabafo proferido por Clemenceau durante a Conferência de Paz: «Que Átila o Huno me perdoe, mas a arte de pôr os homens a viver juntos é muito mais complexa do que a de massacrá-los»²⁷.

A inoperância da SDN

De facto, não foi preciso esperar muito tempo para se perceber até que ponto a SDN oferecia uma fraca protecção contra as políticas de repressão cultural desenvolvidas pela maioria dos governos nacionalistas da Europa oriental. Após uma fase inicial em que os bons ofícios dos funcionários da Liga produziram resultados animadores (a resolução do diferendo entre a Finlândia e a Suécia a propósito das Ilhas Aaland, a concessão pelo governo estónio de «autonomia cultural» às suas minorias nacionais, por exemplo), os abusos e arbitrariedades foram-se tornando cada vez mais frequentes, tendo a situação das minorias conhecido um notório agravamento nos anos imediatamente seguintes à depressão económica e à chegada ao poder dos nacionais-socialistas alemães.

Uma primeira explicação para a inoperância da Liga reside no facto do seu Pacto constitutivo lhe atribuir como função primordial a manutenção da paz nas relações

25 Uma das mais recentes e sofisticadas análises históricas do conceito de soberania (e das suas várias modalidades) pertence a Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton NJ, Princeton UP, 1999. No âmbito da temática abordada neste artigo, ver sobretudo o capítulo 3 “Rulers and Ruled: Minority Rights”, pp. 72-104.

26 Sobre este dilema, cf. Patrick B. Finney, “‘An Evil’ for All Concerned: Great Britain and Minority Protection after 1919”, *Journal of Contemporary History*, vol. 30, 1995, pp. 533-551.

27 Citado por Michael Burns, *op. cit.*, p. 44.

internacionais, sendo omissa em relação à supervisão de tratados cuja finalidade não se encontrava contemplada no seu articulado. Embora das «nações», a SDN era, acima de tudo, uma organização de estados autónomos; por conseguinte, os seus órgãos, especialmente o Conselho e o Secretariado, encaravam os problemas das minorias do ponto de vista dos estados, e não do das minorias. Confrontado com os apelos para um maior envolvimento da Liga na protecção das minorias, Sir Eric Drummond, o primeiro Secretário-Geral da organização, foi taxativo ao afirmar que isso era um assunto da competência exclusiva das potências aliadas, e não da Liga enquanto organização. A Liga deveria agir como uma mediadora informal e benevolente nas querelas intrastatais, abstendo-se de tomar partido a favor das minorias e, acima de tudo, esforçando-se por auxiliar os governos a cumprir com as suas obrigações.

Embora uma resolução do Conselho de 1920 tivesse conferido às minorias o direito de apresentarem as suas petições directamente ao Secretário-Geral da SDN, os resultados práticos dessa concessão acabariam por ser muito limitados em virtude da adopção de um conjunto de regras processuais eminentemente favoráveis aos estados vinculados ao regime das minorias. Os procedimentos eram estes: depois do Secretariado organizar um dossiê com os elementos que lhe eram facultados pelos representantes das minorias, um comité *ad hoc* constituído por três membros do Conselho avaliava a pertinência das queixas face às provisões dos tratados e deliberava sobre a sua apresentação, ou não, ao Conselho. O passo seguinte consistia em abrir negociações entre o director da secção das minorias do Secretariado e o estado visado. Assim que tivesse recebido da parte deste as garantias de que as suas «sugestões» seriam acatadas, o comité dava o seu trabalho por concluído. Em todo este processo, os peticionários nunca eram ouvidos nos órgãos da Liga em Genebra, ao passo que os representantes do estado infractor estavam habilitados a formular as objecções que bem entendessem (para o que dispunham de um prazo de dois meses após haverem sido notificados da queixa) e, se fosse esse o caso, a intervir nas deliberações do Conselho com o seu voto. A filosofia prevalecente entre a burocracia da Liga consistia em evitar que os litígios ganhassem uma dimensão internacional e se tornassem um foco de perturbação para a paz e a segurança na Europa. No seu entender, um acordo semi-oficial e amigável entre a Liga e os governos dos estados que haviam reconhecido os direitos das minorias seria a maneira mais eficaz de apaziguar tensões e fomentar um bom relacionamento entre esses governos e as suas minorias.

Numa fase inicial, sensivelmente até meados dos anos 20, os bons ofícios dos burocratas da Liga surtiram algum efeito. Sempre que isso se justificou, os elementos do Secretariado deslocaram-se a várias capitais da Europa Oriental com o intuito de reconciliar as

partes em litígio e pregar o respeito mútuo às autoridades locais e aos líderes políticos e religiosos das minorias. De Bucareste a Praga, de Varsóvia a Belgrado, os governos locais deram mostras de alguma abertura, indo até ao ponto de aceitar um certo nível de ingerência da SDN em determinados domínios da sua actividade, como foi o caso da política agrícola. A seguir à guerra, todos esses estados encetaram ambiciosos programas de reforma agrária, os quais incluíam significativas expropriações aos grupos que durante séculos haviam monopolizado a posse da terra (a principal fonte de riqueza nessas regiões) e que, depois de 1919, se tinham convertido em minorias nacionais – caso dos barões alemães do Báltico, dos aristocratas boémios de origem germânica, dos magnates magjares na Transilvânia. Principais vítimas da redistribuição de terras operada em benefício do campesinato (as novas nações eram essencialmente nações camponesas), essas minorias dirigiram apelos à SDN e em vários casos conseguiram obter compensações (embora muitas vezes a título praticamente simbólico). Também no domínio dos direitos linguísticos, culturais e religiosos das minorias, a acção discreta da SDN foi determinante para que os governos corrigissem abusos e emendassem a legislação que mais contradizia o espírito e a letra dos tratados assinados no pós-guerra²⁸.

Todavia, por muito bem intencionada que fosse a acção desenvolvida pelos membros do Secretariado, a verdade é que a Liga nunca conseguiu escapar às críticas dos que a acusavam de uma excessiva complacência face à conduta dos governos nacionalistas. Os representantes dos estados derrotados, e especialmente os alemães, nunca perderam de vista a vantagem de associarem a questão das minorias às suas exigências de uma revisão geral dos tratados de paz. De Berlim a Moscovo, os críticos mais ferozes de Versalhes argumentavam que os grupos minoritários jamais encontrariam justiça em Genebra, pois a Liga não passava de um instrumento ao serviço dos interesses estratégicos da França e dos seus estados clientes na Europa Oriental; por conseguinte, nada menos do que uma revisão completa dos acordos de 1919-20 seria susceptível de reparar as injustiças cometidas no decurso da Conferência de Paz. Por motivos diferentes (e numa perspectiva bem mais construtiva), organizações como o Comité Conjunto das Delegações Judaicas, a Federação Mundial das Associações da Liga das Nações ou a Associação Jurídica Internacional, cedo manifestaram a sua insatisfação perante os meios limitados que a SDN tinha à sua disposição para levar a cabo uma supervisão eficaz dos compromissos assumidos pelos estados sucessores, e em várias instâncias sugeriram que se criasse uma

28 Pierre Gerbet, *Les Palais de la Paix. Société des Nations et Organisation des Nations Unies*, Paris, Éditions Richelieu, 1973, pp. 57-59.

comissão permanente das minorias em Genebra, em tudo semelhante à comissão dos mandatos²⁹.

A não concretização das reformas pedidas por estes últimos críticos explica-se por dois motivos. Em primeiro lugar, a emergência da Alemanha em 1925-26 como a campeã da causa das minorias na ribalta da diplomacia europeia, uma estratégia perseguida pelo ministro dos Estrangeiros, Gustav Stresemann, com o objectivo de criar um consenso interno que permitisse ao regime de Weimar integrar a Alemanha na ordem política de Versalhes e, com o tempo, melhorar o seu estatuto internacional³⁰. Uma vez que alguns dos estados criados em Versalhes haviam absorvido comunidades inteiras de alemães, a cruzada de Stresemann a favor da «autonomia cultural» das minorias (curiosamente, em articulação com várias associações judaicas) colocou de imediato de sobreaviso vários governos leste-europeus, receosos de que esse activismo diplomático de Weimar mais não fosse do que um pretexto para colocar em cima da mesa uma revisão geral dos acordos de paz. Consequentemente, em várias sessões do Conselho realizadas em finais de 1925 (meses antes da admissão da Alemanha na Liga, portanto) os «estados minoritários» tomaram a iniciativa de propor à votação um conjunto de resoluções que, depois de aprovadas, tornaram virtualmente impossível a manipulação do regime das minorias para efeitos de revisionismo; concomitantemente, desenvolveram uma bem sucedida campanha para bloquear a criação de uma comissão permanente das minorias, ou a possibilidade destas recorrerem directamente ao Tribunal Permanente de Justiça da Haia.

Em segundo lugar, a não-modificação do regime estabelecido em 1919 explica-se pela relutância das grandes potências em aceitarem a velha reivindicação dos estados sucessores acerca de uma universalização das obrigações para com as minorias. Essa revisão, argumentavam os seus proponentes, permitiria colocar todos os estados-membros da Liga num plano de igualdade e, não menos importante, acabar com a situação absurda das comunidades alemãs da Checoslováquia poderem apresentar petições à SDN, mas não as comunidades germânicas e eslovenas do Sul do Tirol submetidas à soberania italiana, para citar apenas um exemplo. Ora, perante isto tanto a Itália como a Grã-Bretanha e a França cerraram fileiras em defesa do *status quo*. Os italianos por razões óbvias (o regime de Mussolini seguia então uma agressiva política de assimilação cultural no Sul do Tirol relativamente à população de língua alemã), a Grã-Bretanha e a França porque possuíam,

29 Carole Fink, “Defender of Minorities. Germany in the League of Nations, 1926-1933”, *Central European History*, vol. 5, n. 4, 1972, p. 334.

30 Sobre a diplomacia de Stresemann ver o já citado artigo de Carol Fink, bem como a recente biografia de Jonathan Wright, *Gustav Stresemann. Weimar's greatest statesman*, Oxford, Oxford U.P., 2002.

também elas, os seus «esqueletos no armário» (as questões irlandesa e galesa no caso da primeira, os regionalismos bretão, alsaciano e provençal no caso da segunda, já para não falar da crescente agitação independentista que começava a despontar nos respectivos impérios coloniais e territórios administrados em nome da SDN no Médio Oriente).

O resultado prático da «cruzada» de Stresemann e de outros grupos e organizações ligados à causa das minorias foi a emergência de uma «frente de bloqueio» entre as potências aliadas e os «estados minoritários» da Europa oriental. Essa coligação para a defesa do *status quo* actuou decisivamente em finais de 1925, no já citado debate do Conselho em torno de uma possível revisão do regime das minorias. Nessa ocasião, alguns dos membros mais influentes da Liga procuraram clarificar um pouco melhor o objectivo essencial dos tratados celebrados em 1919, até para evitar que o regresso da Alemanha ao concerto das nações pudesse fomentar alguma efervescência entre as minorias mais inconformadas. O brasileiro Afrânio Mello Franco, num discurso proferido poucos meses antes da saída do Brasil da SDN, causou sensação ao proclamar que a solução do problema das minorias residia na gradual fusão dos grupos minoritários de um estado com o grupo etnocultural dominante. O objectivo dos artífices dos tratados não fora, segundo o delegado brasileiro, institucionalizar a diferença no seio de uma comunidade territorial, a criação de «um Estado dentro do Estado», mas sim o estabelecimento de condições indispensáveis à realização de «uma completa unidade nacional». Era, no fundo, uma interpretação «assimilacionista» dos tratados e, como tal, foi vivamente contestada pelos partidários da fórmula da «autonomia cultural» e pelos defensores das identidades plurais e multinacionais. O Conselho enquanto órgão nunca perfilhou a tese de Mello-Franco, mas figuras destacadas como Eduard Benes, da Checoslováquia, Paul Hymans da Bélgica, e o britânico Austen Chamberlain, deram a entender que subscreviam os pontos de vista do delegado brasileiro. Em 1929, o francês Aristide Briand voltou a abordar o assunto e, sem medo das palavras, esclareceu que «o processo que devemos almejar não é o desaparecimento das minorias, mas *uma espécie de assimilação* que favorecerá o engrandecimento da nação como um todo sem diminuir de forma alguma a importância da pequena família»³¹. Ou seja, a bem da ordem e estabilidade da Europa, as desavenças familiares nos novos estados teriam de ser resolvidas sem interferências alheias, mesmo que isso implicasse um fechar de olhos das grandes potências diante de grosseiras violações dos direitos das minorias levadas a cabo pelos governos nacionalistas (o que sucedeu com cada vez maior frequência a partir de 1930).

31 C. A. Macartney, *op. cit.*, p. 276 (itálicos meus).

A dupla herança dos Habsburgos

Contudo, seria errado considerar que as grandes potências favoreciam um processo de osmose nacional nos estados sucessores apenas por razões de *realpolitik*. Eram também as suas convicções liberais que as impeliam nessa direcção. No caso da França, essas convicções filiavam-se na herança ideológica da Revolução Francesa, particularmente na sua matriz mais jacobina (uma concepção absoluta da soberania nacional, dirigismo governamental, centralismo administrativo). No caso da Grã-Bretanha, uma sociedade onde prevalecia uma cultura política mais pluralista, não deixa de ser curioso verificar como até um dos mais influentes vultos do liberalismo vitoriano, John Stuart Mill, considerava que «em geral, uma das condições necessárias das instituições livres reside na coincidência genérica entre as fronteiras dos governos e as fronteiras das nacionalidades»³². Em suma, para as elites liberais do Ocidente, a construção de um Estado moderno e eficiente, caracterizado pela distribuição uniforme da sua autoridade num dado território, e legitimado pelo princípio da soberania popular, era indissociável de um certo grau de homogeneidade cultural e linguística. Em bom rigor, a unificação nacional da França (ou a transformação dos «camponeses em franceses», para usar a célebre expressão de Eugen Weber) foi um processo que só se completou por volta de meados do século XIX, graças à expansão das comunicações e à imposição da língua francesa, pela escola laica e republicana, a uma população ainda muito ligada aos dialectos regionais (provençal, bretão, flamengo, basco, alemão). A consolidação de uma identidade britânica ocorreu por volta da mesma altura, e em moldes muito semelhantes: desenvolvimento do ensino de massas, sobreposição da língua inglesa aos dialectos gaélico e galês, promoção activa de um conjunto de símbolos e rituais nacionais³³. Para os liberais, a consolidação destes laços de pertença colectiva não implicava necessariamente a supressão violenta de todos os particularismos e idiosincrasias regionais, mas somente daqueles que poderiam constituir um obstáculo ao estabelecimento de uma comunidade nacional minimamente coesa. A assimilação da diferença deveria processar-se de forma gradual e razoavelmente pacífica, mais pela via da persuasão do que pela da imposição.

32 J. S. Mill, citado por Maria de Fátima Bonifácio, “Liberalismo e Nacionalismo na 1ª metade do século XIX”, *História*, ano XX, nova série, n. 3, Junho de 1998, p. 31.

33 Norman Davies, *Europe. A History*, Londres, Pimlico, 1996, p. 813. Sobre a criação das «culturas nacionais», cf. o clássico volume de Eric Hobsbawm e Terence Ranger (editores), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge UP, 1993 (1ª ed. de 1983), em especial os ensaios de David Cannadine e E. J. Hobsbawm.

Embora sedutora, a verdade é que a ideia de transpor o modelo ocidental de construção de estados nacionais para o contexto muito peculiar da Europa Oriental poderia não surtir os efeitos desejados pelos seus proponentes liberais. Desde logo, porque na metade ocidental do continente europeu o processo de construção de estados nacionais levava séculos a atingir o seu ponto de maturação e assentara num conjunto de pressupostos que seria difícil de reproduzir no contexto infinitamente mais complexo da Europa Oriental (pelo menos, num curto espaço de tempo e em consonância com a retórica liberal e humanista prevalecente no fim da 1ª Guerra). Mas mesmo que a história, a cultura, a distribuição etnográfica e as tradições políticas da Europa Oriental não fossem tão adversas à criação de identidades coesas e inclusivas, o impacto brutal da I Guerra e o exacerbar das animosidades entre as diferentes comunidades submetidas à autoridade dos impérios tornaram as elites governantes dos novos estados muito pouco inclinadas para aceitar os princípios do pluralismo e do poder limitado.

Comentando a decomposição do Império Austro-Húngaro, A.J.P. Taylor observou que «os Habsburgueses deixaram dois problemas em herança aos povos que protegeram, exploraram e, finalmente, perderam: um problema interno de autoridade e um problema externo de segurança. Os [novos] estados tinham de encontrar uma nova base moral para garantirem a obediência dos seus cidadãos; e tinham, mais urgentemente, de encontrar meios para se protegerem do peso da Alemanha, a única grande potência do continente europeu»³⁴.

Não é fácil dizer qual destes dois problemas exigiria uma maior perícia da parte dos herdeiros dos Habsburgos. O primeiro, o «problema interno de autoridade», tinha duas modalidades de resolução possíveis: ou uma via “bismarckiana”, a qual conduziria à formação de uma consciência nacional através dos métodos do «sangue e do ferro»; ou uma via mais liberal, que colocava a ênfase na coexistência pacífica e no pluralismo para alcançar o mesmo objectivo. Embora com nuances, é legítimo dizer-se que a esmagadora maioria dos governantes da Europa oriental optou pela primeira modalidade, curiosamente, sem se darem conta da contradição entre a sua adesão aos princípios da democracia liberal e os métodos que estavam dispostos a usar para forjar as novas identidades nacionais. No fundo, e seguindo a análise de Taylor, os herdeiros dos Habsburgos esperavam repetir com êxito a experiência de Bismarck, cujos métodos violentos haviam operado a fusão nacional de prussianos, saxões e bávaros, ou de Camilo Cavour, que aplicara uma receita idêntica a napolitanos e sicilianos, tendo ambos guindado os respec-

34 A.J.P. Taylor, *The Habsburg Monarchy 1809-1918*, Londres, Penguin, 1990 (1ª ed. de 1948), p. 272.

tivos estados aos lugares cimeiros do ranking das potências europeias (de resto, sem comprometerem demasiado os princípios do constitucionalismo liberal). Os nacionalistas polacos, sérvios, romenos ou checos não se consideravam «opressores» de minorias por imporem uma língua oficial ou um sistema administrativo centralizado. Na verdade, eles viam-se a levar a cabo um programa liberal de construção estatal muito semelhante ao que havia sido implantado em várias regiões da Europa Ocidental a seguir à Revolução Francesa e às revoluções liberais do século XIX. Como bem nota Mark Mazower³⁵, todos eles estavam empenhados em criar uma comunidade nacional através das acções do Estado porque, na sua mente, uma democracia moderna só poderia funcionar com base em comunidades de cidadãos unidos pelos mesmos direitos, deveres e aspirações – uma utopia difícil de realizar sem um certo grau de homogeneidade cultural. Estados fortes não admitiam soberanias fragmentadas ou lealdades divididas, especialmente se estas fossem canalizadas para entidades estranhas à nação. Organizações, partidos políticos e igrejas que reconhecessem uma autoridade superior à do Estado eram considerados potenciais focos de subversão da coesão nacional. A fragmentação cultural e linguística era, além do mais, vista pelas elites governantes como um empecilho à modernização do Estado e da economia. Para diminuir o fosso que os separava das nações industrializadas do Ocidente, os novos estados teriam de empreender extensas reformas económicas e sociais, o que pressuponha um sério investimento na educação de uma população essencialmente camponesa e analfabeta. Em tempos de crise e escassez, o Estado não poderia dar-se ao luxo de desperdiçar os seus limitados recursos em programas de ensino talhados à medida das aspirações das minorias, ou em intérpretes e tradutores que garantiriam o direito destas a usarem o seu dialecto nativo nas relações com a administração e os tribunais, por exemplo. Como dizia o ministro romeno da educação, Constantin Agelescu, «para fortalecer o Estado tem de se permitir que este possa moldar as almas dos seus cidadãos»³⁶.

Mas até que ponto seria possível reeditar em alguns dos antigos domínios dos Habsburgos os modelos de «nation-building» italiano e alemão? Embora a Itália de Cavour e Vítor Emanuel e a Alemanha de Bismarck e Guilherme I tivessem reunido populações com identidades culturais e experiências históricas muito distintas, a verdade é que mesmo antes de 1860 e 1871 os dois países não podiam ser reduzidos a simples «conceitos geográficos»; na mente dos italianos e dos alemães mais eruditos sempre existira uma «ideia italiana» e uma «ideia alemã», a noção de que a língua e um repertório de valores

35 M. Mazower, *The Dark Continent...*, pp. 58-59.

36 M. Mazower, *Idem*, p. 59.

e experiências comuns poderiam fornecer sólidos pontos de partida para uma unificação política e para a difusão de uma «consciência nacional». Ora, nenhum dos novos estados nacionais saídos da Conferência de Paz de Paris possuía este género de consistência. Os dois elementos que segundo Ernest Renan definiam a «alma de uma nação» - a posse comum de um acervo de recordações e o desejo claramente expresso de continuar uma vida em comum³⁷ - estavam ausentes dos novos estados. A configuração que estes assumiram deveu-se mais às contingências da guerra e aos cálculos estratégicos das grandes potências do que à existência de um consenso entre os diferentes grupos étnicos que os integravam, alguns dos quais, é bom recordá-lo, se haviam guerreado ferozmente durante e após a I Guerra Mundial. A soberania popular deveria servir de cimento legitimador a estas novas entidades que, em certo sentido, acabavam por ser novas encarnações da «ideia austríaca», mas o modelo constitucional que a maior parte delas adoptou acabaria por revelar-se um muito mau sucedâneo do sistema imperial.

O impulso para a criação de uma «nação checoslovaca» nascera de um pequeno círculo de liberais checos exilados que haviam conseguido vender a ideia de uma parceria conjunta entre os dois povos às potências aliadas e às comunidades checas e eslovacas radicadas nos Estados Unidos (a famosa “Declaração de Pittsburgh”)³⁸. A «ideia jugoslava», congeminada pelos intelectuais ilírios do Império Habsburguês em meados/finais do século XIX, e tornada realidade em circunstâncias mais ou menos inesperadas em 1918, estava muito longe de entusiasmar a maioria dos nacionalistas croatas e sérvios, os dois grupos dominantes do novo estado³⁹. A Polónia restaurada em 1919 incluía uma série de minorias que teriam preferido viver sob uma outra soberania e temiam as tendências chauvinistas e anti-semitas das elites nacionalistas polacas. As comunidades húngara, alemã e judaica da Grande Roménia olhavam com desconfiança para os instintos centralizadores e autoritários dos políticos de Bucareste. Apesar de muitos dos programas de «libertação nacional» forjados durante a guerra se comprometerem com a implantação de estruturas federais, modelos descentralizadores e com o respeito pelos direitos

37 Ernest Renan, «Qu'est-ce qu'une nation?» (1882), reproduzido em Raoul Girardet, *Nationalismes et Nation*, Bruxelas, Éditions Complexe, 1996, pp. 137-139.

38 Sobre a ideia “checoslovaca”, cf. W.V. Wallace, “From Czechs and Slovaks to Czechoslovakia, and from Czechoslovakia to Czechs and Slovaks”, in Seamus Dunn e T. G. Fraser, *op. cit.*, pp. 47-66.

39 A bibliografia sobre a antiga Jugoslávia cresceu exponencialmente na última década. Um livro ponderado e bem informado é John R. Lampe, *Yugoslavia as History. Twice there was a country*, Cambridge, Cambridge U.P., 2000, 2ª ed. Para a formação do estado jugoslavo no contexto da 1ª Guerra Mundial e da Conferência de Paz, ver Ivo J. Lederer, *Yugoslavia at the Peace Conference. A Study in Frontiermaking*, New Haven e Londres, Yale U.P., 1963.

das minorias nacionais, a conduta das elites governantes no período subsequente encarregar-se-ia de desmentir de forma eloquente essa promessa. Numa palavra, os estados sucessores combinavam os aspectos mais desagradáveis do nacionalismo étnico com os piores vícios dos sistemas imperiais. Os aspectos federalistas e autonómicos da Constituição jugoslava de 1921, por exemplo, foram rapidamente subvertidos pelo nacionalismo grão-sérvio, que nunca se reconciliou com a ideia de uma partilha do poder com as elites croatas, e prosseguiu uma estratégia de «dividir para reinar» apoiada nas restantes nacionalidades (ou então de repressão feroz, da qual foram vítimas os macedónios e os albaneses do Kosovo)⁴⁰. Mesmo na mais liberal Checoslováquia (o único estado da Europa oriental a conservar as suas instituições democráticas no período de entre-as-guerras), a solidariedade entre os dois grupos nacionais dominantes foi rapidamente minada pela postura sobranceira das elites checas em relação aos seus parceiros eslovacos, que Masaryk e Benes nunca deixaram de ver como uma nação culturalmente mais atrasada. Nos estados onde a supremacia política do grupo étnico maioritário nunca esteve em causa, foi ainda mais difícil chegar-se a um *modus vivendi* aceitável entre os diferentes grupos nacionais. Na Polónia o regime parlamentar foi suprimido em 1926 pelo *putsh* de Pilsudsky, e substituído por uma ditadura militar que abraçou um programa de «polonização» forçada das populações de origem ucraniana e Bielorrússa⁴¹. Na Roménia, o governo de Bucareste mandou às urtigas a promessa de concessão de autonomia às regiões anexadas no rescaldo da guerra, discriminou abertamente as minorias no contexto da reforma agrária realizada nos anos 20, e fechou os olhos à violência anti-semita de movimentos fascistas como a Guarda de Ferro.

Uma das explicações possíveis para este fracasso da cooperação intercomunal tem muito a ver com o sentimento de insegurança das elites liberais modernizadoras que lideraram os destinos dos novos estados no após-guerra, com as suas suspeitas obsessivas em relação à lealdade dos membros dos outros grupos etnoculturais, frequentemente encarados como potenciais «quintas colunas» do bolchevismo ou de vizinhos irredentistas. Por detrás de uma fachada liberal e igualitária, essas elites operavam de acordo com as concepções de poder, os métodos e os traços de mentalidade característicos da cultura

40 Sobre o nacionalismo grão-sérvio e o conflito serbo-croata, cf. John R. Lampe, *op. cit.*, pp. 129-200 e Ann Lane, “Yugoslavia: the Search for a nation-state” in Seamus Dunn e T. G. Fraser, *op. cit.*, pp. 30-46. Sobre a feroz repressão exercida pelas autoridades de Belgrado sobre os albaneses do Kosovo no período de entre-guerras, cf. Noel Malcon, *Kosovo. A Short History*, Nova York, HarperPerennial, 1999, pp. 264-288.

41 Sobre estas campanhas de “polonização forçada”, cf. Pawel Koszel, “The Ukranian Problem in Interwar Poland”, in Paul Smith, *op. cit.*, pp. 187-210.

política dos velhos impérios⁴². Como escreveu Aviel Roshwald, «o facto da experiência política de muitos dos movimentos nacionalistas se resumir a atacar o poder estatal em vez de o exercer levou-os a recorrer aos métodos dos antigos regimes para consolidar a sua autoridade nos seus frágeis estados nacionais. Populações camponesas, elites locais e minorias étnicas viram-se politicamente marginalizadas e tratadas como súbditos coloniais»⁴³. Em vez da integração, porém, essa conduta opressiva fomentou o desencanto e o ressentimento entre os grupos discriminados. Quanto mais vazia de sentido se tornava a retórica oficial da unidade, igualdade de direitos e autodeterminação nacional, mais se reforçava o sentimento de alienação entre as minorias e mais estas se inclinavam a abraçar um programa separatista. Com o agravamento das dificuldades económicas após 1929, o sentimento de decepção face às instituições liberais-democráticas depressa contagiou o resto da população, que desde a independência aguardava uma redistribuição mais equitativa do poder e da riqueza nacionais. A agonia do liberalismo democrático teve um efeito duplo. Por um lado, abriu uma oportunidade para a ascensão dos sectores nacionalistas que sempre se tinham oposto às políticas assimilacionistas das elites liberais e, mesmo nos países onde os movimentos fascistas não conseguiram tomar o poder, isso foi o suficiente para estabelecer a supremacia da agenda política da direita radical e xenófoba (casos da *Endesja* polaca, da Guarda de Ferro romena, dos extremistas sérvios da Acção Jugoslava e do Zbor, a Liga dos Veteranos na Estónia, por exemplo) e tornar mais difícil a vida para as minorias, geralmente apontadas como os bodes expiatórios de todas as dificuldades da nação. Por outro lado, reforçou a influência dos elementos mais radicais entre os partidos e organizações identificadas com as aspirações dos grupos minoritários (casos dos *Ustache* croatas e do IMRE macedónio), que não hesitaram em procurar o apoio externo das potências mais insatisfeitas com a ordem de Versalhes⁴⁴.

O que nos traz ao segundo problema evocado por A.J.P. Taylor: a segurança externa dos estados sucessores dos Habsburgos. Até ao início dos anos 30, a segurança colectiva consignada no Pacto da SDN e a moderação do regime de Weimar haviam-lhes inculcido a ilusão de que o perigo alemão se encontrava controlado. A emergência de Hitler, o

42 Sobre os problemas da “construção nacional” na Europa Oriental no período de entre-as-guerras, cf. a reflexão de Stephen Fischer-Galati, “Eastern Europe in the Twentieth Century: ‘Old Wine in New Bottles’”, in Joseph Held (ed.), *The Columbia History of Eastern Europe in the Twentieth Century*, Nova York, Columbia U.P., 1992, pp. 1-16, e a de Mark Mazower, *The Balkans*, Nova York, The Modern Library, 2000, pp. 113-143.

43 Aviel Roshwald, p. 215-216.

44 Sobre a ascensão da direita autoritária e as organizações fascistas e ultra-nacionalistas na Europa Oriental, cf. Stanley Payne, *A History of Fascism 1914-1945*, Londres, UCL Press. Ver também o balanço de R. J. Crampton, *Eastern Europe in the Twentieth Century – and After*, Londres, Routledge, pp. 159-176.

activismo diplomático de Mussolini e a política de apaziguamento das potências ocidentais trouxeram-nos de volta à realidade. Temendo que as potências ocidentais se furtassem aos seus compromissos para com o Pacto, muitos regressaram à velha diplomacia das alianças bilaterais ou tentaram, também eles, apaziguar Hitler e Mussolini. À medida que o sistema de Versalhes ia entrando em decomposição, a segurança nacional converteu-se na prioridade máxima dos estados sucessores e isso forneceu-lhes um alibi para se desvincularem dos seus compromissos para com os direitos dos grupos minoritários. Em Abril de 1934, o ministro polaco Josef Beck anunciou perante a Assembleia da Liga que o Governo polaco se recusaria a cooperar com qualquer organismo internacional para assuntos relativos às suas leis de protecção das minorias até que fosse estabelecido um regime universal de direitos das minorias. Era o golpe de misericórdia no já muito desacreditado regime instituído em 1919. O repúdio unilateral do Tratado polaco de 1919 motivou alguns protestos indignados de delegados de vários países, mas o Governo de Varsóvia não foi objecto de qualquer sanção por parte do Conselho da SDN. Genebra deixava assim de ser o órgão para o qual as minorias poderiam apelar, algo que se reflectiu numa quebra drástica das petições endereçadas ao Secretariado acerca de infracções cometidas por países vinculados ao regime das minorias⁴⁵. Em última análise, os conflitos envolvendo os direitos das minorias oferecem-nos um exemplo clássico de uma profecia autoconfirmatória. Políticas repressivas ou discriminatórias conduziram à alienação de vários sectores da população, alimentaram a ambição separatista dos grupos perseguidos e ofereceram um pretexto para a ingerência de potências estrangeiras - o caso mais conhecido é, sem dúvida, o da «crise dos sudetas» e o desmembramento da Checoslováquia pelos seus vizinhos. Quando nessa ocasião Hitler reclamou o papel de «protector das minorias alemãs», a comunidade internacional já não dispunha de quaisquer mecanismos para tentar uma mediação entre os sudetas alemães e o governo de Praga, e impedir que a crise se resolvesse através de métodos como a deslocação forçada de populações e a partilha territorial. Episódios como este demonstram que por muitas imperfeições que o sistema da Liga pudesse ter, a alternativa apresentada por Hitler para resolver o problema das minorias - êxodos populacionais forçados e extermínio em massa - era infinitamente mais brutal e desumana⁴⁶.

45 Cf. Stanislaw Sierpwski, *op. cit.*, p. 30.

46 Cf. Carole Fink, *op. cit.*, p. 357, que acrescenta: "The Nazi episode, and Hitler's perversion of Stresemann's minorities diplomacy have made 'defenders of minorities' forever suspect".

As guerras da desunião socialista

Como é sabido, durante a Guerra Fria as tensões étnicas e as aspirações de carácter separatista nos estados da Europa Oriental mergulharam num longo período de hibernação. Não porque o comunismo tenha sido mais bem sucedido do que os antigos sistemas imperiais a promover uma integração nacional harmoniosa, bem pelo contrário, mas porque tanto as rígidas regras do equilíbrio bipolar, como a ortodoxia “internacionalista” e a retórica “fraternal” dos regimes da Cortina de Ferro foram suficientes para conter as pulsões nacionalistas. Outro factor que explica a ausência de problemas semelhantes aos ocorridos no período de entre-as-guerras prende-se com o formidável reajustamento do mapa étnico da Europa Oriental durante os anos de 1939-45. Com efeito, países como a Polónia, a Hungria, a Checoslováquia ou a Roménia emergiram da II Guerra Mundial muitíssimo mais homogéneos do ponto de vista etnocultural, uma consequência das políticas genocidas do III Reich em relação às populações judaicas, por um lado, e das acções de «limpeza étnica» fomentadas no fim do conflito pelas autoridades desses estados (e cujas principais vítimas seriam os 12,3 milhões de alemães expulsos de várias regiões europeias, do Báltico à Jugoslávia), por outro lado.

Após a queda do Muro de Berlim e a extraordinária sucessão de eventos que conduziu ao fim da Guerra Fria, a restauração da democracia na Europa oriental fez-se acompanhar de um ressurgimento das paixões nacionalistas. O seu impacto destabilizador, porém, foi incomparavelmente menor do que o verificado em 1919, no contexto da desagregação dos impérios centrais e da ressaca da Grande Guerra. A gradual integração dos antigos satélites soviéticos na ordem liberal europeia, baseada no respeito pelos direitos humanos, democracia pluralista, mercados livres e cooperação pacífica entre os estados, foi facilitada por vários factores. Em primeiro lugar, a percepção de que uma Alemanha unificada deixara de constituir uma ameaça para a segurança de todos eles – um facto que permite explicar, por exemplo, o “divórcio de veludo” entre checos e eslovacos em 1992 e a ausência de qualquer corrida a alianças ou pactos defensivos após a dissolução do Pacto de Varsóvia. Em segundo lugar, o desejo de aderirem à UE e à NATO, duas organizações que requerem dos seus membros uma disponibilidade permanente para aceitar compromissos, realizar cedências e partilhar responsabilidades, levou a que as elites dirigentes das novas democracias se comesassem a habituar a pôr de lado concepções demasiado rígidas da soberania nacional. O simples facto de baterem à porta da UE, por exemplo, implicou que alguns desses estados se vissem obrigados a proceder a modificações na sua ordem constitucional interna, a fim de eliminarem as disposições discriminatórias em relação a

grupos minoritários, caso da República Checa em relação às comunidades eslovaca e cigana, ou das repúblicas bálticas em relação aos russos étnicos. A NATO, por seu turno, adoptou em 1999 um conjunto de regras para a adesão de novos membros que os obrigam a regular “as querelas étnicas ou os litígios territoriais de ordem externa, incluindo as reivindicações irredentistas, ou os litígios jurisdicionais de ordem interna, por meios pacíficos e condizentes com os princípios da OSCE” e a procurar desenvolver “relações de boa-vizinhança”⁴⁷. Uma das consequências quase imediatas deste programa de acção foi, por exemplo, a celebração de um acordo entre húngaros e romenos através do qual os primeiros se dispuseram a renunciar às suas reivindicações sobre a Transilvânia e os segundos admitiram que Budapeste pudesse prestar alguma assistência cultural aos 600 mil romenos de ascendência húngara que habitam essa região.

Noutras regiões do antigo bloco de Leste, porém, a transição pós-comunista percorreu um caminho bem mais sinuoso. A derrocada da União Soviética e a dissolução da Jugoslávia abriram a porta a reivindicações territoriais legitimadas pelo princípio étnico e cerca de uma dúzia de conflitos separatistas eclodiram entre 1988 e 1992. Como observou Adam Roberts, a complexidade da desintegração destes dois impérios teve muito a ver com a natureza ambígua dos arranjos federais forjados pelos respectivos regimes socialistas. Na verdade, as fronteiras internas das suas repúblicas não obedeciam a linhas étnicas, económicas e estratégicas coerentes, nem haviam sido concebidas como possíveis fronteiras internacionais. Simplesmente, e por razões que não cabe aqui desenvolver, tanto o regime soviético como o regime jugoslavo desenvolveram ambas políticas contraditórias em relação às suas nacionalidades, por um lado fomentando as identidades étnicas locais, mas, por outro lado, exercendo uma censura severa em relação às aspirações que pudessem desafiar a autoridade das instituições centrais⁴⁸. Ora, assim que o cimento agregador destas complexas unidades – a supremacia do partido único – começou a ruir, a febre independentista apoderou-se de muitas das elites locais, as quais se apressaram a reclamar o direito de sucessão para as respectivas repúblicas. No caso da antiga URSS, um dos efeitos da engenharia populacional orquestrada por Estaline após a II Guerra foi a dispersão de vários grupos nacionais (russos em especial) por várias repúblicas e províncias, o que no contexto da implosão do estado soviético em 1989-91 veio a constituir um

47 Cf. Joseph Yacoub, “Minorités nationales et prolifération étatique”, *La Revue Internationale et Stratégique*, 37, Primavera 2000, p. 86.

48 Adam Roberts, “Communal Conflict as a Challenge to International Organisation”, in Alex Danchev e Thomas Halverson (editores), *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, Londres, Macmillan, 1996, pp. 184-186.

cocktail político explosivo. Apenas a contracção brutal do poder russo e o desejo dos dirigentes do Kremlin de não alienar a simpatia do Ocidente, têm impedido que conflitos com a intensidade do tchecheno se repitam noutras províncias ou repúblicas autónomas da Federação Russa, ou até mesmo para lá das suas fronteiras. Todavia, por muito forte que seja o empenho das democracias ocidentais numa resolução pacífica das querelas separatistas no antigo império soviético, o estatuto de potência nuclear da Rússia e o seu assento permanente no Conselho de Segurança da ONU são realidades que nem o mais fervoroso adepto do direito de ingerência humanitária se poderá dar ao luxo de ignorar⁴⁹.

No caso da ex-Jugoslávia muito mais poderia ter sido feito pelas potências ocidentais para evitar que um divórcio litigioso tivesse evoluído para uma chacina em família (quatro guerras entre 1991 e 1999, 250 mil mortos e cerca de 2 milhões de desalojados). Numa fase inicial, os europeus julgaram-se capazes de supervisionar a dissolução pacífica do estado dos eslavos do sul, e até mesmo ajudá-los a encontrar um novo *modus vivendi*, o qual poderia passar pela criação de uma entidade regional mais descentralizada, uma ideia que Lord Carrington, o mediador indigitado pela Comunidade Europeia, tentou vender aos líderes das várias republicas em meados de 1991⁵⁰. Contudo, foi no preciso momento em que se preparavam para aprovar a política externa e de segurança comum acordada na cimeira de Maastricht, que os estilhaços do conflito jugoslavo dispararam com maior violência, demonstrando quão longe a Europa ainda se encontrava de conseguir agir a uma só voz na arena internacional. Demasiado absorvidos pela crise do Golfo Pérsico, e não especialmente motivados para intervirem no “quintal da Europa”, os norte-americanos preferiram abster-se de um envolvimento activo na questão jugoslava, e com isso deixaram que os europeus se dividissem e perdessem a sua credibilidade diplomática.

E é aqui, no tipo de resposta a dar ao desafio colocado pelo nacionalismo étnico à ordem liberal europeia, que a analogia com o período de 1919 se torna especialmente interessante. Porque não foram os europeus e os norte-americanos capazes de travar as forças responsáveis pela destruição sangrenta da Jugoslávia? Porque é que a “limpeza étnica” provocou as devastações que se conhecem na Bósnia, Croácia e Kosovo? Como é que depois de Hitler e do Holocausto a comunidade internacional foi capaz de tolerar uma nova tentativa de recomposição das fronteiras europeias segundo linhas étnicas?

49 Sobre a dissolução da URSS, cf. David Pryce-Jones, *The War that Never Was: the Fall of the Soviet Empire, 1985-1991*, Londres, Weidenfeld e Nicolson, 1995.

50 Sobre o “plano Carrington” (a Jugoslávia *a la carte*) e a diplomacia da UE face à questão jugoslava, cf. Laura Silber e Allan Little, *Yugoslavia: Death of a Nation*, Nova York, Penguin Books, 1997, 3ª ed.

Há várias respostas possíveis. Em primeiro lugar, como observou Charles King, o falhanço do Ocidente explica-se, em larga medida, por uma compreensão equívoca das causas da dissolução Jugoslava. Ao partirem do pressuposto de que o federalismo jugoslavo correspondia a uma união de territórios soberanos (as repúblicas e, possivelmente, as duas províncias da Vojvodina e do Kosovo), os responsáveis ocidentais acharam que poderiam tratar cada um desses territórios como potenciais estados independentes, os quais se tornariam aptos para o reconhecimento internacional caso a respectiva população expressasse o desejo de aceder à independência num referendo ou em qualquer outra consulta democrática. Uma segunda forma de encarar o federalismo jugoslavo era entendê-lo como uma união de povos soberanos, as nações constituintes, que se encontravam espalhados pelas seis repúblicas e duas províncias. Assim sendo, para evitar que o desmantelamento da estrutura administrativa federal degenerasse numa competição violenta alimentada pelas pulsões tribais, alguém teria de persuadir as partes envolvidas (com a mistura certa de incentivos e ameaças) a negociar da forma mais civilizada possível os termos da sua separação.

Cada uma destas perspectivas conduzia a uma resposta política diferente. A primeira tenderia a encarar as pretensões territoriais de um dado território sobre outro como uma agressão internacional – caso das reivindicações sérvias sobre a Krajina croata e partes da Bósnia-Herzegovina, ou das ambições croatas em relação à Herzegovina; a segunda tenderia a encarar esse género de reivindicações não como pretensões irredentistas intrinsecamente condenáveis, mas como o reflexo de uma disputa legítima em torno dos despojos de um estado federal muito peculiar. A primeira resposta trazia implícito o reconhecimento das repúblicas secessionistas e a punição internacional dos seus eventuais “agressores”; a segunda exigiria um profundo engajamento diplomático da comunidade internacional na busca de uma solução negociada para o desmembramento (ou reforma) da Jugoslávia, uma solução que tivesse naturalmente em conta os receios e aspirações das minorias étnicas distribuídas pelas várias repúblicas⁵¹.

Ao optarem pelo primeiro curso de acção (depois de terem ignorado a escalada agressiva de Milosevic e dos seus sequazes em 1988-91, que muitos analistas apontam como a principal causa do colapso das instituições federais), os responsáveis ocidentais lançaram-se num caminho recheado de ciladas. Em finais de 1991 e inícios de 1992, o reconhecimento da Eslovénia, Croácia e Bósnia foi concedido pela UE sem que as autoridades de Ljubljana e Zagreb oferecessem sólidas garantias constitucionais em

51 Cf. Charles King, “Where the West Went Wrong”, *TLS*, 7.5.1999.

relação às minorias étnicas dos respectivos territórios (ao contrário do que sucedera em 1919, quando o Supremo Conselho Aliado só aceitou reconhecer os novos estados depois destes se comprometerem a respeitar os direitos fundamentais das minorias submetidas à sua jurisdição), ou sem que um esquema de partilha do poder na Bósnia-Herzegovina reunisse o consenso das três principais comunidades da república (muçulmanos bósnios, croatas e sérvios). A partir daqui, a terceira, e a mais mortífera das guerras de secessão jugoslavas, a Guerra da Bósnia, só por milagre poderia ter sido evitada. O resto da história é bem conhecido: três anos de atrocidades como já não se viam na Europa desde a II Guerra Mundial, uma intervenção da NATO em 1995 que pôs termo ao conflito bósnio mas deu cobertura à mais extensa campanha de limpeza étnica ocorrida nos Balcãs na década de 90 (a expulsão de 500 mil sérvios da Krajina croata), a deflagração de um novo conflito de características separatistas na província sérvia do Kosovo, seguido de uma nova intervenção da NATO (feita em nome de um Kosovo multiétnico, mas da qual veio a resultar o êxodo de metade dos 200 mil sérvios que habitavam a província), bem como o estabelecimento de mais um protectorado internacional na região.

O protectorado como solução?

Será o protectorado internacional o futuro dos Balcãs ocidentais? Estarão as potências ocidentais a entrar no limiar de uma nova, a do “imperialismo liberal”, como pretendem alguns comentadores internacionais⁵²? Até que ponto os contribuintes europeus e norte-americanos estarão dispostos a subsidiar o enorme esforço financeiro que a pacificação daquela região exige? Sobretudo, qual o sentido de intervenções levadas a cabo, entre outros motivos, para garantir os direitos democráticos das populações se estas continuarem a ser governadas indefinidamente por pró-cônsules nomeados pela comunidade internacional? Seria trágico se em nome das melhores intenções os ocidentais se preparassem para reeditar nos Balcãs a experiência do moderno colonialismo europeu. Essa não é, claramente, a vocação das democracias ocidentais contemporâneas. A resposta aos desafios que conflitos como os dos Balcãs colocam à estabilidade internacional talvez

52 O apóstolo deste “imperialismo liberal” é o diplomata britânico Robert Cooper, até há bem pouco tempo assessor diplomático do primeiro-ministro Tony Blair. Cf. os seus textos “The New Liberal Imperialism”, *Observer*, 7.4.2002 e “The Next Empire”, *Prospect*, Outubro de 2001, pp. 22-26, onde esse conceito é exposto e desenvolvido com algum detalhe.

possa encontrar alguma inspiração em ideias, conceitos e experiências que se distinguem por romperem com as concepções tradicionais da soberania estatal.

Uma delas, por exemplo, é o conceito de “autonomia extraterritorial”, ou “federalismo pessoal”, originalmente concebido pelos sociais-democratas austríacos Otto Bauer e Karl Renner em finais do século XIX, e cuja aplicação em estados marcados pela dispersão territorial dos grupos étnicos minoritários (como era o caso da Monarquia Dual e das antigas URSS e Jugoslávia) mereceria ser atentamente estudada por muitos constitucionalistas modernos. Apresentado ao Congresso Social-Democrata de Brno em 1899, o sofisticado programa de Bauer e Renner previa a transformação do estado Habsburguês num agregado de associações extraterritoriais definidas segundo um critério etnocultural, mas deixando aos indivíduos a livre escolha da associação a que desejavam pertencer (o que tenderia a despolitizar a etnicidade). Cada uma destas associações seria responsável por assuntos como a educação e a cultura, enquanto que as grandes questões políticas, a economia e a defesa continuariam sob a alçada das autoridades centrais do Império. Como nota o politólogo Vernon Bogdanor, os Habsburgueses podem não ter conseguido resolver a sua intrincada “questão das nacionalidades”, mas os métodos advogados pelos “seus” sociais-democratas foram mais tarde adoptados com algum êxito por outros países ocidentais, como por exemplo a Bélgica moderna, cuja mais recente Constituição combina formas de federalismo territorial com modalidades de federalismo pessoal⁵³.

Outra experiência digna de estudo é o já referido regime internacional de protecção das minorias. Votado ao esquecimento pela *débâcle* da SDN em 1940, o regime concebido em 1919 tinha o grande mérito de não se fiar apenas na retórica pseudo-liberal dos dirigentes nacionalistas dos novos estados, e de reconhecer que a paz cívica e a estabilidade internacional só poderiam ser alcançadas se os direitos colectivos das comunidades minoritárias (religiosos, educativos, culturais, políticos) fossem reconhecidos e protegidos. Desacreditada pela instrumentalização feita pelas potências totalitárias no período de entre-guerras, a causa dos direitos das minorias caiu quase num semi-esquecimento até que a derrocada dos dois últimos impérios multiétnicos europeus, o jugoslavo e o soviético, a colocou novamente na ordem do dia. Quando isso sucedeu, a comunidade internacional foi apanhada desprevenida em termos doutrinários: a ênfase colocada nos direitos humanos e na democracia não era suficiente para tranquilizar comunidades etnoculturais que se sentiam ameaçadas pela retórica chauvinista do grupo étnico dominante, mesmo que a

53 Vernon Bogdanor, “Forms of Autonomy and the Protection of Minorities”, *Deadalus*, vol. 126, n. 2, 1997, p. 82. Sobre esta temática, cf. também Aviel Roshwald, *op. cit.*, p. 17-18.

supremacia desse grupo se legitimasse em eleições e instituições democráticas. Foi durante esse lapso de desorientação que as guerras da secessão jugoslava e soviética deflagraram e provocaram as suas terríveis devastações.

De 1992 a esta parte, organizações como a OSCE têm desenvolvido uma reflexão importante nesta matéria, acompanhada de uma diplomacia discreta mas eficaz em várias regiões da antiga URSS e nos Balcãs (desenvolvida pelo seu Alto Comissário para as Minorias Nacionais). Em muitas das recomendações elaboradas por peritos da organização referentes aos direitos educativos, linguísticos e culturais das minorias nacionais, ou à sua participação na vida pública nos estados em que se encontram inseridas⁵⁴, é possível descortinar inúmeros pontos de contacto com a doutrina esboçada nos Tratados de 1919 e sistematizada pela SDN nos anos seguintes⁵⁵. Uma aposta na diplomacia preventiva em zonas de risco como aquelas será sempre mais barata (quer em termos materiais, quer sobretudo em termos humanos) do que a gestão de crises humanitárias, as intervenções militares e o estabelecimento de protectorados internacionais. Fazendo uso de uma panóplia de instrumentos de pressão política e económica, as democracias ocidentais poderão também influenciar a evolução política e constitucional das antigas sociedades socialistas com vista a conformá-las à máxima, enunciada por Vernon Bogdanor, segundo a qual “em sociedades divididas, a democracia deve ser equacionada não como o sistema da regra da maioria, mas como o sistema da partilha do poder”⁵⁶. Talvez assim seja possível travar a dinâmica centrífuga alimentada pelo ressentimento e pela alienação de grupos minoritários e alcançar um compromisso satisfatório entre as legítimas aspirações autonomistas desses grupos e a estabilidade dos estados saídos do degelo comunista⁵⁷.

54 Essa documentação encontra-se disponível no site da OSCE, www.ocse.org. Sobre os resultados da acção diplomática do Alto Comissário Max van der Stoel (até 1999), cf. “Max van der Stoel, minority man”, *The Economist*, 11.9.1999.

55 Para as características essenciais do novo “regime” internacional relativo às questões envolvendo minorias étnicas, cf. o muito optimista artigo do director do *Minorities at Risk Project* da Universidade de Maryland, Ted Robert Gurr, “Ethnic Warfare on the Wane”, *Foreign Affairs*, vol. 79, n. 3, Maio-Junho, 2000, pp. 52-64.

56 Vernon Bogdanor, *op. cit.*, pp. 66-67. Poderão, mas nem sempre deverão esperar resultados muito animadores (vide os casos de Chipre e do Líbano, onde esquemas de partilha do poder foram já ensaiados, e sem grande êxito). De facto, como observa Michael Mandelbaum, os casos onde o modelo de “democracia consocional” até hoje vingou situam-se todos nas “sunny liberal uplands of the international system”, e não nas suas periferias subdesenvolvidas. Cf. Michael Mandelbaum, “The Future of Nationalism”, *National Interest*, Fall, 1999, p. 23.

57 Cf. as pertinentes sugestões dos dois relatórios (2000 e 2001) elaborados pela Comissão Internacional Independente sobre o Kosovo, estabelecida por iniciativa do primeiro-ministro sueco, Göran Persson em 1999 para fornecer uma “análise objectiva dos acontecimentos ocorridos antes, durante e depois da guerra

Igualmente salutar poderá ser o exemplo da história europeia pós-1945. Embora o Estado-nação permaneça a pedra angular do sistema europeu, todo o desenvolvimento político, institucional e económico da Europa Ocidental da II Guerra Mundial aos nossos dias demonstra como a soberania nacional pode ser dividida e partilhada com efeitos altamente benéficos para a consolidação da paz e para o florescimento de sociedades prósperas, livres e democráticas. Os estados europeus ocidentais, da Bélgica à Espanha, do Reino Unido à França, não estão certamente isentos de pressões centrífugas no seu interior, mas parece indubitável que as fórmulas já ensaiadas de autonomia regional e partilha do poder segundo linhas federais, bem como a aplicação do princípio da subsidiaridade, têm contribuído para conter a dinâmica fragmentadora que as reivindicações regionalistas ou nacionalistas mais radicais poderiam desencadear⁵⁸. Uma integração dos Balcãs ocidentais nesta “Europa das regiões” (que poderá não estar para breve, mas que mais dia ou menos dia terá de ser equacionada pela UE) seria provavelmente o horizonte mais motivador para um conjunto de povos que desde o desaparecimento do Marechal Tito, “o último dos Habsburgos”, tarda em encontrar um *modus vivendi* civilizado.

do Kosovo”. A Comissão foi presidida pelo juiz sul-africano Richard Goldstone e congregou um conjunto de reputadas personalidades internacionais (como os académicos Jacques Rupnik, Michael Ignatieff, Richard Falk, entre outros). Ambos os relatórios foram consultados em www.kosovocommission.org, em 22.10.2002.

58 Cf. Aurore Maillet, “La prolifération étatique en Europe occidentale: l’Union fait-elle la force?”, *La Revue Internationale et Stratégique*, 37, Primavera 2000, pp. 90-99. Sobre as dinâmicas regionalistas na UE, cf. também John Newhouse, “Europe’s rising regionalism”, *Foreign Affairs*, vol. 76, n. 1, Janeiro-Fevereiro, 1997, pp. 67-84, e sobre a necessidade de “europeizar” os Balcãs, cf. os já citados relatórios da Independent International Commission on Kosovo.

Como se Faz um Estado com a Ajuda de Estranhos?

Intervenções externas e construção de Estados nos Balcãs do século XIX

Bruno Cardoso Reis

Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Cambridge.

Investigador Associado do IEEI. Membro do Centro de História da UCP.

Resumo

A nossa análise centra-se nos objectivos, mecânica e resultados de um século de intervenção das principais potências europeias no calcanhar de Aquiles da segurança europeia que eram os Balcãs. O nosso objectivo é perceber a importância destas intervenções militares externas no processo de constituição dos novos Estados balcânicos: Sérvia, Grécia, Roménia e Bulgária, e analisá-las em termos das questões fundamentais que, ontem como hoje, este tipo de operação militar suscita, nomeadamente quanto à sua legitimidade, assim como aos critérios de sucesso a aplicar. Mostramos quer as dificuldades de não intervir, quer os perigos de intervir; quer os problemas de intervir de forma multilateral, quer os riscos de intervir unilateralmente. A nossa tese fundamental é a de que estas intervenções nos Balcãs são as primeiras verdadeiramente modernas no sentido de que representam o triunfo do modelo europeu ocidental de Estado, a emergência simultânea do nacionalismo como um problema internacional, assim como o relevo crescente de preocupações humanitárias e da opinião pública e publicada na determinação da política externa das grandes potências. Por isso a sua análise é particularmente relevante para uma melhor compreensão dos problemas das intervenções actuais.

Abstract

The article focuses on the political nature and the results of the military interventions, by the European great powers, in the Balkans during the nineteenth century. The aim of the article is to understand the importance of such external interventions in the process of state formation, in countries such as Serbia, Greece, Romania and Bulgaria. Moreover, the author seeks to analyse the legitimacy and the success of those processes. In this regard, the article also addresses the relevance of the principle of non-intervention and the issues of multilateral and unilateral intervention. The claim of the article is that those interventions constitute the first cases of modern military interventions in the sense that they represent the triumph of the modern model of sovereign statehood, the emergence of nationalism as an international problem and the growth of humanitarian concerns within liberal great powers.

Não há questão mais pertinente na actualidade ao nível das relações internacionais do que saber qual o papel das intervenções externas no fazer (ou refazer) de um Estado. A recente intervenção armada anglo-americana no Iraque, iniciada em Março de 2003, é o último episódio de uma vaga crescente de intervenções militares das potências ocidentais na periferia instável do sistema internacional a partir do final da Guerra Fria, que vem suscitando uma série de questões fundamentais:

- Como se faz a legitimação destas intervenções externas e quais as suas implicações em termos de uma ordem internacional de Estados soberanos?
- Até que ponto o factor opinião pública condiciona, ou obriga mesmo, a intervenções por empatia ‘humanitária’?
- Qual o seu significado em termos da tão falada revolução em questões militares (*revolution in military affairs*)?
- E, *last but not least*, quais os critérios e mecanismos de uma intervenção bem sucedida; ou, posto de outra forma, como se constrói um Estado com a ajuda de estranhos?

As intervenções externas de potências mais poderosas nos assuntos internos de zonas periféricas, pois é fundamentalmente essa hierarquia que permite distingui-las de uma acção militar ou diplomática ‘normal’, estão longe de ser um fenómeno novo da vida internacional. Na verdade, elas são um instrumento essencial de afirmação de qualquer poder hegemónico ao nível regional ou global, de que a história nos oferece múltiplos exemplos¹. Portanto, tem todo o cabimento procurar no passado precedentes para analisar este tipo de acção. A ideia das lições da história, se bem que impopular entre os historiadores influenciadas pelos Annales e a dita ‘Nova História’ corresponde na verdade a uma tendência muito generalizada da mente humana para funcionar em termos de analogias com a experiência passada. Não significa isto que nos assalte a ilusão, tantas vezes denunciada, de ser fácil tirar lições do passado. Mas precisamente por isso nos parece particularmente útil a recomendação metodológica de Alexander L. George e Gordon Craig no sentido de uma abordagem histórica estruturada tematicamente. Consequentemente iremos procurar uma análise das questões que enumerámos no quadro

1 Para uma discussão mais ampla do conceito de intervenção cf. J. E. HARE e Carey JOYNT, ‘Intervention’ in Lawrence FREEDMAN (eds.), *War*, (Oxford: OUP, 1994), pp. 182-184.

da história das intervenções externas no processo de formação de Estados nos Balcãs no século XIX².

Breve genealogia dos Estados Europeus

Os Estados são formados como resultado de um conflito em torno da legitimidade e do exercício do poder supremo numa determinada região, seja por secessão, seja por conquista de determinados territórios. As questões de ‘mudança de regime’ são, portanto, um problema muito antigo. Frequentemente os conflitos que estão na origem da formação de Estados são violentos. Há exceções, por exemplo, próximo do período que nos interessa, a secessão da Noruega à Suécia, em 1905. Mas o fenómeno da cedência voluntária e negociada do poder é algo raro. A maioria dos Estados nasceram de parto difícil e sangrento. O que não é de espantar, tendo em conta que a essência do processo de formação de um Estado é a monopolização da autoridade pública, do uso legítimo da violência num determinado território. Uma vez que poder e território não são infinitos, tornam-se naturalmente objecto de disputa. No entanto, para fundarem um Estado quaisquer conquistadores ou usurpadores vitoriosos têm de aceitar limites à sua acção violenta, sob pena de não passarem de um efémero bando armado de saqueadores. A conquista de um Estado é, portanto, regra geral, um processo equívoco, em que os conquistadores são também conquistados pela ordem estatal pré-existente. De facto, a existência de um sistema fiscal e legal, de uma burocracia e de um exército minimamente organizados, são as características fundamentais distintivas de um Estado, em oposição a frágeis aglomerações clânicas ou tribais. Ou seja, os novos senhores incorporam alguns elementos da velha ordem e estabilizam fronteiras mediante acordos com centros de poder pré-existentes em territórios vizinhos, aceitando limites internos e externos à sua acção violenta. Assim se resolveu historicamente o problema político básico identificado por Max Weber, o da legitimação da força, com a aceitação do novo poder por uma parte da elite anterior, geralmente a casta sacerdotal, e pelos Estados vizinhos mais antigos³.

2 Gordon A. CRAIG and Alexander L. GEORGE, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*, (New York/Oxford: Oxford U. P., 1995), p. 153, argumentam que ‘não é fácil aprender com a história’, quer porque ‘as pessoas frequentemente não concordam a respeito da lição correcta’ quer porque ‘frequentemente aplicam-na de forma errónea a uma situação que difere da anterior em aspectos importantes.’ Isto é o resultado sobretudo de um recurso a ‘analogias históricas únicas’, pelo que defendem em alternativa uma abordagem com base em estudos de caso agrupados tematicamente de ‘uma série de ocorrências históricas de um determinado fenómeno’.

3 Cf. Charles TILLY, *Coercion, Capital and European States AD 990-1992*, (Oxford: Blackwell, 1992), pp. 1-16.

A formação dos reinos medievais europeus a partir do moribundo Império Romano do Ocidente é um bom exemplo do processo que acabámos de descrever. Ora, foi durante a Idade Média europeia que emergiram os Estados que iriam afirmar-se como poderes dominantes a nível global e foi do sistema de regulação consuetudinária das relações entre eles que veio a emergir a ordem internacional global moderna. Nele, durante muito tempo e nomeadamente no período medieval era reconhecido um direito de conquista como título de governo, como método aceitável de formação de Estados. Na verdade, era praticamente o único conhecido – a par da usurpação hábil, particularmente praticada por repúblicas urbanas em relação a soberanos distantes. O que correspondia ao reconhecimento de que a única forma de estabilizar minimamente o sistema era aceitar no seu seio usurpadores bem sucedidos, de acordo com um critério de durabilidade e estabilidade de fronteiras que era essencial para obterem reconhecimento por parte de entidades que incarnavam precisamente a noção de continuidade – o Papado e o Sacro-Império Romano-Germânico⁴.

No contexto da *Res Publica Christiana* medieval, que antecede a consolidação de Estados territoriais modernos, a noção de intervenção externa não tinha pleno sentido, pois não estava completamente desenvolvida a ideia de uma soberania exclusiva e, menos ainda, nacional. Mas é evidente que o critério da ortodoxia da fé ou da legitimidade dinástica foi usado – possivelmente com sinceridade, mas certamente também com sentido de oportunidade táctica –, em diversas ocasiões, no sentido de legitimar intervenções militares contra poderes rivais. A excomunhão de um soberano pelo Papa era vista, pelo menos entre os séculos VIII e XVI, como legitimando a sua deposição pela força, e era tão procurada como fonte de apoio moral num conflito como actualmente o é uma resolução da ONU. Entre os séculos XV e XVII assiste-se, como reacção a esse primeiro ‘internacionalismo’, à consolidação de Estados territoriais bem definidos na Europa Ocidental, com fronteiras delimitadas e o poder exclusivamente concentrado no respectivo soberano, que passa a ser descrito como ‘imperador no seu próprio reino’ para significar precisamente isso. A paz de Vestefália (1648) e o princípio ‘cujus regius eius religio’ em que assentou veio representar a consolidação desse *acquis* e o abandono do princípio do direito de ingerência em nome da defesa da ortodoxia religiosa, que, numa Europa dividida entre Protestantes e Católicos, tinha passado a ser uma receita para a guerra perpétua. Todavia, tal não significa que a guerra tenha sido deslegitimada como instrumento de construção dos Estados. Antes ela passou a ser vista como sendo um facto moralmente neutro, plenamente

4 Cf. obra clássica de síntese de René FÉDOU, *L'État au Moyen Age*, (Paris : PUF, 1971), maxime os capítulos 1 e 2 : ‘Continuité ou rupture?’, p. 9ss.; e ‘Les sources du pouvoir’, p. 26ss.

legitimada pela pura e simples defesa ‘egoísta’ dos interesses do poder soberano, numa linha de *Realpolitik* maquiavélica, simplesmente, na clássica definição de Clausewitz, a ‘simples continuação da política por outros meios’. Só são reconhecidos limites legais à condução da guerra, não ao desencadear do conflito⁵.

A conquista, mas também a legitimação dinástica – o sistema tradicional para garantir a continuidade dos centros de poder –, ou seja a herança ou o casamento com uma herdeira bem dotada de territórios, representaram formas mais suaves de consolidação dos Estados territoriais europeus; embora, raramente dispensassem completamente alguma forma de demonstração de força e fosse também ela causa de importantes conflitos.

Esta legitimação dinástica é significativamente abalada a partir do final do século XVIII, com a Revolução Francesa e o crescimento da ideologia nacionalista, que afirma que um Estado só é legítimo na sua forma de governo e nas suas fronteiras, se corresponder a um determinado grupo nacional, visto como uma comunidade natural, cuja vontade soberana ele representa. Nacionalismo que, por sua vez, passou a ser uma das principais causas dos conflitos contemporâneos⁶.

Porém, a nova ordem internacional saída da paz de Viena (1815) e o sistema de congressos, expressão do Concerto Europeu entre as principais potências que irá dominar, com breves intervalos de crise, até finais do século XIX, veiram impor importantes restrições institucionais conservadoras – ou para usar o termo popularizado por Ikenberry ‘constitucionais’ mesmo se, pelo menos inicialmente, em nome do anti-constitucionalismo

5 Como refere Stanley HOFFMANN, *Duties Beyond Borders*, (Syracuse: Syracuse UP, 1981), p. 46: ‘Many centuries were dominated by the ‘just war’ theory, which was a doctrine of restraints on the causes and the conduct of war before the sovereign territorial state became the prevalent structure of the international system. Then, during a second phase, which lasted two and a half or three centuries, the age of sovereignty, war was treated essentially as a morally neutral fact [...]; the only rules which tried to deal with war were rules on how to fight, but not on why to fight [...]’. Para o enquadramento da citação do clássico da estratégia cf. Carl von CLAUSEWITZ, *On War*, Peter Paret e Michael Howard (eds.), (Princeton: Princeton UP, 1976), pp. 86-87.

6 A respeito do nacionalismo seguimos sobretudo em termos mais genéricos Eric HOBBSBAWM, *Nations and Nationalism: Program, Myth, Reality*, (Cambridge, CUP, 1991) e Ernest GELLNER, *Nações e Nacionalismo* (Lisboa: Gradiva, 1993). Mas particularmente dois excelentes artigos de síntese e reflexão em termos da sua relevância nas questões internacionais contemporâneas – Anatol LIEVEN, ‘Qu’est-ce qu’une nation? Scholarly Debate and the Realities of Eastern Europe’, *The National Interest*, n.º 49 (Fall 1997), pp. 11-22; e Stephen VAN EVERA, «Hypotheses on Nationalism and War», *Theories of War and Peace*, (Cambridge MA: MIT, 2000), pp. 257-291. Adoptamos a formulação de nacionalismo comum aos dois primeiros autores que consiste em defender como princípio orientador da ação e legitimidade política que o Estado e a Nação devem coincidir. A abordagem de Van Evera sendo sem dúvida a melhor sistematização disponível sobre a ligação entre nacionalismo e guerra (cf. maxime pp. 260-261), ignora praticamente a questão da intervenção externa – excepto no campo das sanções económicas – e nomeadamente o efeito encorajador decisivo que um patrono externo pode ter em grupos nacionalistas. Nesse aspecto Lieven é mais interessante.

- ao processo de formação violenta de Estados na Europa no dealbar desta era do nacionalismo revolucionário. Mas, tal como Napoleão, que tinha procurado usar os movimentos nacionalistas emergentes em proveito de um projecto de hegemonia francesa, também esta nova ordem europeia teve muita dificuldade em o domesticar. Na verdade, os acordos de 1815 tinham já dado um passo 'revolucionário' no sentido da consolidação territorial dos Estados da Europa, com a aceitação da extinção de muitas pequenas entidades antes soberanas, que passaram da ordem das centenas para a das dezenas. Porém, os líderes das principais potências europeias vitoriosas também assumiram como condição de pacificação do Continente depois de mais de duas décadas de guerras de uma violência nunca vista, a rejeição da ruptura revolucionária e da alteração *manu militari* das fronteiras. Ou seja, comprometeram-se implicitamente com uma agenda de controlo dos impulsos revolucionários e nacionalistas libertados pelo exemplo francês e de contenção dos seus impulsos revisionistas e expansionistas, mediante um sistema de consulta mútua, consenso e compensação relativamente a qualquer alteração territorial que afectasse o equilíbrio de poder⁷. O que significou que apesar de, em 1815, ao contrário do que chegou a estar previsto, não ter havido uma garantia explícita do *statu quo*, abrangendo explicitamente o Império Otomano, este grande império multinacional que dominava boa parte dos Balcãs desde o século XV era indirectamente salvaguardado por este sistema⁸.

Os primeiros testes a esta nova ordem europeia surgiram bem cedo em vários pontos da periferia europeia: na Península Ibérica, na Península Itálica e na Península Balcânica sob controlo otomano. Suscitando intervenções externas legitimadas pela necessidade de combater estes desafios à base da nova ordem europeia - a permanência dos reis 'nomeados' por Viena. No Reino das Duas Sicílias e no da Sardenha/Piemonte são os austríacos a intervir (1821); na Espanha, são forças voluntárias francesas, os '20.000 São Luíses' (1823)⁹. Porém, na zona que nos preocupa, a Península Balcânica, a revolta nacionalista grega de Abril de 1821 contra o domínio otomano revelar-se-á um assunto mais complicado. O desmembramento do Império Otomano alteraria necessariamente o equilíbrio de forças no Continente, pelo que o princípio conservador funcionou aqui contra

7 Cf. a análise da paz de Viena de 1815 e do respectivo sistema de congressos in G. John IKENBERRY, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton UP, 2001), pp. 18-20 and 80-116, que deve ser complementada pelas duas melhores obras de história das relações internacionais deste período, AJP TAYLOR, *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*, (Oxford: OUP, 1988 [1954]); e Paul SCHROEDER, *The Transformation of European Politics, 1763-1848*, (Oxford: OUP, 1994).

8 G. John IKENBERRY, *After Victory*, p. 108.

9 Em Portugal ela resultou, recorde-se, na contra-revolução preventiva de D. João VI - qual Jaruselski do século XIX passado - precisamente com o argumento de evitar uma intervenção externa.

uma intervenção externa. Tardiamente, no entanto, a partir de 1826, ele acabou por se verificar, e apesar da suposta neutralidade funcionou a favor dos revoltosos, acabando por resultar na criação de um novo Estado.

Entretanto, em 1830, no próprio coração da Europa Ocidental, a ordem de Viena era abalada por uma nova revolução francesa, embora esta tivesse sido moderada pelas memórias do terror e pelo receio de uma intervenção internacional, pelo que simplesmente substituiu o tradicionalista Carlos X pelo liberal Luís Filipe I como soberano. À sua sombra, uma revolta nacionalista no sul católico do novo reino da Holanda (criado em 1815) irá provocar paralelamente, a formação do primeiro novo Estado no Ocidente europeu pós-1815 – a Bélgica, cuja neutralidade e fronteiras serão garantidas pelo Tratado de Londres de 1839 que vem integrar este ‘facto consumado’ na ordem europeia. Nas décadas seguintes, será a vez da Itália e da Alemanha procederem a um processo de unificação nacionalista que culminou em 1870, e foi um incentivo importante para os movimentos revolucionários balcânicos. No entanto, a importância estratégica dos Balcãs para o equilíbrio de poder europeu, por um lado, e o seu carácter periférico e a fragilidade destes grupos nacionalistas, pelo outro, irão determinar que a criação de novos Estados nessa zona tenha resultado sempre em última análise de intervenções externas que, como procuraremos demonstrar no final da nossa análise, podem ser consideradas as primeiras intervenções verdadeiramente modernas, cuja análise reveste portanto particular interesse para perceber este fenómeno na actualidade.

Problemas orientais – Soluções ocidentais?

Como refere uma das melhores especialistas da região neste período: ‘a história da península balcânica dos anos 1804 a 1887 é dominada pela questão das revoltas nacionalistas e a formação de novos Estados. No intervalo entre estes anos, a independência da Grécia, Sérvia e Roménia, e a autonomia da Bulgária foram reconhecidas [...]’. Para perceber este fenómeno há que considerar ‘algumas tendências que dizem respeito [...] ao conjunto da Europa’ e nomeadamente ‘a formulação e a aceitação cada vez mais generalizada de ideologias nacionalistas e liberais’ assim como ‘a crescente intervenção das grandes potências europeias e o surgimento da chamada «Questão Oriental»’.¹⁰ Esta última dá nome ao facto de que era evidentemente impossível ignorar, no quadro da

¹⁰ Barbara JELEVTICH, *History of the Balkans*, p. 171.

segurança europeia, o vasto território dominado pelo Império Otomano no flanco sul do Continente e dominando a costa do Mediterrâneo Oriental¹¹.

A ordem europeia no período pós-Congresso de Viena de 1815, assentava numa lógica facilmente compreensível – a de que as guerras que tinham devastado a Europa nas décadas anteriores tinham resultado do ímpeto revisionista da ordem interna e externa provocado por movimentos revolucionários inspirados na receita francesa de 1789 de que os povos eram senhores de si mesmos. A solução seria, portanto, não permitir que nada perturbasse a ordem interna e as fronteiras dos Estados reconhecidos nesse famoso Congresso¹². Uma questão fundamental para a estabilidade europeia foi deixada em branco: a integridade do Império Otomano.

O temido ‘Turco’ tinha sido um factor essencial na (in)segurança europeia desde o século XV, mas nunca havia sido aceite como parte do sistema europeu de Estados. Algo que, aliás, a Sublime Porta, sede do Califado Islâmico, nunca havia desejado até ao início do século XIX. Se no final do século XVII Istambul havia sofrido a sua primeira derrota importante no continente europeu, às portas de Viena (1683), resultando numa contra-ofensiva que a privou da Hungria, esta era uma derrota digerível, pois representava a perda de territórios recentes. No século XVIII as ofensivas austríacas e russas nos territórios sérvios e romenos do sultão falharam, apesar de começos promissores e do apoio de revoltas locais. No entanto, no final do século XVIII, Viena e Sampetersburgo estavam já suficientemente confiantes na sua força e popularidade entre os cristãos balcânicos para planearem uma partilha dos territórios europeus do sultão à imagem do que estavam a fazer relativamente à Polónia – a região ocidental, sérvia essencialmente, caberia a Viena, e a zona oriental, romena e búlgara, seria entregue a Sampetersburgo. Nessa época, nem a França nem a Grã-Bretanha, ou menos ainda a Prússia, estavam em condições de opor-se a esta definição de esferas de influência e futura expansão nos Balcãs¹³.

Porém, a Revolução Francesa e as guerras que ela desencadeou, alteraram esta equação de forma decisiva, desde logo, forçando o fim da guerra iniciada em 1787 pelas duas grandes potências europeias orientais com o objectivo de expulsar os Otomanos da Europa, com retirada das forças austríacas (1791) e russas (1792). Depois, por que a forma

11 A obra clássica a este respeito é a de M.S.ANDERSON, *The Eastern Question 1774-1923*, (London: Macmillan, 1966); embora tenha de ser acompanhada de obras mais recentes, como a análise e antologia de A. L. Macfie, *The Eastern Question 1774-1923*, 2nd rev. ed., (London: Longman, 1996).

12 Neste respeito seguimos a obra clássica de Henry KISSINGER, *A World Restored: Castlereagh, Metternich and the Restoration of Peace 1812-1822*, (New York: Orion Pub., 2000).

13 Bernard LEWIS, *O Médio Oriente e o Ocidente: O que Correu Mal?* (Lisboa: Gradiva, 2003), maxime cap. 1, ‘As lições do Campo de Batalha’, p. 27 ss.

como campanha contra a República e Napoleão decorreu, levou a um enorme reforço do poder naval inglês no Mediterrâneo, nomeadamente com a ocupação de Malta e das ilhas Jónicas junto à costa grega. Por fim, a paz de Viena de 1815 era impossível de conciliar com uma grande expansão territorial nos Balcãs de qualquer uma das principais potências europeias. Sem a Revolução Francesa teria sido perfeitamente possível que os Balcãs tivessem sido divididos sem problemas entre os Habsburgos e os Romanov, fosse num regime de controlo directo, fosse de protectorados com zonas de influência claramente delimitadas. O que sem dúvida reforçaria o peso de Viena e Sampetersburgo no sistema internacional, mas teria também dado maior estabilidade à região; pelo menos no curto prazo, pois o problema do nacionalismo dificilmente se poderia deixar de colocar no quadro de modernização do Estado, nomeadamente no campo da educação, burocracia e participação política das massas.

Todavia, o que é certo é que a conjugação das doutrinas revolucionárias francesas, e deste novo ambiente geopolítico, provocou uma deslocação fundamental na orientação das revoltas dos grupos cristãos na ‘Turquia na Europa’ e tornou a estabilidade territorial nos Balcãs uma miragem no longo prazo. No século XVIII, grupos insatisfeitos de cristãos eslavos sob domínio otomano, cientes da sua própria fraqueza organizativa e militar, procuraram activamente o apoio das grandes potências regionais cristãs com os seus centros em Viena e Sampetersburgo. Ambas, aliás, com um historial de apelar ao auxílio dos cristãos balcânicos nas suas campanhas contra Istambul e de acolhimento e protecção de comunidades de refugiados da região. A ambição máxima destas revoltas eslavas era a de obter um imperador cristão que substituísse o sultão como senhor mais benévolo dos seus territórios. No século XIX, no entanto, as revoltas balcânicas rapidamente se transfiguraram em revoluções tendo como objectivo último a plena independência e a reunião de todos os territórios que consideravam serem historicamente e etnicamente seus. Porém, estas revoltas balcânicas foram sempre, por si só, incapazes de derrotar o poderio militar otomano. Algo que os seus líderes não ignoravam. Por isso, os nacionalistas balcânicos do século XIX, numa variante significativa relativamente à subordinação voluntária às grandes potências do século XVIII, procuraram provocar a intervenção das grandes potências escudada em motivos humanitários com vista a obter por via da pressão da opinião pública europeia objectivos políticos, que, no entanto, contrariavam as estratégias dos principais Estados europeus.

Esta transição é ilustrada pela revoltas sérvias de 1804-1813 e 1814-1815, e pela revolução grega de 1821-1831. A revolta dos sérvios procurou inicialmente, no molde clássico, obter garantias de auto-governo com um apelo à protecção de um ‘bom soberano’;

nem sequer pondo em causa o sultão, pois começou até pela aliança de milícias locais sérvias e de administradores nomeados por Istambul contra os abusos e insubordinação dos janísseros¹⁴. Porém, por receio de que a Sublime Porta não correspondesse a esta ‘lealdade’, interesseira diga-se, os revoltosos estabeleceram também contactos com o imperador Habsburgo – já antes objecto de várias tentativas de aliança abortadas, a última das quais em 1787, em que muitos sérvios combateram como voluntários nos *Freicorps* ao serviço de Viena – e com o czar Romanov. Foi de Sampetersburgo que, em 1807, surgiu um enviado que prometeu um estatuto de protectorado aos sérvios. Um apoio que, no entanto, foi sol de pouca dura, com a retirada forçada da tropas russas face ao avanço de Napoleão em direcção ao coração da Rússia em 1812.

Já a revolução grega de 1821, se bem que no seu manifesto inaugural utilize ainda como grande argumento mobilizador o apoio de um ‘grande império’, não deixa em dúvida desde o início os seus objectivos nacionalistas – a realização da *Megali Idea* do Grande Desígnio nacional de restaurar um poderoso império ortodoxo grego à imagem do passado glorioso de Bizâncio/Constantinopla. Na verdade, surgiu já no seio dos conspiradores a ideia profundamente moderna de que apesar de eles serem militarmente fracos, a repressão otomana seria tão violenta que iria provocar uma intervenção externa da parte das grandes potências europeias que acabaria por levar à criação de um Estado grego¹⁵.

A parte da elite grega que se rebelou contra o sultão em 1821 – pois muitos elementos do grupo mais privilegiado de todos os cristãos submetidos ao sultão mantiveram-se leal a este último – procurava portanto refazer o Império Bizantino na ‘Turquia na Europa’, na chamada Rumélia. Animada pelas ideias revolucionárias europeias imaginava-se a combater pela civilização europeia cujo berço representavam contra ‘o Turco’, Europa Ocidental com a qual a elite grega culta do Império Otomano sempre se mantivera em estreito contacto¹⁶. O problema estava no facto da Rumélia conter muitos grupos etnico-linguísticos e comunidades religiosas, embora as elites cristãs, de um modo geral, fossem ortodoxas e

14 Esta tropa de elite otomana, tinha-se tornado numa espécie de casta fechada, extremamente conservadora, e que frequentemente abusava das populações locais em desafio às ordens de Istambul, como sucedia no caso da Sérvia. Viria a ser extinta violentamente por Mahmud II em 1826.

15 A melhor referência é a parte respeitante ao século XVIII in Barbara JELEVITCH, *History of the Balkans. I. Eighteenth and Nineteenth Centuries*, (Cambridge: CUP, 1983), p. 39ss. E a parte inicial do volume de Peter SUGAR e Ivo LEDERER (eds.), *Nationalism in Eastern Europe* (Seattle: University of Washington Press, 1969).

16 Na verdade esta era das suas funções no quadro do Império, sendo essencialmente gregos a assumir a função de Dragomans, ou seja diplomatas-intérpretes, nas negociações entre a Sublime Porta e Istambul, isto, claro está, até à revolta de 1821. Cf. Bernard LEWIS, *O Médio Oriente e o Ocidente*, p. 55.

educadas em grego. Não é de espantar, portanto, que este levantamento pan-helenista tenha falhado rapidamente nas zonas de maioria eslava da futura Roménia e Bulgária. No entanto, nas zonas aonde os falantes de grego estavam em maioria – no coração acidentado da Grécia clássica – a revolta inicial criou uma resistência efectiva. O acidentado Peloponeso e as ilhas gregas com os seus muitos navios habituados a cruzar o Mediterrâneo vieram a formar o núcleo da Grécia livre.

Infelizmente para as perspectivas de rápido sucesso desta revolta, não era por acaso que as potências europeias dominantes na zona oriental da Europa – os impérios dinásticos dos Habsburgos e dos Romanov – eram os mais empenhados garantes da nova ordem internacional pós-1815. O trono de Viena não podia ter simpatias por movimentos nacionalistas e separatistas, sendo um império dinástico plurinacional. Quanto à autocracia de Sampetersburgo, embora ocupando maioritariamente áreas com uma vasta população russa, tinha muitas minorias étnicas e sobretudo temia todo o tipo de agitação revolucionária. Efectivamente Alexandre I recusou apoiar um levantamento que não tinha a sua aprovação. Isto, apesar de alguns no núcleo dirigente da sociedade secreta *Philikia Heleniki* que organizou o levantamento grego estarem ao serviço do czar – o seu chefe, o general Constantin Ypsilantis, era ajudante-de-campo do soberano russo, e assumiu o título de regente como que a marcar que acima dele estava Alexandre I; e de os czares serem os protectores tradicionais dos cristãos ortodoxos no Império Otomano, reclamando a condição de herdeiros dos ‘césares’ (czares) ortodoxos de Constantinopla/Istambul. Na decisão de Sampetersburgo terá pesado certamente o desejo de preservar as regras de 1815 – no momento em que se reunia o Congresso de Messina precisamente para as reafirmar –, assim como o sentimento de despeito por uma revolta que escapava ao seu controlo e podia ameaçar o projecto histórico russo de controlo total das margens do Mar Negro e de Constantinopla, sede do Patriarcado Ecuménico Ortodoxo e seu acesso natural ao Mediterrâneo¹⁷.

Quanto aos poderes ‘liberais’ – a França e a Grã-Bretanha –, eles eram defensores ainda mais empenhados do *statu quo* na região balcânica, pois temiam os efeitos do expansionismo russo no Mediterrâneo. Com a excepção das oscilações de Sampetersburgo – entre temer uma coligação europeia pró-turca, por um lado, e o patrocinar os nacionalismos balcânicos procurando subordiná-los a objectivos russos, por outro – estes dados permanecerão fundamentalmente os mesmos até ao final do século XIX.

17 Charles JELEVITCH, *Tsarist Russia and Balkan Nationalism...* (Berkeley: University of California Press, 1958).

Na verdade, o facto de dificilmente o equilíbrio de poder desenhado em Viena em 1815 poder resistir a grandes alterações territoriais no Sudoeste Europeu é a principal explicação da prolongada resistência dos principais governos europeus à intervenção na região em favor dos grupos cristãos que sucessivamente se irão revoltar contra o domínio otomano. Isto, apesar de uma forte pressão da opinião pública no sentido da defesa destes correligionários oprimidos pelo 'jugo turco'. Foi o interesse estratégico da região que acabou por tornar impossível às principais potências europeias ignorar as sucessivas crises balcânicas. O surgimento dos Estados Balcânicos vai dar-se no quadro de crises internacionais, e as suas fronteiras e sistemas políticos serão ditados pelas principais potências europeias de acordo com as regras de modernização política consensuais ao tempo. Antes de avançarmos para a análise mais temática dos padrões observáveis nestas intervenções de acordo com as perguntas que inicialmente formulámos, convém, no entanto, desenhar em traços gerais os factos fundamentais relativos a estas intervenções de grandes potências europeias na formação dos Estados balcânicos formados no século XIX – Sérvia, Grécia, Roménia e Bulgária.

Sérvia

Os sérvios haviam logrado manter um pequeno principado virtualmente independente na região periférica montanhosa do Montenegro e uma Igreja Ortodoxa nacional, autocéfala, – independente do Patriarcado de Constantinopla – com a sede em Pec (Kosovo), durante praticamente todo o período turco. Estes dois pólos, a par de Karlowitch na Voivodina austríaca aonde muitos emigrados sérvios tinham sido acolhidos pelos Habsburgos num quadro de auto-governo, tinham mantido viva uma ideologia nacional assente no culto do império medieval sérvio dos Nemanja, cujos soberanos tinham sido quase todos canonizados e eternizados em glória nas paredes das igrejas ortodoxas. Mas só no início do século XIX – depois de um século de tentativas de alcançar um estatuto de autonomia em aliança com Viena – essa herança foi posta ao serviço de um movimento verdadeiramente nacionalista. A revolta falhada de 1804-1813, em que os sérvios haviam confiado a sua sorte à protecção imperial russa, foi decisiva a este respeito. Após a retirada da guarnição e conselheiros russos, o líder do levantamento, Alexandre Karadjorge, foi forçado ao exílio, em 1813, mas passou a incarnar uma corrente independentista radical, de que se tornou um poderoso símbolo com o seu assassinio em 1817. Tanto mais que,

apesar das promessas otomanas no armistício com a Rússia, as regiões sérvias foram de novo entregues à repressão otomana¹⁸.

Este facto originou um novo levantamento, logo em 1814. Reconhecendo o interesse marginal da Rússia e do Império Austríaco em relação aos seus pobres e marginais territórios, os dirigentes desta nova revolta sérvia, apontaram para um programa mínimo de autonomia alargada e estável face ao sultão, num território exclusivamente ocupado por sérvios. O novo príncipe Milos Obrenovic era um nacionalista pragmático, calejado pela sua participação na revolta anterior, e apostou na consolidação de um centro de poder próprio que pudesse defender de forma permanente os interesses sérvios, aproveitando as oportunidades que fossem surgindo no quadro internacional, ao invés de confiar no apoio continuado das grandes potências à causa sérvia.

Na verdade, em 1829, no Tratado de Adrianopla, a Rússia obteve da Sublime Porta e dos seus aliados europeus, um direito de protecção mal definido, mas que lhe dava o pretexto para intervir se o considerasse conveniente nos Estados autónomos ortodoxos sob soberania otomana: a Moldávia e Valáquia, e a Sérvia. Apesar disso, a verdade é que Sampetersburgo pouco se interessou por esta última, pelo que a evolução futura do projecto nacional sérvio foi bem mais independente do que a dos demais Estados da região. As acções de Belgrado mostram, aliás, que os temores das grandes potências europeias quanto à emergência incontrolada de novos Estados balcânicos não pode ser vista como completamente injustificada; mas também que as tentativas de intervenção externa nem sempre trouxeram, no longo prazo, os resultados desejados.

De facto, a neutralidade sérvia durante a revolta grega e a fraqueza de Istambul no rescaldo da intervenção que resultou na formação de um reino grego independente, permitiu a Milos Obrenovic obter, em 1830, do sultão, a hereditariedade do principado sérvio e o alargamento da área sob seu domínio. Todavia, esta província autónoma dos domínios otomanos, pobre e ultra-periférica, não seria vista então por ninguém como uma potencial ameaça à ordem europeia, como veio a ser o caso algumas décadas mais tarde no início do século XX, quando a estratégia de expansão nacionalista sérvia veio a ser uma das

18 Uma boa obra de síntese facilmente acessível dos problemas da história nacional sérvia é Tim JUDAH, *The Serbs: History, Myth and the Destruction of Yugoslavia*, (New Haven: Yale UP, 1998). Um clássico incontornável, ainda que se concentre sobretudo no período do pós-1918, é a obra de Ivo BANAC, *The National Question in Yugoslavia: Origins, History, Politics* (Ithaca: Cornell UP, 1992). A obra de David MACKENZIE, *Ilija Garashanin: Balkan Bismarck* (Boulder: East European Monographs/Westview, 1985) é um excelente guia relativamente a uma figura central na emergência dos objectivos estratégicos dos nacionalistas sérvios - é ele o autor da Nacertanije que os fixa -, assim como para perceber a importância dos modelos ocidentais, italiano sobretudo, mas também alemão, nesta evolução.

causas da I Guerra Mundial. Um caso exemplar de como uma política de não-intervenção das grandes potências pode ser tão perigosa para a segurança internacional como uma política de intervenção.

É um facto que a situação na Sérvia se estabilizou durante um longo período, e que apenas a partir da década de 70 do século XIX o governo de Viena começou verdadeiramente a preocupar-se com este seu vizinho cada vez mais evidentemente influenciado pelo modelo piemontês nas suas relações com os Habsburgos – ou seja, de uma dinastia nativa apostada na aliança com os sectores nacionalistas em territórios sob domínio de Viena no sentido de os anexar. Este facto levou Viena, após o restabelecimento de relações cordiais com Sampetersburgo, no quadro da Liga dos Três Imperadores, a insistir junto das outras grandes potências no sentido de se lhe dar mão livre em relação à Sérvia – recado que os russos lealmente transmitiram aos sérvios, negando-lhes qualquer patrocínio no futuro. Este facto, e a pressão crescente de Viena, aproveitando a crise política e económica em Belgrado – e o facto de a economia sérvia ser altamente dependente das exportações para os territórios Habsburgos – resultaram numa série de tratados (secretos ou não), a partir de 1881, que formalizavam a satelização do Estado sérvio, com a aceitação pelos últimos soberanos da dinastia Obrenovic, Milan e Alexandre (1860-1903), de travar a política nacionalista agressiva de captação das minorias sérvias no interior do Império dos Habsburgo em troca de vantagens comerciais e do apoio austríaco para a sua expansão em território otomano. No entanto, a opção de uma Grande Sérvia continuou a ser defendida por muitos, nomeadamente pela dinastia concorrente dos Karadjorgevic, que tinha reocupado temporariamente o trono com Alexandre Karadjordjevic (1842-1858), mas tinha sido afastada nomeadamente pelas muitas intrigas de Viena e Sampetersburgo, que temiam o seu patrocínio de vários movimentos nacionalistas balcânicos.

Os moderados sérvios que apoiavam os Obrenovic parecem ter querido acreditar que se comportassem bem para com a Áustria-Hungria, acabariam por a convencer a ceder a região da Bósnia-Herzegovina, que acreditavam ser povoada inteiramente por sérvios (independentemente destes eslavos de fé católica ou muçulmana concordarem ou não!). O facto de se tornar cada vez mais claro que não seria assim, com a ocupação e administração desta zona pelos austríacos a partir de 1878, tornou esta proximidade a Viena uma fonte de crescente impopularidade, habilmente explorada pelos nacionalistas radicais ligados aos Karadjordjevic. A violência da revolução palaciana de 1903, que terminou na defenestração de Alexandre Obrenovic e da sua esposa Draga e na sua exibição pública, explica-se por serem vistos como fantoches austríacos, os inimigos por excelência do projecto da Grande Sérvia. Isto apesar de a intervenção de Viena ter sido decisiva em 1877

e em 1885 no sentido de impedir uma completa derrota do exército sérvio face aos otomanos e aos búlgaros, e de como compensação pela anexação de Bósnia, em 1908, os Habsburgos terem aceite evacuar o território de Novi Pasar, um estreito corredor altamente estratégico entre a Sérvia e o Montenegro.

O facto é que a Sérvia assumiu, a partir de 1903, às portas de Viena um comportamento de desafio que se pode comparar num período mais recente ao da Cuba de Fidel de Castro às portas de Washington. Principalmente por via dos serviços secretos sérvios, controlados pelos conspiradores regicidas da Mão Negra, que foram centrais na transformação de grupos nacionalistas sérvios no interior do próprio Império Habsburgo, em particular na Bósnia, em organizações armadas que recorriam ao terrorismo para avançar a sua causa. A reacção de Viena ao golpe passou por impor sanções económicas na famosa 'Guerra dos Porcos' procurando explorar a dependência económica sérvia (1906-1911). No entanto, esta opção acabou por, apesar do seu impacto real, reforçar o peso dos radicais em Belgrado e a sua aposta na expansão territorial nomeadamente como forma de garantir uma saída para o mar. As vitórias sérvias nas Guerras Balcánicas (1912 e 1913) contra o Império Otomano e a Bulgária parecem ter definitivamente convencido estes sectores de que também Viena poderia ser desafiada abertamente. Tanto mais que tinham, apesar de toda a retórica nacionalista, mais uma vez procurado e encontrado um protector externo numa Rússia humilhada em 1905 pelo Japão, que deixou de apoiar o statu quo nos Balcãs, deixando de reconhecer a Sérvia como zona de influência de Viena. O resultado foi, primeiro, o atentado contra o herdeiro da coroa dos Habsburgos, em Sarajevo, em Junho de 1914; depois, o consequente ultimato de Viena a Belgrado; por fim, e por via da rede de alianças destas duas capitais, o desencadear da I Guerra Mundial ao cabo de algumas semanas¹⁹.

Grécia

Em 1821, como vimos, o czar Alexandre I deixou claro que entendia que o sultão estava no seu direito em reprimir a rebelião grega. Esta primeira não-intervenção foi decisiva no sentido de criar um consenso nesse sentido ao nível das principais potências europeias, visto a revolta se situar no âmbito da esfera de influência russa, particularmente se pensarmos nos principados romenos da Moldávia e Valáquia. Ela foi também determinante

19 Richard HALL, *The Balkan Wars of 1912-1913: prelude to the First World War* (Londres: Routledge, 2002).

para o falhanço da revolução nestas duas zonas, nomeadamente pelo impacto desse exemplo nas elites eslavas²⁰. Apesar da forte pressão da opinião pública, também Londres, Paris e Viena deixaram claro que não actuariam em defesa de cristãos revoltosos contra o seu legítimo soberano, mesmo que ele fosse muçulmano. Tudo se complicou, no entanto, porque o sultão otomano, o muito capaz e reformista Mahmud II (1808-1839), ciente de que o prolongar do conflito lhe seria desfavorável, resolveu recorrer a medidas repressivas drásticas e ao auxílio egípcio aliás, em resposta a uma política de terror sistemático contra as populações muçulmanas por parte dos revoltosos e correspondendo à pressão europeia no sentido de resolver rapidamente a crise. O resultado foi um crescendo de indignação por parte das opiniões públicas europeias, sobretudo as mais livres de se expressar – a francesa e a inglesa –, com a ‘passividade’ dos respectivos governos face aos massacres turcos, pois as atrocidades contra populações muçulmanas por parte dos revoltosos foram quase completamente ou apagadas, ou então justificadas como uma justa vingança pela opressão sofrida. Organizaram-se múltiplos grupos de apoio à resistência grega, na Grã-Bretanha e França, que não se limitavam à propaganda, mas forneciam também dinheiro, armamento e voluntários, de que o mais famoso foi provavelmente Lord Byron, ainda que nunca tivesse combatido pela causa grega por ter morrido antes disso, de doença, em Misolonghi (1824).

Perante as dificuldades crescentes, Mahmud II convocou as forças egípcias do seu súbdito nominal, Mehemet Ali, quediva do Egipto (1807-1849), que tinha consolidado o seu poder mediante a continuação das reformas inauguradas por Napoleão nessa região e possuía um exército modernizado cujo valor em combate já havia sido testado²¹. De facto, esta intervenção egípcia de 1825 esmagou a resistência grega no Peloponeso e reocupou Atenas. No entanto, esta foi uma vitória pírrica. Desde logo, porque nas escassas zonas ainda sob controlo da revolta grega, ela obrigou à formação de um primeiro executivo forte para enfrentar a crise, liderado pelo antigo ministro dos estrangeiros do czar, o conde Capodistrias, muito prestigiado a nível europeu, e que escolheu dois oficiais ingleses para chefes do exército e marinha, com o que reforçava o sentimento de identificação da opinião pública dessa potência essencial no Mediterrâneo com a causa grega. Depois, porque a repressão nas zonas conquistadas pelas forças egípcias fez crescer a pressão da opinião

20 Para a Grécia cf. a síntese de Richard CLOGG, *A concise history of Greece*, (Cambridge: C.U.P., 1992) e o estudo clássico deste período com particular atenção à intervenção internacional, de Douglas DAKIN, *The Greek Struggle for Independence 1821-1833* (London: Batsford, 1973).

21 Nomeadamente, haviam expulso, de novo em resposta ao apelo do sultão otomano, os wahbitas sauditas de Meca e Medina, em 1812, retardando assim por cem anos a emergência do reino saudita.

pública europeia. No entanto, ainda que condicionadas por este facto, o que finalmente forçou as grandes potências a intervir foi a perspectiva de uma alteração da situação estratégica no Mediterrâneo Oriental com o risco que a emergência de um pólo islâmico expansionista no Cairo, controlando Creta e o Peloponeso – pois esse havia sido o preço territorial pago ao que devia pelo sultão – representava para o equilíbrio de forças na região. Portanto, embora os governantes dos principais Estados europeus reclamassem estar a agir em nome da defesa dos direitos elementares dos cristãos no Império Otomano, uma prerrogativa que havia sido reconhecida, de facto, a vários deles por tratados no passado com a Sublime Porta, a verdade é que a sua principal preocupação eram interesses estratégicos vitais, ameaçados pelo controlo do Mediterrâneo Oriental por Mehmet Ali, ainda que este formalmente não passasse de um súbdito otomano.

Merecem particular atenção do ponto de vista da nossa análise, a forma e objectivos desta intervenção militar das grandes potências europeias na guerra de independência grega, pois trata-se de uma acção verdadeiramente internacional, em que elas agiram de forma concertada no sentido de impor um solução pré-acordada que salvaguardasse o equilíbrio de poder em que assentava a ordem europeia. Usaram a arma tecnológica por excelência da época, aquela em que a sua vantagem era mais evidente, e em que portanto os riscos eram menores: a força naval, enviando uma frota multinacional no sentido de aplicar um bloqueio – em linguagem actual um regime de sanções – contra as forças de Istambul e do Cairo. Este acabou por resultar num confronto violento na baía de Navarino, em 1827, que resultou no afundamento da quase totalidade da frota otomano-egípcia pelas forças navais internacionais depois de um incidente mal esclarecido, mas a que talvez as simpatias pró-gregas dos oficiais desta força de simples monitorização, não terão sido alheios. O embargo e esta batalha forçaram, em Agosto de 1828, Mehemet Ali a aceder a retirar as suas forças, que foram substituídas por contingentes franceses e britânicos.

Mas punha-se então a questão do que fazer da Grécia? A ‘incompetência’ do sultão tinha de ser punida e alguma satisfação tinha de ser dada ao sentimento pró-grego das opiniões públicas europeias, mas os impulsos revolucionários deviam ser contidos e o princípio da não-alteração das fronteiras por meios violentos devia ser preservado. As grandes potências não tinham dúvidas de que lhes cabia a elas decidir, afinal, sem elas a revolta grega teria sido esmagada. Mas como conciliar estes objectivos? Em 1824, o czar Alexandre I tinha proposto a formação de três Estados gregos autónomos na zonas europeias de maioria grega. Obtido o acordo das demais potências e do sultão, no entanto, o compromisso foi rejeitado pelos revoltosos. Depois de estes terem sido devidamente

punidos pela intervenção egípcia, um novo compromisso foi avançado, desta feita de um único Estado autónomo mas mais reduzido, rejeitado pelo Império Otomano. Por fim, mediante o Tratado de Londres, de Fevereiro de 1830 foi finalmente possível obter o consenso para a solução da crise com a independência relativamente a Istambul de uma parcela reduzida dos territórios de maioria grega na zona europeia do Império. Ao limitarem deliberadamente a zona ‘libertada’, as principais potências europeias deixavam claro que a sua decisão não implicava o reconhecimento de um princípio nacionalista na fixação de fronteiras. A concessão da independência ao invés da autonomia, longe de reflectir consideração pela força do movimento nacionalista, resultou sobretudo da insistência de Londres, que temia que à sombra do Tratado de Adrianopla de 1829 a Rússia reclamasse o papel de protector de uma Grécia autónoma no seio do Império Otomano. Por isso o protectorado sob o novo país foi explicitamente partilhado pela França, Rússia e Grã-Bretanha até 1923.

Os protectores impuseram um sistema monárquico absolutista com um soberano da sua escolha - a resistência grega tinha proclamado inicialmente, em 1824, uma república de acordo com o modelo clássico e com fortes influências norte-americanas, então o grande exemplo anti-imperial. De acordo com o compromisso de não nomear um soberano alinhado com nenhuma das grandes potências, o escolhido foi Otão da casa real da Baviera. Este jovem príncipe alemão de 16 anos trouxe consigo, por indicação dos protectores, uma equipa de peritos bávaros que funcionaram como regência e cuja actividade não se afastou muito da de uma moderna equipa de peritos internacionais a gerir uma transição para a plena independência, assim como um contingente de mercenários ocidentais para treinar e enquadrar o novo exército grego. De facto, as dificuldades principais deste período de transição de regência bávara (1831-1843) na Grécia recém-independente, têm clara semelhança com os enfrentados na actualidade, por exemplo, em Timor: a criação de nova legislação e de um aparelho burocrático e judicial; a determinação do estatuto legal de muitas propriedades devolutas; a questão da integração dos veteranos da guerra pela independência. As dificuldades são também familiares: quando devem os peritos estrangeiros transferir o poder de decisão para os autóctones? Como garantir a desmobilização dos veteranos da luta pela independência sem preparação para integrarem o novo exército nacional formado de acordo com os padrões europeus? Que destino dar a propriedades com estatuto ambíguo?²²

22 Cf. John PETROPULOS, *Politics and Statecraft in the Kingdom of Greece, 1833-1843*, (Princeton: Princeton UP, 1968).

Entretanto, e a par da administração real, emergiram «partidos» que assumiam explicitamente o seu alinhamento com um dos protectores externos, até como forma de garantir a sua imunidade face ao executivo, e coordenavam a sua estratégia com o respectivo consulado: o partido russo, ortodoxo e conservador; o partido francês, radical em política externa e interna; o partido inglês, moderado. Depois da retirada das tropas estrangeiras em 1832, a França, Grã-Bretanha e Rússia mantiveram portanto uma grande influência na política interna grega. Ela será reafirmada, em 1842, com um golpe a impor uma constituição a Otão I, com Paris e Londres a darem o seu apoio a essa acção, e Sampetersburgo a manter-se neutro, numa acção que visava reforçar o poder dos seus apaniguados. Ou em 1853-1857, em que para impedir qualquer actuação dos gregos contra o Império Otomano, aproveitando a Guerra da Crimeia, Londres e Paris enviaram um esquadrão para ocupar militarmente o Pireu, por forma a marchar sobre Atenas em qualquer eventualidade.

Quando em 1862 o rei Otão I é afastado por um novo golpe militar, a que não foi estranho o facto de continuar a ser visto pelos gregos como um rei estrangeiro e pelas potências protectoras como demasiado grego, de novo estas últimas reafirmaram a sua preponderância. Escolheram o novo soberano, ignorando as preferências gregas, na pessoa de um jovem príncipe dinamarquês, que assumiu o trono como Jorge I; impuseram também, tal como em 1853, um primeiro-ministro da sua escolha. O novo rei evitou um erro básico do seu antecessor, e aceitou a conversão à fé ortodoxa, mas não deixou, nomeadamente ao trazer alguns homens de confiança dinamarqueses que depressa igualaram em impopularidade os peritos bávaros, de ser olhado com a desconfiança de uma imposição externa. Isto apesar de ser evidente a dificuldade das facções gregas em aceitar um líder nativo (Capodistrias, por exemplo, havia sido assassinado em 1831); ou de ainda em 1881 serem os protectores a obter aquilo que os gregos não tinham conseguido militarmente, ou seja, um alargamento do respectivo território para incluir a Tessália e o Epiro.

Ninguém porá em dúvida a dependência externa da Grécia a todos os níveis - do técnico e económico até ao militar, e mesmo ao legal - durante todo o século XIX. Até porque os gregos tinham aceite um paradigma de modernidade europeu ocidental e a condição da sua independência da Turquia havia sido o protectorado de três grandes potências europeias. Porém, a verdade é que por via da influência das correntes nacionalistas não se pode considerar a situação no início do século XX como de um sucesso inequívoco das intervenções externas. Desde logo, a solidariedade entre as potências nem sempre funcionava, o que desde logo limitava o seu peso. Por outro lado, a ideia inicial de

criar um Estado grego subserviente e não-nacionalista, sob o comando de um soberano 'europeu' que devia o seu trono às grandes potências e cujo governo estava obrigado a seguir as indicações de um triunvirato das mesmas, revelou-se impopular e insustentável no longo prazo. O primeiro pilar a cair foram os partidos 'estrangeiros', dissolvidos na sequência da ocupação militar do Pireu em 1853. Por outro lado, tanto Otão I quanto Jorge I estavam conscientes da fragilidade dos seus tronos, e mostraram-se por isso desejosos de fazer desaparecer as suspeitas de serem meros fantoches externos. Finalmente, o facto de que muitas populações gregas continuaram a viver sob o 'jugo turco' - calcula-se que na Grécia de 1830 viva apenas um quarto dos gregos do Império Otomano - ao invés de lembrar o novo Estado do seu lugar subordinado na ordem europeia, manteve vivo um nacionalismo irredentista ferozmente revisionista e hostil ao sistema internacional que o mantinha em cheque. Só a fraqueza militar grega impediu mais acções unilaterais contra o Império Otomano. A aliança revisionista de todos os Estados balcânicos independentes em 1912, tornada possível pelas divisões cada vez mais claras entre as grandes potências europeias viria a permitir ultrapassar isso, desenhando o cenário no qual explodiu a crise que esteve na origem da I Guerra Mundial.

Roméia

A independência grega de 1831, mesmo que limitada, produziu um efeito de domínio na região, com o surgimento de grupos conspiratórios nacionalistas seguindo o modelo da só aparentemente falhada Filikia Etairia: a aposta fundamental deste grupo nacionalista grego revelou-se acertada, a derrota militar inevitável face aos otomanos foi impossível de digerir pelas opiniões públicas europeias e acabou por provocar uma intervenção externa. Mas no entretanto, o levantamento grego teve um impacto político directo e imediato nos únicos Estados vassalos cristãos que tinham sobrevivido até ao século XIX, os principados 'romenos' da Valáquia e da Moldávia. Até ao início do século XVIII os seus príncipes haviam mesmo sido eleitos entre os boiardos nativos; porém a sua aliança com as forças invasoras russas de Pedro I, o Grande, em 1712, levou à perda desse privilégio em favor da elite cristã por excelência nos domínios da Sublime Porta, os gregos de Istambul ou Fanariotas²³. Por sua vez, a traição dos príncipes gregos no quadro da revolução grega de 1821, determinou, sob pressão russa, o retorno à velha prática. A fraqueza otomana nas

23 Ou seja, habitantes do bairro do Fanar em Istambul, aonde predominantemente viviam.

regiões periféricas europeias do seu império forçou, portanto, cedências em termos de maior autonomia das regiões romenas e de um reconhecimento explícito do direito de interferência russo na região, consagrado repetidamente, desde o tratado de Kuchuk Kajnarji de 1774, mas extraordinariamente alargado pela Convenção de Akermann de 1826 e pelo Tratado de Adrianopla de 1829, em que a Rússia passou a ser responsável pelo “bem-estar” da população dos principados.

A emergência de um Estado romeno independente e unificado estará, por isso, completamente dependente da oscilação do poderio russo ao nível europeu. Os dois principados romenos foram submetidos a ocupação e administração militar russa entre 1829-1834, e de novo em 1848-1851 e 1853-1856. No período inicial foram submetidos ao comando unificado do conde Pavel Kiselev, e equipas de peritos russos criaram os instrumentos fundamentais do Estado romeno moderno, do direito até ao exército, sob a coordenação de comissões mistas russo-romenas presididas nas capitais dos dois principados pelos cônsules de Sampetersburgo. Mas a sua primeira prioridade, como em tantas outras zonas de crise no futuro, foi lidar com a crise sanitária e alimentar, com focos de peste e a necessidade de importar e distribuir grande quantidade de alimentos²⁴.

A influência russa manteve-se até à derrota russa na Guerra da Crimeia em 1856. Os Estatutos Orgânicos dos principados foram aprovados por um acordo entre Sampetersburgo e Istambul, sem ‘interferência’ local, pela Convenção de Sampetersburgo de 1834, e neles o poder executivo era concentrado em dois príncipes, escolhidos por acordo entre estas duas capitais, e que podiam também ser afastados pelo mesmo método – o que veio a suceder em 1842 na Valáquia – pelo que quer os príncipes, quer eventuais dissidentes sabiam os limites da sua capacidade de acção, e viam nos cônsules russos os árbitros da vida política local.

No entanto, este estado de completa satelização e subordinação das estruturas políticas internas ao veto russo, levou um grupo crescente de jovens da elite romena educados no exterior, a assumirem um postura nacionalista e liberal, que se concentrava na rejeição do direito de intervenção russo nos assuntos romenos, e na unificação dos dois principados como forma de reforçar a viabilidade um novo Estado constitucional romeno. Seguindo o modelo conspirativo em voga e encorajados pela vaga revolucionária europeia de 1848, conhecida por ‘Primavera dos Povos’, nomeadamente na vizinha Hungria e Polónia, procuraram depor os príncipes pró-russos mediante revoltas improvisadas nesse ano nas

24 Cf. Cornelia BODEA, *The Romanian's Struggle for Unification, 1834-1849* (Bucharest: Academy of the Socialist Republic of Romania, 1970).

duas capitais: Iassi, onde foram rapidamente derrotados, e Bucareste, aonde o seu triunfo foi rapidamente esmagado por uma previsível intervenção militar russa, que aliás se estendeu, a pedido de Viena, à vizinha Transilvânia, de maioria romena mas parte do reino Habsburgo da Hungria. A revolução romena de 1848 é, de qualquer forma, significativa da crescente impopularidade do intervencionismo russo, se bem que também da impotência dos nacionalistas romenos. Mas é de realçar que todos os principais dirigentes romenos após a unificação de 1859, a começar pelo primeiro príncipe da Moldávia e Valáquia, Alexandre Cuza, tiveram um papel destacado nessa revolução²⁵.

O predomínio russo na região romena que lhe era imediatamente adjacente, nunca poderia ter sido seriamente contestado, não fosse o desejo do czar Nicolau I (1825-1856) de resolver a 'Questão Oriental' unilateralmente e pela força - depois, é certo, de a sua proposta de uma partilha dos 'despojos otomanos' com Viena e Londres ter sido recusada. A ofensiva russa contra a Sublime Porta em 1853 causou uma reacção militar de Londres e Paris com efeitos desastrosos para Sampetersburgo. Em 1856 na sequência da sua derrota na Crimeia as forças russas foram forçadas a abandonar os territórios romenos aonde foram substituídas por contingentes austríacos. Viena estava longe de desejar uma Roménia mais livre do que Sampetersburgo, ao contrário de Paris que se assumiu como patrono dos nacionalistas locais. A Áustria sobretudo procurava assegurar os seus interesses na região, insistindo na separação dos dois principados - mais uma vez procurando marcar as suas distâncias em relação aos movimentos nacionalistas balcânicos - e num sistema de protectorado internacional moldado no exemplo grego. Foi sol de pouca dura. Depois de perdido o *momentum* necessário com a presença de tropas na região, e perante a desconfiança das diversas potências face a qualquer intervenção externa - turca, austríaca ou russa, para não falar das reservas britânicas e francesas em envolver-se numa zona distante e periférica para os seus interesses - os nacionalistas obtiveram, em Setembro de 1859, a aceitação da reunião dos dois principados sob Alexandre Cuza, eleito príncipe nas duas capitais. No fundo, no entanto, os objectivos essenciais das principais potências tinham sido obtidos com a distanciação entre Bucareste e Sampetersburgo consagrada por esta eleição.

A ambiguidade na relação entre os movimentos nacionalistas balcânicos e os poderes externos fica particularmente clara no caso romeno, em que é uma revolução interna a provocar a substituição de um príncipe nativo por um soberano estrangeiro. Na verdade,

25 Radu FLORESCU, *The Struggle against Russia in the Roumanian Principalities, 1821-1854*, (Munich: Societas Academica Dacoromana, 1962).

tal como na Grécia, havia uma grande dificuldade das diversas facções romenas em aceitar a preeminência de um notável local, para além de que um príncipe estrangeiro tendia a ser visto como um líder mais fraco, visto que não contava com apoios locais, e seria portanto mais influenciável e até potencialmente captável por uma delas! Na Roménia, o competente Alexandre Cuza foi afastado na sequência de um golpe militar em 1866, e substituído por Carlos de Hohenzollern-Sigmaringen, cujos laços familiares lhe garantiram o apoio da Prússia e da França, e que se aliou ainda pelo casamento com a família imperial russa. Por outro lado, a influência dos consulados estrangeiros continuou a ser grande. E, em 1878, mesmo depois da Roménia se ter aliado ao avanço russo contra Constantinopla, cedendo ao impulso popular pan-eslavo, viu o seu território reduzido para satisfazer o apetite de Sampetersburgo, por consenso das grandes potências, que lhe concederam o prémio de compensação de reconhecerem formalmente a sua independência. Mas o peso da vizinhança perigosa de dois grandes impérios - dos Habsburgos a leste e dos Romanov a norte - não impediu as correntes nacionalistas romenas de continuarem a apostar numa política revisionista que lhes permitisse 'recuperar' os territórios romenos nas mãos desses dois poderosos vizinhos, o que viria a suceder, de facto, na sequência da I Guerra Mundial²⁶.

Bulgária

A Bulgária viu o seu nascimento adiado até 1878, ou seja, até ao desfecho diplomático da Guerra Russo-Turca de 1877 no Congresso de Berlim. De facto, o movimento nacionalista búlgaro teve um desenvolvimento mais demorado e tardio por causa da proximidade em relação ao centro do poder otomano, o que limitou o apoio externo a qualquer fenómeno secessionista, do carácter misto do povoamento, com importantes núcleos populacionais muçulmanos e da ausência de um pólo nacional autónomo forte - como a igreja autocéfala sérvia ou os principados romenos. Todavia, sobreviveu o suficiente da herança cultural dos tempos de glória do império búlgaro medieval para uma elite local, sob influência das correntes românticas europeias, se começar a organizar, primeiro no sentido de preservar esse património linguístico e religioso, e depois de lhe dar expressão institucional. Inicialmente a grande preocupação foi obter garantias de autonomia local do sultão e a reconstituição de uma igreja nacional independente do Patriarcado de

26 Gerald BOBANGO, *The Emergence of Romanian National State* (Boulder: East European Quarterly, 1979).

Constantinopla, o que veio a suceder na sequência da revolta ‘eclesial’ de 1860. Entretanto, vinham-se verificando já alguns incidentes violentos, com a formação de bandos armados, algures entre o banditismo e a dissidência política, típicos de períodos proto-nacionalistas nos Balcãs (e não só).

Porém, a primeira grande revolta e subsequente repressão otomana surgiu por emulação dos motins na Bósnia (respectivamente em Julho de 1875 e em Maio de 1876). A utilização de forças irregulares pela Sublime Porta, os Bashi Basuk constituídas por antigos refugiados do Cáucaso que viram aí a possibilidade de se vingar da sua expulsão pelos russos, determinou, mais uma vez, numa dinâmica já nossa conhecida, o escândalo na opinião pública e publicada europeia, e eventualmente a intervenção das principais potências. Perante a rigidez compreensível de Istambul relativamente a um território que lhe era adjacente, a Rússia acabou por tomar a iniciativa, desencadeando uma campanha militar que a levou às portas da capital otomana, o que provocou uma crise à escala europeia - com a ameaça de conflito armado entre a Grã-Bretanha e a Rússia, com Londres a enviar uma esquadra de 10 couraçados para Istambul - que só quase um ano depois teve o seu desfecho.

O futuro e as fronteiras da Bulgária foram, portanto, o resultado da gestão internacional de uma crise humanitária com implicações políticas internas em várias das grandes potências, assim como enormes implicações estratégicas. A comoção pública provocada pelos massacres búlgaros foi enorme, particularmente na Grã-Bretanha, em que foi explorada por Gladstone para minar o primeiro-ministro Disraeli, que de facto perdeu as eleições gerais seguintes; e na Rússia, aonde os propagandistas do pan-eslavismo a utilizaram para ultrapassar a política prudente dominante no seio do governo, conquistando o apoio do czar para a sua posição intervencionista. O governo russo, consciente de lhe ser impossível anexar os territórios conquistados aos otomanos numa campanha que lhe tinha merecido reservas, procurou contornar as objecções das outras grandes potências, impondo a criação de um vasto Estado búlgaro, com o controlo da Macedónia e da costa norte do Egeu, que esperava fosse um fiel e poderoso aliado numa zona chave junto à capital turca. No entanto, a maior parte das demais potências temeram isso mesmo, e apoiaram Londres em declarar inaceitável uma tal ameaça permanente sobre Istambul, dado o impacto deste facto no equilíbrio de forças no Mediterrâneo. De facto, o vasto Estado búlgaro previsto no Tratado de Adrianopla, imposto pela Rússia vitoriosa ao Império Otomano, em Janeiro de 1878, foi dividido e contido em fronteiras bem mais modestas como resultado do Congresso de Berlim (Julho de 1878), em que participaram todas as principais potências europeias. Neste foi decidido aplicar os princípios funda-

mentais das intervenções anteriores das grandes potências, fosse relativamente à Grécia fosse relativamente aos territórios romenos – negar um selo externo a uma lógica de expansionismo nacionalista e dividir para reinar. Assim a par de um principado autónomo da Bulgária bastante reduzido territorialmente, com um exército de ocupação e uma administração transitória russas, foi criada uma província da Rumélia nas zonas búlgaras a sul, mais próximas de Istambul, cuja administração foi entregue por um ano a peritos internacionais. Vemos então emergir pela primeira vez, pela pena do britânico Salisbury, a ideia de a segurança e a ordem numa zona de crise ser assegurada por um contingente internacional neutro, que seria constituído por mercenários alemães e suíços (pequenos Estados não-alinhados), uma espécie de capacetes azuis *avant la lettre*. Os peritos internacionais que desenharam o quadro administrativo e legal da nova província tanto se empenharam em fazer da região um modelo, que esqueceram a pequena escala da operação; ignoraram também a força de pressão sobre os novos órgãos autónomos no sentido da reunião com a Bulgária num Estado unificado. Como seria de esperar, em 1885, uma revolta nacionalista na Rumélia reclamou a reunião com o norte búlgaro, o que se verificou antes que fosse possível obter um consenso internacional para evitar tal desfecho mediante uma intervenção militar, com a Rússia, disposta a actuar unilateralmente, vetada pelas desconfianças que a presença das suas tropas provocaria. Esta inversão da política russa permite colocar, mais uma vez, a questão da suposta garantia resultante da imposição de um soberano estrangeiro da confiança das potências²⁷.

No caso do trono búlgaro a escolha recaiu em Alexandre de Battenberg, parente próximo da família real inglesa e russa. No entanto, nem a simpatia da rainha Vitória lhe valeu de muito, nem a familiaridade com o seu primo Alexandre III lhe garantiu o apoio russo. As expectativas de Sampetersburgo iam, como vimos, no sentido da criação na Bulgária de um substituto para os principado romenos como Estado-satélite russo na zona balcânica, com a vantagem de uma proximidade ainda maior de Istambul. As cedências feitas nos acordos de Berlim de 1878 por Sampetersburgo tinham esse pressuposto. No entanto, cedo a presença de peritos russos se tornou impopular em Sofia, apesar de estes actuarem no sentido de evitar os erros passados, seguindo uma política muito mais aberta e reformista em termos sociais e políticos do que a anteriormente seguida pela Rússia nos territórios romenos, que aceitou também um calendário curto e explícito para a retirada das suas forças. Quando esta se verificou, no entanto, o novo soberano e os políticos locais

27 William MEDLICOTT, *The Congress of Berlin and After: A Diplomatic History of the Near Eastern Settlement, 1878-1880* (Londres: Methuen, 1938).

não hesitaram em prosseguir um curso independente, apoiando-se nas potências rivais do grande irmão eslavo a norte²⁸.

O resultado desta política de distanciamento relativamente à Rússia foi uma rápida crispação nas relações com Sampetersburgo que via a Bulgária como fruto do sangue russo derramado na campanha de 1877, o que redundou no apoio ao mais alto nível – do próprio czar, e dos ministros da Guerra e dos Negócios Estrangeiros – à preparação de um golpe militar contra o ‘íngrato’ príncipe Alexandre. Desencadeado em Agosto de 1878 por um grupo de oficiais búlgaros instigados pelo consulado russo, que invadiu o palácio real, ele resultou no rapto de Alexandre, que foi forçado a abdicar e transportado secretamente para território russo, num episódio que impressionou a Europa e esteve na origem da popular novela “O Prisioneiro de Zenda”. No entanto, a deposição do monarca que pouco tempo antes havia logrado a incorporação da Rumélia num golpe que se suspeitava ter origem na manipulação russa, não recebeu apoio popular. Rapidamente isolados, os golpistas foram afastados, e Stambulov, o líder populista agrário constitui um novo governo que insistiu no regresso do príncipe, em Setembro de 1878. No entanto, este último acabou por não escapar às intrigas russas. Isolado e crente de que devia a Sampetersburgo a recuperação do seu trono, Alexandre deixou-se convencer da importância de um gesto de reconciliação para com o czar. O telegrama em que agradeceu o seu regresso ao soberano russo e se mostrou disposto a ‘devolver-lhe’ o trono búlgaro foi divulgado publicamente pelos russos e provocou uma reacção nacionalista na Bulgária que acabou por levar mesmo ao seu afastamento definitivo. Um novo soberano foi então escolhido pelos políticos búlgaros na dinastia Saxe-Coburgo-Gotha, visando captar o apoio britânico, na pessoa do príncipe Fernando (1886-1918), mas ele não obteve o apoio explícito de nenhuma capital e foi explicitamente denunciado pela Rússia. Manteve-se portanto o risco de desestabilização do novo Estado búlgaro unificado pela intervenção clandestina desta grande potência próxima.

Mas estes episódios em torno de Alexandre Battenberg interessam-nos sobretudo porque ilustram bem os dilemas enfrentados pelos soberanos nomeados pelas grandes potências para as novas nações balcánicas. Se se integravam demasiado bem no seu novo lar, arriscavam-se a chocar com os seus protectores externos que continuavam a ter poderosos instrumentos de intervenção nos assuntos internos destes Estados frágeis, nem que fosse por via de operações secretas de desestabilização. Por outro lado, a formação da Bulgária em 1878 e a sua evolução posterior, mostra também as dificuldades enfrentadas

28 Egon CORTI, *Alexander von Battenberg*, (Londres: Cassell, 1954).

por intervenções militares unilaterais das grandes potências, fosse pela reacção militar ou diplomática que suscitavam por parte das demais que temiam os seus efeitos colaterais no equilíbrio de poder internacional, fosse pelas resistências dos nacionalismos locais, aproveitadas pelas potências rivais da potência regional dominante – que raramente produzem os efeitos desejados, como se apercebia o vice-ministro russo dos negócios estrangeiros Jomini em Setembro de 1877: ‘quando as nuvens de fumo e de glória da batalha se desfizerem qual será o resultado: enormes perdas humanas, uma situação financeira deplorável, e para quê? Para libertar os nossos irmãos eslavos, que nos irão espantar pela ingratidão com que nos retribuirão!’²⁹

Formação de Estados e Intervenções Externas – os Balcãs no século XIX

Quais são então os principais padrões relativamente às questões que formulámos no início e que é possível detectar nesta série de intervenções internacionais nos Balcãs no século XIX?

Desde logo há que assinalar algumas diferenças fundamentais em relação ao final do século XX e inícios do século XXI, apesar da modernidade destas intervenções em que temos vindo a insistir. No século XIX não existia nenhuma instituição internacional permanente. A primeira, o Tribunal Internacional de Haia será criado em 1897. O que no entanto é já uma indicação da importância crescente que é atribuída ao direito internacional no período que nos ocupa e uma gestão consensual das crises internacionais pelas grandes potências, confirmada pelo recurso crescente à arbitragem e aos congressos internacionais. No entanto, e paralelamente, é de assinalar que este é ainda um período em que a guerra é considerada como um instrumento perfeitamente legítimo do Estado Soberano na defesa dos seus interesses fundamentais, e a conquista é vista como algo perfeitamente admissível, desde que não coloque em causa os equilíbrios de poder necessários à estabilidade do sistema internacional. Tudo isto não significa que as preocupações humanitárias não comecem a aflorar durante o século XIX com um peso importante na vida internacional. São expressões disso mesmo, por exemplo, a campanha internacional pela abolição do tráfico de escravos, a criação da Cruz Vermelha na sequência da Guerra Franco-Prussiana de 1870 e a consequente assinatura da Convenção de Genebra.

29 Carta de 13.1.1877, citada in Barbara JELEVITCH, *History of the Balkans*, pp. 378-379.

Estes são pontos chave para abordarmos a primeira grande questão que estrutura a nossa análise. Qual a legitimidade destas intervenções externas no processo de formação dos Estados balcânicos? Desde logo, e em termos gerais, ela resulta do facto de não ser reconhecido ao Império Otomano, um potentado oriental e islâmico, o direito de não-ingerência nos assuntos internos que rege, em princípio, as relações entre os Soberanos no Ocidente Europeu desde Vestefália, como o declara expressamente Bismarck, por exemplo, aos diplomatas turcos presentes no Congresso de Berlim em 1878³⁰. Depois, esta legitimidade assenta também nos tratados entre a Sublime Porta e várias das grandes potências europeias, nomeadamente Viena, Sampetersburgo e Paris, em que lhes reconheceu o estatuto de protectores de grupos cristãos nos seus domínios, o que sustenta, portanto, uma espécie de direito de ingerência humanitária *avant la lettre* sempre que os direitos destes últimos são violados. É ainda evocada a necessidade de protecção genérica do equilíbrio europeu, condição da paz e ordem internacional. Finalmente, a partir do momento em que surgem novos Estados balcânicos, quase sempre, como vimos, como resultado de intervenções externas, é explicitamente reconhecido um direito de ingerência nos tratados que os instituem às potências exteriores ‘presentes na sua criação’, num regime de protectorado formal de que a Grécia é o primeiro exemplo, e também o mais durável, mas que pela Paz de Paris de 1856, que põe fim à Guerra da Crimeia, e pelo acordo de Berlim de 1878, foi tornado extensível à Roménia e à Bulgária.

Portanto, a ideia de uma ordem internacional de Estados soberanos e a existência da ONU, que hoje colocam tantos problemas quando se trata de legitimar uma intervenção em zonas periféricas em crise, eram realidades inexistentes nesta época. De facto, não existia ainda nenhuma organização internacional, embora o Concerto Europeu possa ser visto como o antepassado directo do Conselho de Segurança; e a ideia de soberania dos Estados era abertamente limitado às zonas centrais europeias ‘civilizadas’³¹.

Vemos, aliás, surgir como elemento justificativo desta discriminação entre Estados um discurso que tem claros paralelismos com as reflexões actuais em torno dos Estados falhados. Não faltam páginas em livros ou na imprensa europeia ocidental do século XIX sobre o Império Otomano como o ‘moribundo’ ou o ‘doente’ da Europa, ou sobre o carácter

30 Cf. relato da conversa entre Bismarck e os representantes turcos, em que estes últimos procuram argumentar com a soberania turca perante a indiferença do chanceler alemão, in Robert W. SETON-WATSON, *Disraeli, Gladstone and the Eastern Question*, (Londres: MacMillan, 1935), p. 450.

31 Para uma discussão detalhada desta questão, aliás a partir de uma abordagem também dos casos balcânicos, in Stephen KRASNER, ‘Constitutional Structures and New States’, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, (Princeton: Princeton UP, 1999), p. 152 ss.

‘bárbaro’ dos costumes nas zonas balcânicas, que seria portanto necessário civilizar. O que não significa, note-se, que este tipo de abordagem fosse completamente desmentida pelos factos. Efectivamente, Istambul teve uma dificuldade crescente ao longo do século XVIII em controlar as suas periferias, com um crescendo de banditismo e de poderes autónomos que frequentemente guerreavam entre si e pilhavam com vista ao enriquecimento rápido - de que são exemplo Ali Paxá de Janinna no leste da Grécia actual, ou Pasvanoglu no sul da actual Bulgária, ambos do início do século XIX. E não há dúvida de que os novos Estados balcânicos eram, de acordo com os critérios da época, regiões extremamente pobres e subdesenvolvidas, onde escasseavam vias de comunicação e escolas, e que foram construídos com base numa política de limpeza étnica das minorias, sobretudo muçulmanas, muito sangrenta, o que não significou, no entanto, que qualquer destes Estados aceitasse de bom grado um estatuto de menoridade. Todos eles puseram em causa e desafiaram a legitimidade última desta ordem de coisas, ou seja, e apesar das diferenças que referimos, vemos já emergir o problema fundamental da vida internacional na modernidade - o do equilíbrio entre as dinâmicas nacionalistas e as exigências de uma ordem internacional estável.

Mas não poderiam as grandes potências europeias ter ignorado os problemas balcânicos? Não seria melhor que o tivessem feito? Misha Glenny e Mark Mazower, autores de duas obras recentes de enorme impacto sobre a região, argumentavam que os grandes episódios de violência nos Balcãs tinham sido em boa parte provocados por intervenções exteriores³². Porém, a verdade é que a não-intervenção parece ter sido geralmente a opção preferencial dos dirigentes das grandes potências, quando confrontados com uma crise balcânica. Vimos como, por exemplo, na crise grega de 1821-1831 apesar de enormes pressões houve uma política de não-intervenção durante os primeiros anos. E não é por acaso que um dos epigramas mais citados a respeito dos Balcãs é a célebre observação de Bismark a respeito da crise búlgara de 1876 de que ‘todos os Balcãs não valem os ossos de um só granadeiro da Pomerânia’. Todavia, esta preferência por ignorar os Balcãs acabou, por regra, por se revelar tão insustentável no século XIX como no final do século XX.

Porquê? Desde logo, por causa da independência crescente da opinião publicada e do peso crescente da opinião pública, em que a importância da educação clássica e religiosa redundou num filohelenismo e filocristianismo que tornavam difícil defender publicamente uma completa indiferença governamental à sorte dos gregos e outros cristãos

32 Misha GLENNY, *The Balkans: Nationalism, War and the Great Powers, 1804-1999* (Londres: Penguin, 1999) e Mark MAZOWER, *The Balkans* (Londres: Phoenix Press, 2000).

balcânicos. Tanto mais que os governos das grandes potências europeias do século XIX tinham reclamado e adquirido um direito de protecção das populações cristãs no Império Otomano; e enfrentavam a sua leitura pela opinião pública não em função de encontrar pretextos humanitários para intervir quando fosse conveniente por forma a obter vantagens práticas, mas no quadro da emergência de uma sensibilidade humanitarista que encontrava um suporte óbvio nos sofrimentos das populações cristãs europeias sujeitas ao 'juço turco'.

Por outro lado, importa não levar demasiado longe este ponto de vista de intervenções de opção, pois não pode deixar de se considerar que uma dimensão geopolítica e concorrencial está igualmente presente. A região balcânica tem uma enorme importância estratégica no flanco sul da Europa e no controlo do Mediterrâneo Oriental assim como das vias de acesso da Rússia ao mesmo, pelo que não podia ser ignorada em qualquer cálculo do equilíbrio de poder europeu. A partir do momento em que uma determinada grande potência se sentia forçada a avançar no sentido de resolver uma determinada crise balcânica – geralmente a Rússia ou a Áustria devido à sua maior proximidade –, dificilmente as demais poderiam ficar indiferentes. Especialmente quando a intervenção em causa se afigurava militarmente fácil e de desfecho previsível dada a fragilidade das forças locais.

De facto, um factor a considerar nestas intervenções é que também no século XIX se verificou uma revolução tecnológica em questões militares que não deixou de acelerar até ao final dessa centúria³³. Por outro lado, o diferencial em favor das grandes potências europeias relativamente aos actores balcânicos na mobilização de grande número de forças disciplinadas por si só já bastaria para tornar previsível o desfecho deste tipo de intervenções. De tal forma que o carácter periférico destas intervenções vai determinar um desejo também muito moderno das principais potências em limitar ao máximo as tropas e os recursos utilizados, confiantes que a eficácia das mesmas não será afectada. Por outro lado, um aspecto importante na redução da vulnerabilidade destas forças externas foi o facto de elas nunca terem procurado controlar todo o território em disputa, mas se limitarem a ocupar pontos estratégicos fundamentais, facilmente defensáveis e geralmente de fácil acesso por via naval.

De facto, nunca se colocou a questão da derrota militar de uma intervenção militar concertada das principais potências na região balcânica, mas sim a das consequências políticas da mesma; ou seja do sucesso da respectiva *exit strategy*, sobretudo quando havia

33 Cf. William MCNEILL, *The Pursuit of Power*, (Chicago: Chicago UP, 1984), pp. 204 ss e 223 ss.

a perspectiva de uma divisão entre as grandes potências que pode ser explorada pelas forças locais. Na ausência de regras claras e de um sistema diplomático estável e institucionalizado, a possibilidade de manter um acordo firme e durável entre as grandes potências europeias a respeito de qualquer novo facto imprevisto no campo muito complexo dos Balcãs era particularmente difícil. O que é surpreendente é que apesar de algumas crises sérias, das quais a mais grave esteve na origem da Guerra da Crimeia, o Concerto Europeu e o respectivo sistema de congressos – o último dos quais se reuniu em Londres em 1912 para tentar dirimir as consequências da I Guerra Balcânica e acabou por precipitar a II Guerra Balcânica – funcionou, no essencial, durante quase um século. De facto, parece-nos claro que se todas as intervenções externas na região foram difíceis e tiveram resultados difíceis de sustentar no longo prazo, no entanto, as acções unilaterais, primeiro da Rússia e por fim da Áustria-Hungria, foram as que maior resistência nacionalista local suscitaram, acabando com a retirada da primeira da Roménia e Bulgária, e mesmo com desaparecimento da segunda, como resultado da resistência sérvia à anexação da Bósnia.

Mas é um facto que independente do carácter da intervenção, as forças nacionalistas balcânicas, insatisfeitas com os arranjos impostos pelas grandes potências continuaram sempre a apostar num revisionismo radical da ordem europeia, a ter como prioridade absoluta subverter o equilíbrio balcânico, e aproveitar um momento de divisão futura entre as grandes potências para fazer avançar os seus objectivos maximalistas. Se até ao final do século XIX os estadistas dos mais poderosos Estados europeus conseguiram entender-se suficientemente para evitar que as forças revisionistas locais fossem totalmente bem sucedidas, a verdade é que a sua política de contenção do nacionalismo balcânico esteve sujeita a uma pressão constante.

O desafio fundamental em qualquer intervenção militar externa é, na verdade, a de estabelecer objectivos políticos claros e realistas que, uma vez alcançados, permitam a retirada das forças expedicionárias. Existiu sem dúvida esta *exit strategy* nas intervenções das principais potências europeias nos Balcãs – conter o risco desestabilizador do nacionalismo balcânico e contrariar os excessos repressivos do poder otomano com um impacto negativo nas opiniões públicas europeias. No entanto, até que ponto estes objectivos claros eram realistas é uma questão de resposta mais difícil. Um problema de base foi a intenção dos principais Estados europeus de pôr de lado este mínimo denominador comum de neutralização da região e de evitar o surgimento de fortes Estados balcânicos, em favor da aposta egoísta de colocar algum destes novos países na sua órbita. A Grã-Bretanha, por exemplo, apoiou os esforços de Alexandre de Battenberg no sentido de anular a satelização

russa da Bulgária. E a Rússia acabou por apostar numa política de apoio aos nacionalismos balcânicos, depois de ver os seus trunfos internacionais e o seu prestígio diminuírem drasticamente como resultado da derrota humilhante frente ao Japão em 1905. Porém, a regra, no século XIX, foi o acordo das grandes potências, cujo peso político e militar – fosse pela presença de forças militares de uma delas ou de uma força internacional – levou à concretização de arranjos políticos aceitáveis do ponto de vista da manutenção da ordem europeia e, portanto, à retirada das forças expedicionárias em prazos razoáveis. No entanto, mesmo nesses casos, como vimos, foi mais fácil conseguir a saída das forças expedicionárias do que evitar que tivessem de regressar ao fim de alguns anos. Ou seja, apesar do empenho da grandes potências em subordinar os nacionalismos balcânicos e em «civilizar» a região modernizando-a de acordo com critério e peritos ocidentais durante diversos períodos de transição mais ou menos longos que era suposto garantirem a formação de Estados bem-comportados, a verdade é que uma vez retirada a pressão directa do exterior, essa mesma tentativa de emulação dos principais países europeus levou as novas nações balcânicas a apostar numa política nacionalista expansionista – que no caso das grandes potências tinha nesta época uma dimensão abertamente imperial – profundamente desestabilizadora da ordem europeia.

Deparamo-nos aqui com um problema fundamental de todas as intervenções externas que é o da durabilidade das soluções impostas de fora. Mesmo quando os homens-de-mão do poder externo conseguem consolidar-se no poder, inevitavelmente é como resultado de, fantoches terem passado a alguém com vida própria, legitimando-se pela distância que foram ganhado relativamente aos seus patronos iniciais. Mas sobre este ponto fundamental iremos debruçar-nos um pouco mais demoradamente na conclusão, em que iremos fazer uma apreciação global do sucesso e do significado das intervenções externas nos Balcãs no século XIX.

Conclusão

Em termos factuais, há que começar por reconhecer que as intervenções externas são um instrumento indispensável de qualquer poder hegemónico, seja regional seja global; ou sob a forma de pressão diplomática ou económica ou na versão mais nua e crua da utilização da força armada, quer em nome da aplicação de determinadas obrigações legais internacionais quer da simples concretização de interesses estratégicos nacionais dessa grande potência. Em si mesmo, portanto, o fenómeno não tem nada de novo. Mais, é difícil

ver como o recurso a este tipo de intervenções poderia ser evitado em todas as circunstâncias, pois é possível argumentar que, tal como a coacção policial ou a penhora dos bens são instrumentos indispensáveis na construção de uma ordem estatal interna, as intervenções militares e ou as sanções económicas são um instrumento indispensável na construção de uma ordem interestatal externa. Isto não significa, no entanto, que terão resultados óbvios e claramente positivos.

Durante o século XIX o Império Otomano foi visto pela opinião pública e pela maioria dos estadistas europeus ocidentais como um Estado ‘falhado’ e ‘pária’, cuja sangrenta repressão de sucessivos levantamentos de diferentes grupos de cristãos nos Balcãs obrigou a sucessivas intervenções por parte das principais potências europeias ocidentais por razões estratégicas e humanitárias. No entanto, a formação de novos Estados cristãos balcânicos não foi uma opção do particular agrado das grandes potências e também eles foram apontados como exemplo de Estados ‘falhados’ quando comparados com o paradigma ocidental, e ‘párias’ relativamente às exigências da ordem europeia, sendo inegável que como regra, por razões compreensíveis, eram muito atrasados economicamente e assumiram estratégias externas fortemente revisionistas, fonte de uma instabilidade regional que acabou por precipitar vários conflitos na região e esteve na origem da I Guerra Mundial.

Os receios das principais capitais europeias relativamente aos efeitos da desestabilização dos Balcãs revelaram-se, portanto, acertados? Sem dúvida que não foram inventados, nem eram completamente infundados. Porém, foi sobretudo o rompimento da concertação entre as grandes potências, a sua divisão, no início do século XX, em dois campos cada vez mais demarcados para os quais procuravam atrair o máximo de pequenos e médios Estados, que criou a oportunidade para uma política cada vez mais agressiva por parte dos novos Estados balcânicos. Por outro lado, a intervenção e ocupação (1878), e por fim a anexação unilateral da Bósnia (1908) pelo Império Habsburgo, com o descontentamento que provocou na Sérvia, foi um elemento importante no precipitar da crise de 1914, primeiro com a queda – literal – do soberano sérvio moderado pró-austriaco, depois propiciando o recurso a métodos de conflito assimétrico como a única arma disponível em Belgrado para enfrentar o superior poderio de Viena. Isto mostra que mesmo um empenho de fundo em investir numa região problemática por parte de uma potência exterior não garante a estabilização da mesma e pode até suscitar novos problemas.

Em termos de legitimação destas intervenções, ela era mais simples numa época em que o conceito de soberania plena era reservado apenas para os Estados europeus ocidentais, e em que não existia uma clara restrição ao recurso à guerra para dirimir

diferenças entre eles. Mas vemos já surgirem factores que complicam este esquema relativamente simples: a crescente visibilidade de preocupações humanitárias, associadas à emergência de uma imprensa cada vez mais concorrencial, difundida e influente devido ao peso crescente das eleições no sistema político, assim como o surgimento das primeiras organizações não-governamentais 'ONGs', de que são exemplo no campo que nos interessa a Sociedade de Benemerência Eslava, dos russos pan-eslavistas, ou a Sociedade Byron, dos britânicos filo-helenistas.

Para terminar, importa sublinhar que estas são, no nosso entendimento, as primeiras intervenções verdadeiramente modernas, nomeadamente porque estas acções militares das grandes potências europeias nos Balcãs durante o século XIX correspondem ao pleno triunfo do Estado europeu moderno, e à primeira tentativa significativa de expansão do mesmo em zonas multi-étnicas, no quadro de um processo de crise do aparelho estatal imperial antes dominante nessas zonas. Este é um padrão que veremos repetido inúmeras vezes até à actualidade. É por essa razão de fundo que os padrões que identificámos nos parecem tão actuais. A imagem do Império Otomano como o 'moribundo da Europa' no século XIX com a ideia de 'Estado falhado', com o modelo do 'Estado bem sucedido' a ser evidentemente o do Estado europeu moderno; a emergência da opinião pública e publicada como um facto de importância na política externa - o famoso 'efeito CNN', com as contradições que isso engendra - entre evocar motivações altruístas, e explicitar interesses estratégicos nacionais e a estabilidade do sistema internacional, embora neste período alguns estadistas, nomeadamente britânicos, ainda façam questão de se demarcar de uma política externa moralista. Por exemplo, a figura tutelar da política britânica no final do século XIX, o marquês de Salisbury, fazia questão de observar que 'é geralmente reconhecido que não há loucura maior do que entrar em guerra por uma ideia'. Mas mesmo ele já é forçado a admitir que não se podia ignorar completamente as inclinações humanitárias da opinião pública inglesa, pois 'o leão inglês ficou meio enlouquecido pelos relatos relativos à Bulgária: que são de facto horríveis'³⁴. Embora de forma menos omnipresente e menos onnipotente do que hoje, vemos já emergir no século XIX o peso da opinião pública e as respectivas contradições nestas questões. Vemos emergir também os primeiros traços de um discurso de ingerência humanitária que ainda sem essa etiqueta é já identificável em muitos temas, formas de expressão e organização, o qual pode surgir associado ao velho tema da solidariedade cristã ou já ao novo mote da solidariedade étnica.

34 Para as citações cf. respectivamente Andrew ROBERTS, *Salisbury: Victorian Titan*, (Londres: Phoenix Press, 200), pp. 174 e 154.

Finalmente, o traço distintivo mais importante das intervenções modernas é que o grande desafio que enfrentam é o nacionalismo. As intervenções externas deixam de poder ser justificadas como natural expressão da soberania absoluta, como sucedia no século XVIII, expressão de um direito de conquista que cada vez menos faz parte dos atributos da soberania, pelo menos em relação a outros Estados europeus. De facto, nos Balcãs do século XIX as grandes potências vêem-se confrontadas com os desafios revisionistas de movimentos nacionalistas que não reconhecem validade ao objectivo da defesa do *statu quo* internacional e muitas vezes recorrem, ou são reprimidos por métodos violentos que as sensibilidades ocidentais cada vez mais habituados à longa paz europeia do século XIX têm crescente dificuldade em aceitar relativamente a populações cristãs europeias. Lidar com a instabilidade na região balcânica vai revelar-se, por isso, particularmente complicado. Por um lado, o controlo directo de novas possessões arrisca desequilibrar o equilíbrio de poder - e o equilíbrio do orçamento num período que partilha com o nosso a ortodoxia fiscal liberal - em que assentava a paz europeia e motivar a formação de uma coligação internacional de oposição a qualquer acção unilateral; por outro lado, a recusa de tomar conta directamente das zonas problemáticas implicou a aposta em tentativas de controlo indirecto pelas grandes potências que se revelaram difíceis de gerir, por contrariarem objectivos centrais da elite nacionalista local que se procurava disciplinar, e porque o seu sucesso implicava a solidariedade entre as grandes potências. Deparamo-nos, portanto, pela primeira vez aqui com o problema da saída política das intervenções militares externas num contexto nacionalista, que da Grécia de 1831, ao Vietname de 1975, passando pelo Iraque de hoje, tem vindo a frustrar mesmo os mais hábeis estadistas das potências dominantes no sistema internacional.

As Missões da ONU na África Austral: Sucessos e Fracassos

Luís Castelo Branco

Está a terminar o Doutoramento em Estudos Africanos no ISCTE. O título da tese é A Política Externa Sul-Africana: Do Apartheid a Mandela. Adido Cultural em S. Tomé e Príncipe.

Resumo

A experiência das missões de *peacekeeping* da ONU na África Austral surgiu num ambiente de desanuiamento internacional e regional provocado pelo fim do conflito bipolar. Embora as três missões abordadas neste artigo, UNTAG, UNAVEM e ONUMOZ, tenham surgido devido ao novo ambiente internacional, a verdade é que os seus resultados foram bem diferentes. No caso da UNTAG na Namíbia, o seu sucesso ficou a dever-se ao longo envolvimento que as Nações Unidas tiveram com esta questão, muito ligada ao problema do *apartheid*. No caso da UNAVEM em Angola, a missão foi prejudicada quer pela falta de meios disponibilizados, quer pela falta de empenhamento das partes angolanas, o que provocou com que esta missão fosse um dos maiores fracassos da ONU. No caso da ONUMOZ em Moçambique, o seu sucesso ficou a dever-se, em parte, ao facto do processo moçambicano decorrer cronologicamente quase em simultâneo com o angolano, o que implicou um esforço adicional das partes, nacionais e internacionais, para evitar os erros cometidos no processo angolano.

Abstract

The experience of the UN missions of peacekeeping in Southern Africa occurred in an environment of international and regional appeasement as a result of the ending of the cold war. In spite of the fact that the three missions analyzed in this article (UNTAG, UNAVEM and ONUMOZ) were born in the same international environment the fact is, that the final results were quite different. Concerning the UNTAG in Namibia its success was mainly due to the long term mingling of the UN with the situation deeply linked with the apartheid problem. As far as the UNAVEM in Angola is concerned, its mission was unsuccessful not only because of the lack of means but also because of the shortage of engagement of the Angolans involved. The positive results of the ONUMOZ in Mozambique was closely linked with the Angolan situation involving thus additional efforts on both international and national levels, in order to avoid the latter country's same mistakes.

Introdução

Uma das consequências do fim da Guerra Fria foi o de permitir a resolução de conflitos regionais que, na sua gênese, estavam muito influenciados pela lógica bipolar. O desanuviamento internacional facilitou o início da resolução de vários desses conflitos, passando a ONU a ser encarada como o actor privilegiado no apoio à implementação de processos de paz. Assim se compreende o enorme aumento de missões de *peacekeeping* que se registaram nos anos 90.

Se em 1987 a ONU estava envolvida em cinco missões deste tipo, as quais envolveram um total de 10 mil militares, em 1994 o seu número aumentou para 17, envolvendo 70 mil militares. Destas missões, 70% eram em território africano, sendo a região da África Austral¹ uma área privilegiada fruto dos conflitos que aí decorriam. Este aumento de missões da ONU levou a que o seu orçamento de *peacekeeping* aumentasse de 400 milhões de USD em 1990, para mais de 3.4 biliões de USD em 1994².

O aumento considerável de pedidos de intervenção da ONU para resolver conflitos teve duas consequências. Em primeiro lugar, aumentou a visibilidade e a esperança depositada no papel das Nações Unidas na resolução dos conflitos. Em segundo lugar, provocou uma gradual alteração entre a teoria e a prática, ou seja, entre os conceitos que sustentavam as intervenções e o trabalho de facto exigido no terreno.

De acordo com a definição de *UN Peacekeeping* apresentada por Marrarak Goulding, Secretário Geral Adjunto para os Assuntos Políticos, este conceito visava o seguinte³:

Field operations, established by the United Nations, with the consent of the parties concerned, to help control and resolve conflicts between them, under United Nations command and control, at the expense collectively of the member states voluntarily by them acting impartially between the parties and using force to the minimum extent necessary.

Durante a Guerra Fria, as missões da ONU seguiram, de facto, esta descrição de tarefas. Porém, a partir de 1988, as missões das Nações Unidas passaram a ter ambições mais vastas. Para além da tradicional separação das partes em confronto, pedia-se, a estas missões, que se ocupassem com tarefas relacionadas com a recuperação das instituições

1 Não existe uma definição geográfica universal de África Austral, a mais consensual, e que será utilizada neste artigo, inclui os seguintes países: Angola, Namíbia, África do Sul, Botswana, Lesoto, Suazilândia, Moçambique, Zâmbia, Zimbabwe, Malawi e Tanzânia.

2 Jakkie Cilliers & Greg Mills: *Peacekeeping in Africa*, p. 1.

3 Marrarak Goulding: *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, p. 455.

do estado; a preparação de eleições livres; a distribuição de ajuda; a desmilitarização dos combatentes, o seu acantonamento e desarmamento.

A falta de experiência da ONU, aliada aos crescentes custos destas missões, são elementos essenciais para se compreender os sucessos e os fracassos das suas intervenções.

Foi neste contexto de profunda alteração mundial, que a ONU foi chamada a intervir na região da África Austral. Nos três casos abordados neste artigo, Namíbia, Angola e Moçambique, as missões da ONU foram para o terreno após as partes em confronto terem alcançado um acordo. A grande diferença foi que em dois casos, Namíbia e Moçambique, a ONU teve um papel determinante no processo negocial, nomeadamente na planificação da implementação do acordado. No caso angolano, a participação da ONU durante a fase negocial foi claramente marginal.

1. A UNTAG na Namíbia

O diferendo à volta da Namíbia tinha na sua origem a ocupação sul-africana do território desde o fim da I Guerra Mundial. Na sequência da derrota alemã no conflito mundial, este país perdeu todas as suas colónias, as quais foram distribuídas pelas potências vencedoras, tendo o Sudoeste Africano Alemão sido atribuído à África do Sul através de um mandato tipo C da Sociedade das Nações⁴.

Após a criação da ONU, o Sistema de Mandatos da SDN foi substituído pelo Sistema de Tutela⁵. Todos os territórios sob mandato passaram a estar sob alçada do novo sistema tal como ficou previsto na Carta da ONU. Os sul-africanos, prevendo o aumento do criticismo internacional à volta das suas pretensões sobre o Sudoeste Africano, tentaram, logo na Conferência de S. Francisco, obter a concordância internacional para a anexação definitiva do território, objectivo que não conseguiram alcançar.

4 Foram criados três tipos de mandatos: A, B, C. Os do tipo A diziam respeito aos antigos territórios do Império Austro-Hungaro, à Síria, Líbano e Palestina. Os do tipo B e C diziam respeito a territórios que só estavam habilitados a obter a independência a longo prazo. Armando Campos: *África do Sul. Potência Regional*, p. 323.

5 De acordo com o Artigo 77 da Carta das Nações Unidas, o Sistema de Tutela visava abranger três tipos de territórios: territórios sob mandato; territórios que pudessem ser separados de Estados inimigos em consequência da II Guerra Mundial; e territórios voluntariamente colocados sob tal sistema por estados responsáveis por tal administração. Os objectivos do Sistema de Tutela eram, segundo o Artigo 76 da Carta da ONU, os de fomentar o progresso político, económico, social e educacional dos habitantes dos territórios tutelados e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar um governo próprio ou a independência. *Carta da Organização das Nações Unidas*. <http://www.un.org/Overview/Chapter/chapte11.html>

Face à recusa da ONU em aceitar o pedido de Pretória, o governo sul-africano decidiu apresentar, a 6 de Dezembro de 1949, o caso ao Tribunal Internacional de Justiça. Na sua decisão, o Tribunal fez saber, a 11 de Julho de 1950, que os sul-africanos não tinham qualquer obrigação jurídica de concluir um acordo de Tutela para o Sudoeste Africano, extinguindo assim o mandato existente. Porém, esta não foi a opinião da Assembleia Geral da ONU, que, cada vez mais, pressionou o governo de Pretória a aceitar o novo Sistema.

O início do movimento descolonizador dos anos 60 fez ressurgir a questão da ocupação sul-africana do Sudoeste Africano. A questão ganhou maior visibilidade internacional a partir da criação do *South West People's Organisation (SWAPO)*⁶ cujo grande objectivo era: *the liberation of the namibian people from colonial oppression and exploitation*⁷.

Em Agosto de 1966, a SWAPO iniciou a luta armada, a qual só ganhou alguma dimensão a partir de 1975, altura em que o movimento namibiano passou a contar com bases em Angola. Mais significativas que as vitórias militares para a SWAPO foram as vitórias diplomáticas. Em 1965 a SWAPO obteve uma importante vitória diplomática ao ser reconhecida pela Organização de Unidade Africana (OUA), como único e legítimo representante do povo da Namíbia⁸. Em 1971, o Tribunal Internacional de Justiça declarou a ocupação sul-africana da Namíbia ilegal exigindo a retirada imediata dos sul-africanos.

Face ao impasse da situação no terreno, um conjunto de países, conhecidos como o Grupo de Contacto, liderados pelos EUA, decidiram envolver-se activamente na resolução desta questão. O ponto de partida deste Grupo, que incluía também a GB, Canadá, França, RFA, era o cumprimento da resolução 385⁹ do Conselho de Segurança da ONU que previa a realização de eleições como meio para decidir o futuro do território. Dos esforços do Grupo de Contacto surgiu um documento que, após a aprovação do Secretário Geral da ONU, Kurt Waldheim, deu origem à resolução 435, aprovada pelo Conselho de Segurança em 29 de Setembro de 1978. Esta resolução estabeleceu fundamentos para a independência da Namíbia¹⁰.

6 A SWAPO teve a sua origem no *Ovamboland People's Congress* fundado em 1957 na Cidade do Cabo por Andimba Toivo ja Toivo. SWAPO (1985): *Nasce uma Nação. Luta de Libertação na Namíbia*, Departamento de Informação e Publicidade, pp. 194-195.

7 Gwyneth Williams & Brian Hackland: *The Dictionary of Contemporary Politics of Southern Africa*, p. 262.

8 O nome Namíbia foi adoptado em homenagem ao deserto do Namib que ocupa grande parte do território. A partir de 1968, a ONU passou, a pedido da SWAPO, a designar oficialmente o território por Namíbia, deixando de utilizar o termo Sudoeste Africano.

9 Resolução 385 do Conselho de Segurança da ONU, aprovada a 30 de Janeiro de 1976.

<http://www.un.org/documents/sc/res/1976/76r.385e.pdf>

10 Resolução 435 do Conselho de Segurança da ONU. <http://www.un.org/documents/sc/res/1978/78r435e.pdf>

1. Eleições gerais supervisionadas pela ONU;
2. O fim da legislação discriminatória;
3. Cessar-fogo e retirada gradual das forças sul-africanas;
4. A criação da United Nations Transition Assistance Group (UNTAG).

Apesar da liderança sul-africana ter dado, de início, o seu acordo a este plano, acontecimentos internos¹¹ paralisaram a aplicação da resolução 435, adiando por uma década a independência da Namíbia.

O plano previsto na resolução 435 foi recuperado em finais dos anos 80, numa altura em que a situação internacional e regional permitiu avançar com a independência da Namíbia. Os acontecimentos regionais dos anos 80 tinham ligado intimamente a questão namibiana à angolana, com Pretória a justificar a sua presença na Namíbia como medida defensiva contra a presença de tropas cubanas em Angola. Nesse sentido, para os sul-africanos qualquer resolução da questão namibiana passava, necessariamente, pela retirada das tropas cubanas de Angola.

Resolvida a questão da retirada das tropas cubanas de Angola, estavam criadas as condições para a real implementação da resolução 435, cujo primeiro passo foi a criação da UNTAG. O facto de ter passado uma década entre a sua criação em 1978 e a sua implantação no terreno, em 1989, o mandato inicial da UNTAG sofreu algumas alterações¹².

Após a sua criação, a UNTAG não assumiu o controlo da Namíbia. O Administrador sul-africano, Louis Pinnar, continuou à frente dos destinos do território durante a fase da transição, embora a sua acção fosse supervisionada pelo Representante Especial do Secretário Geral da ONU, o finlandês Marti Ahtisaari.

A UNTAG tinha uma componente civil, que incluía o contingente policial, e uma componente militar constituída por cerca de 4.493 militares¹³. O número de militares

11 Em Setembro de 1978 o Primeiro-Ministro sul-africano, John Vorster, foi afastado do cargo tendo sido substituído por P. W. Botha, figura muito próxima dos sectores mais conservadores da população *afrikaner*. Botha considerava que a aceitação do plano da ONU para a Namíbia seria entendido como uma prova de fraqueza da África do Sul. Face à alteração regional do equilíbrio de forças, devido às independências de Angola e Moçambique, a independência da Namíbia seria nefasta para o regime do *apartheid*.

12 Estas alterações visavam dar garantias adicionais a todos aqueles que temiam uma vitória esmagadora da SWAPO nas eleições a realizar. Estas alterações foram incluídas nos princípios constitucionais de 1982 e no Protocolo de Genebra de 1988. Roger Hearan: *UN Peacekeeping in Action. The Namibian Experience*, pp. 60-62.

13 Para além desta componente militar, a UNTAG era ainda composta por 1.500 polícias, 2.000 funcionários internacionais e locais e 1.000 observadores eleitorais internacionais. *UNTAG. Facts and Figures*. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untagF.htm

inicialmente previsto era maior, só que questões orçamentais obrigaram a ONU a reduzir este número. No período de maior actividade, durante as eleições de Novembro de 1989, a UNTAG chegou a ter no terreno 8 mil efectivos que, para além da componente civil e militar anteriormente referidas, incluía trabalhadores locais e observadores internacionais enviados expressamente para acompanhar o processo eleitoral.

Uma vez no terreno, a missão da UNTAG foi a de criar condições para a realização de eleições livres e justas na data estabelecida. A criação de tais condições obrigou a UNTAG a desenvolver esforços que foram muito para além daquilo que tinha sido o trabalho de missões de *peacekeeping* até então. O facto de estar fortemente implantada no terreno, permitiu à UNTAG eliminar as campanhas de intimidação, levadas a cabo quer por apoiantes da *Democratic Turnhalle Alliance* (DTA), movimento apoiado pelos sul-africanos, quer por apoiantes da SWAPO, ao mesmo tempo que permitiu a aproximação das partes. A UNTAG foi responsável pela criação de condições de diálogo entre a DTA e a SWAPO, o que permitiu a resolução de inúmeras questões antes que estas se agravassem e ameaçassem o processo.

Igualmente importante foi a presença de observadores internacionais para acompanharem o processo eleitoral salvaguardando-o assim de eventuais fraudes. Esta forte presença de observadores permitiu que as várias fases do processo eleitoral – recenseamento, educação cívica, campanha eleitoral, contagem, anuncio dos resultados e aceitação dos mesmos pelas partes –, fossem devidamente acompanhadas¹⁴.

Apesar do sucesso final da UNTAG, a verdade é que ao longo da sua existência esta missão teve que enfrentar alguns problemas. O principal teve a ver com o facto dos planos de implementação da UNTAG, embora revistos, terem sido criados, no essencial, dez anos antes da sua implementação. O problema é que a situação interna e regional mudou muito durante a década de 80. Se nos anos 70 a dimensão militar da operação era prioritária, nos anos 80 a prioridade passou a ser a componente civil, nomeadamente a policial.

Um outro problema foi a incapacidade inicial da UNTAG em controlar os conflitos armados registados no território fruto da entrada de guerrilheiros da SWAPO em território namibiano vindos de Angola¹⁵. Estes incidentes acabaram por se tornar numa lição

14 A SWAPO ganhou as eleições e o seu líder, Sam Nujoma, tornou-se Presidente da Namíbia. A DTA ficou em segundo lugar. Na sequência destas eleições, a Namíbia ascendeu à independência a 21 de Março de 1990.

15 Esta questão ficou a dever-se a uma interpretação diferente do acordado, feita por sul-africanos e pela liderança da SWAPO, quanto ao momento em que as forças do movimento namibiano podiam regressar ao território.

importante para a ONU, ou seja, não se devem fixar datas para o início das missões sem antes garantir o financiamento necessário para o seu funcionamento.

Alguns aspectos ligados ao planeamento e deslocamento da UNTAG fizeram ver a necessidade de uma reforma dos procedimentos de maneira a flexibilizar e acelerar o processo. Esta realidade acabou por ser uma constante nas missões da ONU durante os anos 90, nomeadamente na Serra Leoa e Ruanda, e foi uma das principais razões que explicam o aparecimento do relatório Brahimi¹⁶.

Mas, no cômputo geral, a UNTAG foi considerada como uma missão de sucesso, pois o seu principal objectivo, a aplicação da resolução 435 foi concluída com êxito, e a transição na Namíbia foi alcançada pacificamente. Face a este resultado vale a pena salientar as razões que ajudam a explicar o sucesso obtido e as suas consequências para futuras missões:

1. A ONU esteve envolvida na questão namibiana quase desde o seu aparecimento, o que lhe permitiu que o grau de conhecimento, assim como o nível de recursos afectados fosse mais elevado do que o de uma missão normal. Nesse sentido, a campanha internacional contra o *apartheid*, que isolou o regime sul-africano, foi benéfica para o processo namibiano.
2. As principais partes envolvidas, SWAPO e África do Sul, aperceberam-se de que o conflito não tinha solução militar, sendo a opção diplomática a única possível. Nesse sentido, ambas as partes acabaram por se comprometer, a fundo, com o plano delineado pela ONU.
3. Ao nível dos actores externos houve um forte empenho no apoio aos esforços da ONU. O apoio internacional foi determinante para dotar a UNTAG dos meios suficientes para cumprir a sua missão. Nesse sentido foi importante o número de militares para controlar as questões militares, e o número de polícias e observadores internacionais para controlar e credibilizar o processo eleitoral.
4. Este forte e bem treinado aparelho militar e policial no terreno permitiu não só à UNTAG controlar a situação, reduzindo o nível de intimidação como favoreceu a

16 Lakhdar Brahimi foi o responsável por um grupo de trabalho que se debruçou sobre as Missões da ONU. Este grupo apresentou, em Agosto de 2000, um relatório final intitulado: *Panel on United Nations Peace Operations*, também conhecido como o Relatório Brahimi. Este relatório foi a resposta da ONU à necessidade de reformular o seu modo de agir na sequência do fracasso de várias missões como a do Ruanda, Serra Leoa e Bósnia. Report of the Panel on United Nations Peace Operations.
http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/

pacificação interna e aproximou as partes em confronto, as quais passaram a privilegiar o diálogo como modo de resolver os diferendos que iam surgindo.

O sucesso da UNTAG na Namíbia teve consequências que extravasaram as fronteiras do país. A resolução pacífica da questão namibiana teve um efeito positivo nas reformas do sistema político na África do Sul. Pouco antes da independência da Namíbia, Nelson Mandela foi libertado e o processo de transição sul-africano iniciou-se. A experiência namibiana demonstrou à minoria branca sul-africana que não tinha nada a recear de um governo da maioria negra.

2. A UNAVEM em Angola

A guerra civil em Angola atravessou, entre 1976 e 1990, duas fases distintas. Uma primeira fase, entre 1976-1985, foi claramente marcada pelo ambiente da Guerra Fria. Nesta fase, a URSS apareceu fortalecida pelo seu sucesso na intervenção angolana, pela intervenção na guerra do Ogaden e mais tarde pela intervenção no Afeganistão. Os EUA viveram momentos muitos complicados devido ao escândalo de Watergate, a queda de Saigão e aos erros cometidos a propósito da gestão da crise iraniana.

Em Angola, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) viu a sua posição fortalecida com o apoio material soviético e pelo auxílio humano cubano. Os EUA viram o seu aliado, a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) a desaparecer rapidamente e transferiram o seu apoio para o outro movimento não marxista, ou seja, a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Para além do apoio norte-americano, a UNITA também pode contar com o apoio e o envolvimento militar da África do Sul, país que receava as consequências da presença cubana em território angolano.

A vitória eleitoral de Ronald Reagan, em 1980, foi muito importante para a UNITA. Reagan revogou a Emenda Clark, que impedia o apoio norte-americano aos movimentos angolanos, e formulou a política de *Linkage Politics*¹⁷, a qual ligou a presença de tropas cubanas em Angola à independência da Namíbia, ou seja, enquanto o contingente militar cubano se mantivesse em Angola, a Namíbia nunca poderia ascender à independência.

17 O grande promotor deste conceito, que foi utilizado por norte-americanos e sul-africanos, foi Chester Crocker, Sub-Secretário de Estado para os Assuntos Africanos da administração de Reagan.

Entre 1980 e 1985, Angola conheceu períodos de grande intensidade nos combates. Particularmente importantes foram as ofensivas das forças armadas angolanas, as FAPLA, em Maio de 1984 na província do Cuando-Cubango e o ataque a Mavinga em Junho 1985. Este último foi travado pela UNITA com o apoio do exército sul-africano.

Uma segunda fase da guerra civil angolana abrangeu o período de 1986 a 1990, tendo sido marcado pelo declínio da ordem bipolar, o que implicou uma diminuição na intervenção externa no conflito. Estas alterações a nível mundial, tiveram consequências na região da África Austral, com vários dos conflitos aí existentes a serem resolvidos. Angola conheceu ainda durante esta fase fortes confrontos militares, como o ataque das FAPLA e dos cubanos contra Cuito-Cuanavale em Agosto de 1987.

O sucesso da intervenção da ONU na Namíbia e a ligação da situação neste território ao conflito angolano deixava antever uma possível resolução do conflito em Angola. O envolvimento da ONU na questão angolana surgiu da aplicação do conceito *Linkage Politics*. Como foi referido anteriormente, a aplicação da resolução 435, e a consequente independência da Namíbia estava ligada e dependente da prévia retirada das tropas cubanas de Angola.

Após um intenso esforço diplomático, dois acordos foram assinados, em Dezembro de 1988, em Nova Iorque. Um, entre Angola, Cuba e África do Sul, o qual permitia a aplicação da resolução 435. O segundo, entre Cuba e Angola, o qual estabeleceu o calendário para a retirada gradual das tropas cubanas de Angola. Antecipando este último acordo, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a criação da *United Nations Angola Verification Mission* (UNAVEM), que no futuro será conhecida como UNAVEM I, com o objectivo de verificar a retirada das tropas cubanas de Angola.

Na sequência do acordo de paz de Bicesse, assinado pelo governo angolano e pela UNITA sob mediação portuguesa, a ONU foi convidada a envolver-se na implementação da paz. O pedido oficial para a participação da ONU foi feito pelo governo angolano. À ONU pedia-se que verificasse o cumprimento do cessar-fogo e fiscalizasse a acção da polícia angolana. Esta missão da ONU, que ficará conhecida como UNAVEM II, ficou estabelecida através da aprovação, a 30 de Maio de 1991, da resolução 696 do Conselho de Segurança¹⁸.

Ao contrário do que sucedera na Namíbia, o envolvimento da ONU foi mais tardio e mais limitado. Mesmo durante a aplicação do acordo de Bicesse, não foi reservado à ONU

18 Resolução 696 do Conselho de Segurança da ONU.

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/696/32/IMG/NR059632.pdf?OpenElement>.

qualquer lugar no órgão central responsável pelo período de transição, a Comissão Conjunta Política e Militar (CCPM)¹⁹. Para além das partes signatárias do acordo de paz, tinham assento na CCPM a troika de observadores, Portugal, EUA e URSS. A ONU podia, eventualmente, ser convidada a participar nas reuniões da CCPM.

Face à complexidade da situação no terreno, o mandato inicial da UNAVEM II foi posteriormente alargado, através da aprovação, a 27 de Março de 1992, da resolução 747 do Conselho de Segurança²⁰, de modo a incluir o processo de observação das eleições de Setembro de 1992.

Apesar da importância da tarefa que se atribuía à ONU, a verdade é que ela entrou a meio neste processo e, em muitos aspectos, foi confrontada com factos consumados, limitando-se a agir em cenários que não considerava os ideais. A marginalização da ONU do centro do processo de transição angolano ficou a dever-se à conjugação de vários factores²¹:

1. O governo do MPLA deixou ficar claro, desde o início, que era a ele, e só a ele, a quem competia a organização das eleições. Ainda imbuído pelo espírito do conflito bipolar, o MPLA temia que uma ONU, muito influenciada pelos norte-americanos, fosse favorável à UNITA. Assim sendo, e ao contrário do que aconteceu na Namíbia, a ONU não foi capaz de acompanhar todas as fases da preparação do acto eleitoral.
2. A UNITA também não via com bons olhos uma missão da ONU com fortes meios no terreno, o que lhe dificultaria a tarefa de ocultar quer tropas, quer armamento pesado, situações em clara violação do acordo de paz assinado.
3. Para a Sociedade Internacional também interessava uma missão pequena em Angola. Depois da despesa da missão da ONU no Camboja e a contribuição generosa de vários países para a Guerra do Golfo, havia um desejo generalizado de poupança. Este desejo ficou bem patente na incapacidade da Representante Especial do Secretário Geral da ONU, a inglesa Margaret Anstee, em obter o número de capacetes azuis que ela considerava necessários para levar a cabo a missão de que

19 A Comissão Conjunta Político-Militar foi criada pelo Acordo de Paz de Bicesse, tendo por missão o controlo político global do processo de cessar fogo, velar pela aplicação do Acordo de Paz, garantindo o estrito cumprimento de todos os entendimentos políticos e militares e decidindo, em última instância, sobre eventuais violações dos mesmos.

20 Resolução 747 do Conselho de Segurança da ONU.

<http://ods-dls-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/011/06/IMG/NR001106.pdf?OpenElement>.

21 Moisés Venâncio: *The United Nations, Peace and Transition: Lessons from Angola*, pp. 57-58.

a UNAVEM II estava incumbida, nomeadamente a fiscalização do cessar-fogo, a desmobilização e acantonamento das tropas.

Se compararmos a missão da UNAVEM II com outras, apercebemo-nos da falta de recursos desta para levar a cabo os seus objectivos. A UNAVEM II teve, entre Junho de 1991 e Outubro de 1992, um orçamento de 118 milhões de USD. A UNTAG, entre Abril de 1989 e Março de 1990, teve 480 milhões de USD e a missão no Camboja, a *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC), entre Março de 1992 e Setembro de 1993, teve 2 biliões de USD. Ao nível de pessoal a UNAVEM teve, entre Março de 1991 e Março de 1993, 1.120 membros, enquanto a UNTAG teve 8 mil e a UNTAC teve 22.000²².

Os recursos limitados também tiveram consequências no processo eleitoral, nomeadamente no dia das eleições. A ONU acabou por ter pouca presença no terreno, com apenas 400 observadores, e, para além disso, os observadores eleitorais debateram-se com problemas de transporte o que lhes dificultou ainda mais a tarefa. Assim, quando a ONU se pronunciou sobre o processo eleitoral, na verdade apenas tinha um conhecimento limitado sobre a forma como o mesmo tinha decorrido. Apesar da ONU ter tido um papel marginal em todo o processo angolano, foi à UNAVEM II a quem foi pedido que desse um veredicto final sobre a validade das eleições. Através de Margaret Anstee, a ONU declarou as eleições livres e justas²³. A UNITA e outras formações políticas angolanas acusaram o governo de ter patrocinado fraudes maciças que alteraram substancialmente o resultado final.

Apesar de ter investigado várias denúncias de fraude, e ter reconhecido a existência de irregularidades, muitas delas fruto da inexperiência eleitoral da população, a UNAVEM II acabou por não encontrar indícios de fraudes generalizadas que tivessem afectado significativamente o resultado final. A dúvida que fica é a de saber se mesmo que a ONU tivesse encontrado esses indícios iria ou não divulgá-los, isto porque face às pressões a que a ONU estava sujeita no sentido de diminuir custos, seria impensável a repetição das eleições e o consequente prolongamento da missão no terreno.

A não aceitação dos resultados eleitorais por parte da UNITA e a crescente instabilidade no país culminaram, em Novembro de 1992, num regresso à guerra civil.

22 UNTAG. *Facts and Figures*. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untagF.htm. UNTAC. *Facts and Figures*. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm. UNAVEM II. *Facts and Figures*. <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unavem2/UnavemIIF.html>

23 Os resultados eleitorais finais deram uma vitória nas legislativas ao MPLA, com 53.7% dos votos, sobre a UNITA que obteve 34.1%, mas nas presidenciais seria necessária uma segunda volta já que Eduardo dos Santos obteve 49.6% e Jonas Savimbi 40.1%.

Se do processo namibiano a ONU saiu com a sensação do dever cumprido, no caso angolano a sensação foi a de uma clara frustração. Mas, se o sucesso da UNTAG permitiu à ONU retirar algumas lições importantes, o fracasso da UNAVEM II também permitiu o mesmo:

1. Basear um acordo de paz apenas na boa vontade das partes não é suficiente para garantir o seu cumprimento. Tanto o MPLA como a UNITA estavam mutuamente desconfiadas e tomaram precauções defensivas, em clara violação do acordo assinado. Perante este caso é essencial a existência de uma terceira força no terreno com capacidade para fiscalizar eficazmente o estipulado.
2. O modelo do *winner takes all* foi claramente prejudicial para a reconciliação nacional. Face às tensões e ao equilíbrio de poderes existentes, era necessário que as principais partes envolvidas tivessem a sensação de ganhar algo com a paz. Nesse sentido, o melhor modelo a adoptar teria sido o de partilha de poderes, o qual foi seguido, em 1994, pelo processo de transição sul-africano.
3. Para a ONU ficou claro não ser possível voltar a participar em processos como o de Angola. A ONU ficou à margem das negociações de paz e depois foi encarregada de garantir o seu cumprimento. Pediu-se demais da UNAVEM II sem se lhe dar, em contrapartida, os recursos necessários. A presença da ONU em várias fases decisivas do processo deveria ter sido mais forte e com maior poder de intervenção. No rescaldo da UNAVEM II ficou evidente que a ONU não deveria envolver-se em acordos de paz para os quais não contribuiu; e certamente não se deveria comprometer em iniciar a missão sem antes garantir, junto dos estados membros, um mandato e os recursos financeiros necessários para cumprir a tarefa atribuída.
4. Ao contrário da UNTAG, a UNAVEM II não contou com o forte apoio dos actores internos. A Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas, Margaret Anstee, reconheceu que um dos principais problemas do processo angolano foi o facto de ambas as partes não estarem inteiramente comprometidas com o processo de paz e de possuírem agendas secretas que passavam pelo desejo da conquista do poder à custa da outra parte²⁴.
5. A nível externo a vontade de poupar obrigou a que certos aspectos do processo de paz fossem marginalizados ou mesmo ultrapassados. A ideia de que a aplicação de

24 Margaret Joan Anstee: *Órfão da Guerra Fria. Radiografia do Colapso do processo de Paz Angolano, 1992/1993*, p. 665.

um processo de paz tem que seguir o modelo de *step by step*, isto é, não se deve passar à fase seguinte sem a anterior estar devidamente concluída, não foi seguida em Angola. Face aos atrasos que o processo de paz estava a registar, nomeadamente na constituição do exército único, não se deveria ter passado à fase seguinte, ou seja, às eleições. Porém o desejo de poupança excluiu qualquer hipótese de adiamento das eleições. Também os principais actores angolanos, MPLA e UNITA, convencidos da sua vitória eleitoral, rejeitaram a hipótese de adiamento.

Após o recomeço dos combates entre as partes, o mandato da UNAVEM II foi adaptado à nova realidade. Esta adaptação pretendia ajudar a estabelecer um cessar-fogo e encontrar soluções que permitissem completar o processo de paz. Porém, face ao agravamento da situação no terreno e às falhas da UNAVEM II, a capacidade de actuação da ONU em Angola ficou seriamente diminuída.

Após a assinatura do Protocolo de Lusaka, a 20 de Outubro de 1994, a UNAVEM II fiscalizou a aplicação das primeiras medidas. A necessidade de dinamizar a imagem da ONU passava, necessariamente, por um novo mandato²⁵ e a pela mudança quer ao nível de pessoas²⁶, quer ao nível do modo de actuação.

3. A ONUMOZ em Moçambique

À semelhança da guerra civil em Angola, o conflito em Moçambique também foi fortemente influenciado pela lógica bipolar e pela acção da potência regional da África Austral, a África do Sul. A diferença esteve nos meios envolvidos nos confrontos, que foram inferiores em Moçambique e no menor interesse internacional que este país desper-

25 A UNAVEM II cessou a sua existência em Fevereiro de 1995 tendo sido substituída pela UNAVEM III. A nova missão foi criada pelo Conselho de Segurança, através da resolução 976 em Fevereiro de 1995, com o objectivo de verificar o cumprimento do Protocolo de Lusaka. Para tal a UNAVEM III devia: verificar a extensão da administração governamental a todo o território; promover a reconciliação nacional; supervisionar, controlar e verificar a desmobilização dos excedentes militares de cada uma das partes; verificar o cumprimento do cessar-fogo; criar as condições necessárias para a realização da segunda volta das eleições presidenciais. Resolução 976 do Conselho de Segurança da ONU.

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/038/14/PDF/N9503814.pdf?OpenElement>

26 Para chefiar esta missão foi nomeado Alioune Blondin Beye do Mali, escolha que foi saudada pela UNITA que se tinha incompatibilizado com a antiga Representante Especial do Secretário Geral da ONU, Margaret Anstee. Face à continuação do conflito a UNAVEM III acabou por cessar as suas funções, em Junho de 1997, com a ONU a ser incapaz de travar a guerra em Angola.

tava. O início do processo de transição sul-africano e o conseqüente fim do apoio do regime do *apartheid* à Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), favoreceu o início dos contactos. O governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), carente de importantes apoios internacionais e esgotado por uma guerra civil muito prolongada, também aceitou a via do diálogo.

O primeiro grande obstáculo a ultrapassar para o início das negociações de paz foi o de escolher o mediador. A RENAMO pretendia Portugal, hipótese rejeitada pela FRELIMO, enquanto que o lado governamental pretendia o Zimbábue, hipótese recusada pela RENAMO. A escolha recaiu sobre a Comunidade de Sto. Egidio, uma comunidade católica sediada em Roma fundada em finais dos anos 60. Governo moçambicano e RENAMO encontram-se pela primeira vez em Roma a 8 de Julho de 1990.

O processo de negociação, liderado por quatro mediadores, Mario Raffaelli em representação do governo italiano, D. Jaime Gonçalves, Bispo católico da Beira, Andrea Ricciardi e Matteo Zuppi ambos da Comunidade de Sto. Egidio, foi muito lento. Os principais obstáculos tiveram a ver com a retirada das tropas zimbabueanas, que ocupavam os corredores da Beira e do Limpopo, do território moçambicano e com a criação do exército único. Durante as negociações, as partes moçambicanas decidiram convidar a ONU a participar na comissão responsável pela supervisão da implementação do acordo de paz. Esta intenção foi formalizada através da assinatura de uma declaração conjunta, a 7 de Agosto de 1992, por Chissano e Dhlakama onde se comprometiam a:²⁷

Accepting the role of the international community and especially that of the United Nations in monitoring and guaranteeing the implementation of the General Peace Agreement in particular the cease-fire and the electoral process.

Após dois anos de negociações, Joaquim Chissano e Afonso Dhlakama assinaram, a 4 de Outubro de 1992, o Acordo Geral de Paz em Roma. A implementação do processo de paz moçambicano saiu favorecido pela deterioração da situação em Angola. A ONU foi muito criticada por ter querido acelerar o processo angolano e por não ter envolvido meios suficientes para controlar o cumprimento do processo de paz. Nesse sentido, ao envolver-se no processo de paz moçambicano, a ONU pretendeu esforçar-se por apagar a má imagem deixada em Angola.

²⁷ United Nations: The United Nations and Mozambique, 1992-1995, p. 19.

A 3 de Dezembro de 1992, o Secretário Geral da ONU, Boutros Ghali, apresentou ao Conselho de Segurança o mandato da Missão da ONU em Moçambique, a ONUMOZ, baseado no acordo paz de Roma e que previa quatro áreas de actuação²⁸:

1. Política - Ajudar as partes a implementar o acordo assinado.
2. Militar - Controlar o cessar fogo, a desmobilização e a retirada de tropas estrangeiras de território moçambicano.
3. Fornecer segurança em apoio ao processo de paz, com especial incidência nos corredores de Nacala, Beira e Maputo.
4. Eleitoral - Apoiar e monitorizar o processo eleitoral.
5. Humanitária - Coordenar e monitorizar as operações de assistência humanitária.

Na sequência desta proposta, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 797²⁹ que criou a ONUMOZ.

De maneira a evitar os mesmos erros, o processo moçambicano foi mais acompanhado pela Sociedade Internacional. Assim, ficou decidido que só se passaria à fase seguinte do processo de paz, quando a fase anterior estivesse totalmente concluída. Esta metodologia fez com que as eleições gerais, inicialmente previstas para 1993, fossem adiadas para 1994. Simultaneamente, houve um maior envolvimento da ONU em Moçambique, o que permitiu à ONUMOZ estar dotada dos meios necessários para levar a cabo a sua missão, nomeadamente ao nível do número de capacetes azuis³⁰ enviados para fiscalizar o cessar fogo, desmobilização e acantonamento das forças militares.

O principal problema que a ONUMOZ enfrentou surgiu durante o primeiro dia do processo eleitoral, a 27 de Outubro, quando a RENAMO e o seu Presidente, Afonso Dhlakama se retiraram das eleições, alegando estar em marcha uma fraude maciça das mesmas. Os esforços conjuntos da ONUMOZ e de vários países conseguiram apresentar à RENAMO garantias de que eventuais irregularidades seriam devidamente investigadas. A forma e a rapidez com que este problema foi resolvido, o qual poderia ter posto em causa

28 Cameron Hume: *Ending Mozambique's War*, pp. 141-142.

29 Resolução 797 do Conselho de Segurança da ONU.

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/824/85/IMG/N928485.pdf?OpenElement>

30 A componente militar da ONUMOZ era composta por 6.625 capacetes azuis e mais 354 observadores militares. Para além desta componente militar, a ONUMOZ tinha uma componente civil constituída por 1.144 polícias, 506 funcionários internacionais e locais e 900 observadores eleitorais internacionais. *ONUMOZ. Facts and Figures*. http://www.un.org/Depys/dpko/dpko/co_mission/onumozf.htm

não só o trabalho da ONU, como todo o processo de paz em Moçambique, foram sinais da boa preparação e capacidade de actuação da ONUMOZ.

O sucesso da ONUMOZ ficou patente pelo resultado final desta missão, o qual se traduziu na realização das eleições livres que permitiram a Moçambique alcançar a paz num ambiente de democracia multipartidária pondo fim a uma longa e destrutiva guerra civil. Este sucesso ficou bem patente no relatório final do Representante Especial do Secretário Geral da ONU, o italiano Aldo Ajello, apresentado ao Conselho de Segurança em Dezembro de 1994, no qual referiu a sensação de missão cumprida³¹:

The mandate given to ONUMOZ, two years ago by the Security Council in the resolution 797 of December 1992 has now been successfully accomplished. ONUMOZ has verified and monitored the implementation of the General Peace Agreement signed on 4 October 1992 at Rome, from the establishment of the initial implementation structures, to the assembly of approximately 92.000 troops and the demobilisation of 80.000 of them. It coordinated and monitored humanitarian assistance operations, provided technical assistance to and verified the entire electoral process, culminating in the holding of free and fair elections from 27 to 29 October 1994. It assisted in the formation of the new joint army of almost 12.000 troops and, in accordance with Security Council resolution 898 of 22 February 1994 monitored the activities of the mozambican national force.

O sucesso da ONUMOZ pode-se explicar através de vários factores:

1. A existência de um mandato claro e realista. Face às condições do conflito moçambicano, o mandato da ONUMOZ foi elaborado de acordo com essas condições³². Para além disso, a ONU, ao contrário do que aconteceu em Angola, esteve envolvida nas negociações de paz e, portanto, quando foi encarregada de fiscalizar o acordado não era um actor marginal.
2. O apoio internacional à ONUMOZ, o qual permitiu que esta missão estivesse dotada dos meios suficientes para levar a cabo o seu trabalho. O número de capacetes azuis adequado permitiu controlar no terreno quer a desmobilização, quer o acantonamento das tropas. O elevado número de observadores eleitorais,

31 L.H. (Rusty) Evans: *Preventive Diplomacy in Lesotho and Mozambique*, pp. 191-192.

32 Noutros casos, os mandatos da ONU foram demasiado ambiciosos, envolvendo questões relacionadas com a reconstrução nacional como foi o caso da missão na Somália, a UNOSOM. Theunis Aldrich: *UN Intervention in Somalia and Mozambique: Why Success is not always Cast in Stone*, p. 4.

900, enquanto que em Angola foram apenas 400, permitiu à ONUMOZ ter uma visão global sobre a forma como decorreram as eleições e investigar eficazmente as queixas apresentadas. O forte apoio internacional foi visível quer pelo elevado número de países, 35, que contribuíram financeira e humanamente para ONUMOZ, quer pelo apoio financeiro adicional fornecido por alguns doadores que ajudou a suprimir algumas falhas da ONUMOZ³³.

3. A vontade das partes, Governo e RENAMO, em chegar a uma paz duradoura. Ao contrário de Angola, os actores moçambicanos não tinham nem os meios, nem as intenções e nem os apoios, para um eventual regresso à guerra.
4. Foi fundamental o papel desempenhado pelo Representante Especial do Secretário Geral da ONU, Aldo Ajello, que, para além de ser bem aceite pelas partes, conseguiu flexibilizar o mandato da ONUMOZ de modo a dar resposta à realidade no terreno. As eleições moçambicanas estiveram, inicialmente previstas para Outubro de 1993, porém, os atrasos verificados na implementação do Acordo Geral de Paz comprometeram seriamente esta data³⁴. Na tentativa de não repetir os erros de Angola, em que apesar dos atrasos verificados as eleições se realizaram na data estabelecida, no caso moçambicano foi possível adiar a realização das mesmas por um ano. Tal situação só foi possível pelo empenho da ONU, decidida a não repetir os erros cometidos em Angola, e pelo apoio de vários estados que se disponibilizaram a financiar a continuação da ONUMOZ por mais um ano.
5. Forte apoio e pressão dos países vizinhos com interesses em Moçambique, nomeadamente África do Sul e Zimbabwe, na implementação do processo de paz.

Conclusão

Tendo por base os exemplos das três missões da ONU na região da África Austral, podemos chegar a algumas conclusões relativas aos factores que contribuem para o sucesso das mesmas.

33 Richard Syngé: *Mozambique. UN Peacekeeping in Action, 1992-94*, p. 145.

34 O próprio Aldo Ajello considerou, em Abril de 1993, irrealista pensar-se que as eleições se poderiam realizar em Outubro desse ano. Um dos principais problemas tinha a ver com o atraso na transformação da RENAMO de movimento guerrilheiro em movimento político. Richard Syngé, *op. cit.*, p. 40.

Em primeiro lugar, é essencial que a ONU esteja envolvida nas negociações de paz que vão conduzir ao acordo que será suposto ela ajudar a implementar. Caso este envolvimento se verifique, é possível à ONU não só tomar conhecimento mais cedo quer com a realidade do país, quer com o conflito em si, como lhe permitirá fazer propostas ou propor modificações ao que está a ser discutido. Neste aspecto é essencial a introdução de uma certa capacidade de flexibilização dos prazos a cumprir de maneira a precaver o acordo de alguns contratempus que existem sempre. Esta flexibilidade permitirá anular tensões entre as partes pelo não cumprimento dos prazos estabelecidos.

Em segundo lugar, antes de se comprometer com determinada situação, é essencial que a ONU garanta, junto dos seus estados membros, os recursos necessários para a criação de uma missão com as características e dimensão adequadas à realidade do conflito que se pretende ajudar a acabar.

Em terceiro lugar, as missões da ONU a enviar para o terreno devem ser criadas com base em moldes flexíveis de modo a permitir-lhes a adaptação às condições que vão encontrar no terreno. Nem sempre a componente militar é prioritária, como sucedeu na Namíbia. Se o sucesso ou fracasso de uma missão depende do modo como decorre o acto eleitoral, este deve ser devidamente acompanhado ao longo das suas várias fases. Assim, as missões da ONU devem possuir recursos e elementos que lhes permitam fazer um acompanhamento adequado desta questão ao mesmo tempo que fornecem, se requisitada, assistência eleitoral às autoridades locais de modo a credibilizar o processo e legitimar o resultado final.

Finalmente, é fundamental que os principais actores internos, estejam não só empenhados com o processo de paz, como também estejam de acordo com a presença da ONU no terreno. Sem um compromisso total das partes em confronto, o que implica que não existam agendas secretas, não é possível à ONU desenvolver a sua acção.

Bibliografia

ALDRICH, Theunis (2000): UN Intervention in Somalia and Mozambique: Why Success is not always Cast in Stone, Global Dialogue volume 5.1, May, Institute for Global Dialogue, Pretoria, 5 pp.

ANSTEE, Margaret Joan (1996): Órfão da Guerra Fria. Radiografia do Colapso do Processo de Paz Angolano 1992/1993, Campo de Letras Editores S.A., Porto, 709 pp.

CAMPOS, Armando de (1996): África do Sul: Potência Regional, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 595 pp.

CILLIERS, Jakkie & MILLS, Greg (1994): Peacekeeping in Africa, Institute for Defence Policy & South African Institute of International Affairs, Braamfontein, pp. 1-7.

EVANS, L. H. (Rusty) (1995): "Preventive Diplomacy in Lesotho and Mozambique", in Peacekeeping in Africa, Jakkie Cilliers & Greg Mills, Institute for Defence Policy & South African Institute of International Affairs, Braamfontein, pp. 187-198.

GOULDING, Marrarak (1993): "The Evolution of United Nations Peacekeeping", in International Affairs, 69 (3), July.

HEARN, Roger (1999): UN Peacekeeping in Action. The Namibian Experience, Nova Science Publishers, Inc, New York, 272 pp.

HUME, Cameron (1994): Ending Mozambique's War: The Role of Mediation and Good Offices, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 162 pp.

SYNGE, Richard (1997): Mozambique. UN Peacekeeping in Action, 1992-1994, United States Institute of Peace Press, Washington D. C., 221 pp.

SWAPO (1981): Nasce Uma Nação: A Luta de Libertação da Namíbia, Departamento de Informação e Publicidade da SWAPO, Zed Press, Londres, 395 pp.

UNITED NATIONS (1995): The United Nations and Mozambique, 1992-1995, The United Nations Blue Books Series, Volume V, Department of Public Information, United Nations, New York, 321 pp.

VENÂNCIO, Moisés (1994): The United Nations, Peace and Transition: Lessons from Angola, Lumiar Papers nº 3, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Lisboa, 79 pp.

WILLIAMS, Gwyneth & HACKLAND, Brian (1988): The Dictionary of Contemporary Politics of Southern Africa, Routledge, London, 339 pp.

Documentos Retirados da Internet

- Carta da Organização das Nações Unidas.
<http://www.un.org/Overview/Chapter/chapte11.html>

- Report of the Panel on United Nations Peace Operations.
http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/
- Resolução 385 do Conselho de Segurança da ONU.
<http://www.un.org/documents/sc/res/1976/76r.385e.pdf>
- Resolução 435 do Conselho de Segurança da ONU.
<http://www.un.org/documents/sc/res/1978/78r435e.pdf>
- Resolução 696 do Conselho de Segurança da ONU.
<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/696/32/IMG/NR059632.pdf?OpenElement>.
- Resolução 747 do Conselho de Segurança da ONU.
<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/011/06/IMG/NR001106.pdf?OpenElement>.
- Resolução 976 do Conselho de Segurança da ONU.
<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/038/14/PDF/N9503814.pdf?OpenElement>.
- Resolução 797 do Conselho de Segurança da ONU.
<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/824/85/IMG/N928485.pdf?OpenElement>
- ONUMOZ. Facts and Figures.
http://www.un.org/Depys/dpko/dpko/co_mission/onumozf.htm
- UNTAC. Facts and Figures.
http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm
- UNTAG. Facts and Figures.
[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission\(untagF.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission(untagF.htm)
- UNAVEM II. Facts and Figures.
<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unavem2/UnavemIIF.html>

O Direito Internacional e a Ingerência Humanitária: o poder/dever da intervenção armada

Teresa Leal Coelho

Professora nos Departamentos de Direito e Relações Internacionais da Universidade Lusíada.

Resumo

Nas últimas décadas, na comunidade internacional, assistimos ao reconhecimento de um aspecto muito particular do direito internacional humanitário, vulgarmente denominado por “direito de ingerência”. A concepção actual do “direito de ingerência”, com a consolidação do conceito de *ius cogens*, enquanto limite jurídico imperativo *erga omnes*, veio abalar a estrutura clássica do direito internacional, particularmente, no que respeita ao alcance e extensão do princípio da soberania dos Estados e ao decorrente princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados. Por outro lado, o progressivo avanço no reconhecimento, cada vez mais alargado e consensual, das matérias de cariz humanitário, tem vindo a alargar o âmbito da jurisdição internacional e consequentemente a limitar o âmbito do conceito de “reserva de Estado”. Neste percurso, torna-se absolutamente necessário aprofundar a apreciação conceptual e a verificação dos termos da sedimentação dos instrumentos de tutela jurídica internacional adequados a garantir a inderrogabilidade do direito imperativo.

Abstract

Recently, we have witnessed, within international society, the emergence of the right of humanitarian intervention. To a certain extent, the concept of humanitarian intervention deeply challenges the classical structure of international law, particularly in what concerns the principle of state sovereignty and the related norm of non-intervention in the domestic affairs of sovereign states. This is the result of the emerging international consensus that international society has the right to intervene in certain humanitarian issues, weakening thereby the legal basis of sovereign statehood. In this regard, it is crucially important to clarify the concepts of state sovereignty and humanitarian intervention, from a legal perspective.

Nas últimas décadas, na comunidade internacional, assistimos ao reconhecimento de um aspecto muito particular do Direito internacional humanitário, vulgarmente denominado por “direito de ingerência”.

A delimitação conceptual do “direito de ingerência”, encontra correspondência em institutos jurídicos, cuja consagração dotada de obrigatoriedade/exigibilidade externa, foi reconhecida pela doutrina jurídica, bem como em certa medida, consubstanciou prática internacional em modalidades conexas, desde pelo menos a idade média (pode estabelecer-se um paralelo na apreciação comparada da natureza da fundamentação do conceito de “guerra justa” e doutros institutos jurídicos sedimentados com fundamento humanitário, à luz dos padrões da época, há já alguns séculos, como adiante se expõe).

A evolução e consolidação do Direito internacional humanitário e dos institutos que lhe são inerentes implica uma delimitação conceptual rigorosa que assegure a coexistência “pacífica” dos instrumentos de salvaguarda humanitária, através de modalidades de ingerência humanitária, a par da manutenção de mecanismos de salvaguarda da soberania estadual - na sua acepção reformulada - manifestamente condicionada pelo reconhecimento de parâmetros jurídicos, relativos a matérias de cariz universal, foro do Direito internacional e consequentemente pelo esvaziamento das matérias que são reserva exclusiva do Estado.

A concepção actual do “direito de ingerência”, com a consolidação do conceito de *ius cogens*, enquanto limite jurídico imperativo *erga omnes*, veio abalar a estrutura clássica do Direito internacional, particularmente, no que respeita ao alcance e extensão do princípio da soberania dos Estados e ao decorrente princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados. Por outro lado, o progressivo avanço no reconhecimento, cada vez mais alargado e consensual, das matérias de cariz humanitário, tem vindo a alargar o âmbito da jurisdição internacional e consequentemente a limitar o âmbito do conceito de “reserva de Estado”. Neste percurso, torna-se absolutamente necessário aprofundar a apreciação conceptual e a verificação dos termos da sedimentação dos instrumentos de tutela jurídico internacional adequados a garantir a inderrogabilidade do Direito imperativo.

Particular dificuldade, mas soberbo desafio, surge na delimitação da forma específica de “ingerência” através do recurso à intervenção armada. Não obstante esta modalidade de ingerência encontrar raízes no “poder/dever de intervenção bélica” com fundamento humanitário, reconhecido como parâmetro jurídico, dotado de exigibilidade externa, já em séculos anteriores, factores como a desigualdade da capacidade de intervenção dos Estados, interesses políticos e económicos divergentes, bem como agressivas campanhas de propaganda internacional, dificultam a apreciação objectiva e abstracta do conceito.

Com o objectivo de salvaguarda do rigor conceptual e terminológico da presente reflexão, impõe-se-me, desde já, proceder a uma crítica à generalização da utilização da expressão “direito de ingerência”, por duas razões que passo a enunciar. A primeira prende-se com a qualificação do instituto em apreciação e com a respectiva enunciação enquanto *direito*. Considero que, da sua natureza, enquanto instrumento de tutela jurídico internacional de Direito universal e imperativo *erga omnes*, implica a formação e sedimentação de um poder/dever de salvaguarda universal e não de um direito com natureza disponível. A segunda crítica reporta ao rigor terminológico decorrente da utilização da expressão ingerência. De facto, o âmbito da jurisdição universal, palco da actuação deste instrumento, decorre do reconhecimento da universalidade das matérias de cariz humanitário, consubstanciando um valor colectivo, não se traduzindo numa verdadeira “ingerência” em jurisdição alheia.

Já os mais antigos autores da doutrina jurídica sobre o direito internacional, revelam uma preocupação dominante na definição do direito internacional. Desde cedo, reconhecem a importância da delimitação conceptual do direito internacional para o distinguir do Direito natural e do Direito interno. Embora reconheçam uma estreita conexão entre o direito internacional e o direito natural, atribuem ao primeiro um carácter eminentemente voluntarista, e enunciam, como características do segundo, a imodificabilidade, a obrigatoriedade/exigibilidade externa e a imperatividade. Sustentam, desta forma, a imperatividade do Direito natural, enquanto limite jurídico internacional, da criação legislativa.

No princípio do séc. XVII, é conhecida a doutrina de Hugo Grotius, que na sua obra *De Iure Belli ac Pacis*, sustentou a existência de duas espécies de Direito: o Direito natural e o Direito voluntário. Grotius influenciado pela doutrina clássica e medieval, particularmente pela Escola Espanhola, acentuou a característica da imodificabilidade do Direito natural ao afirmar “*est tellement immuable, q`il ne peut même être changé par Dieu*”. Grotius, acrescenta “*De même donc Dieu ne pourrait pas faire que deux et deux ne soient quatre, de même il ne peut empêcher que ce qui est essentiellement mauvais ne soit mauvais*”. Não obstante, influenciado pela doutrina precursora nesta matéria, Grotius estabelece com ela uma ruptura ao recuar na concepção da “exigibilidade externa” como característica do Direito natural. Hugo Grotius classificou o Direito natural como um ordenamento imperfeito, do foro da consciência, passível de “exigibilidade interna”, mas inoponível externamente, logo não tutelável judicialmente. Ainda assim, embora tendencialmente remetendo o Direito natural para o foro ético, o autor admite a inderrogabilidade do Direito natural, enquanto limite jurídico, numa questão específica, “*qu`il n`y a aucune obligation de faire*

guerres injustes”, que “telles conventions ne peuvent s’entendre aux guerres qui ne s’appuient pas sur une juste guerre”, “nous avons déclarées illicites des alliances de guerres formés avec l’intention que les secours soient promis pour n’importe quel le guerre, sans aucune distinction de cause”.

Nos séculos XV, XVI e XVII, a *praxis* internacional releva acentuado desprezo pelo reconhecimento da existência de normas inderrogáveis, enquanto parâmetro jurídico do direito disponível (Direito internacional segundo a classificação da época). Na sedimentação do Direito internacional, verifica-se uma total inversão da pirâmide com a prevalência dos interesses individuais dos Estados. Os interesses colectivos que consubstanciam, ou podem consubstanciar, uma Ordem Pública Internacional, são derogados pela proeminência dos interesses dos Estados individualmente considerados. No entanto, torna-se extraordinariamente relevante para a apreciação do instituto jurídico, objecto da presente exposição, registar que, tal como na doutrina de Hugo Grotius, neste período, há um campo em que o parâmetro aplicado reflecte características distintas. Com a doutrina da «guerra justa» (não obstante, particularmente durante a idade média, esta ter servido de fundamento a guerras cujos propósitos se afastavam do seu âmbito, seja reportando a objectivos únicos ou simultâneos), pode dizer-se que nos séculos XV, XVI e XVII não existe absoluta liberdade jurídica para fazer a guerra, (*ius ad bellum*). Por um lado, reconheceu-se a ilicitude do objectivo bélico de conquista territorial. Por outro lado, de acordo com o Princípio do equilíbrio de poderes, que visava impedir a supremacia de um Estado, sempre que este ameaçasse a independência ou a integridade territorial doutros, fizeram-se alianças e desencadearam-se intervenções militares, inclusive, com fins preventivos. Grotius chegou mesmo a afirmar a ilegitimidade de alianças que não distinguissem guerras justas de injustas, no que era acompanhado por outros autores e contestado por Bodin.

Não é possível determinar uma lista de fins lícitos para fundamentar o conceito de “guerra justa”. No entanto, tudo indica que as alianças e as guerras que se fizeram para efeitos de impedir que um Estado se tornasse de tal forma hegemónico que viesse, ou pudesse vir a pôr em causa a independência ou a integridade territorial doutro ou doutros Estados, se fundamentavam no Princípio do equilíbrio de poderes, consequentemente justificada a intervenção, integrava o conceito de “guerra justa”. Entre muitas outras integram o conceito, as alianças formadas contra Carlos I de Espanha, que ao tornar-se simultaneamente em 1519, Carlos V - Imperador do Sacro Império Romano-Germânico, abala o equilíbrio de forças, pondo em causa a independência e a integridade territorial dos Estados europeus. Também, aquando da guerra da independência da Holanda, a Ingla-

terra e a França tornam-se aliados da Holanda contra Filipe II da Espanha (e de Portugal à data), alegando ambições do Rei espanhol ao Império Universal.

Ainda que se reconheça alguma subjectividade nas razões que por vezes levaram à evocação do Princípio do equilíbrio dos poderes (bem como se constata algum carácter subjectivo noutras práticas internacionais mais intermitentes como a obrigatoriedade da declaração formal de guerra, ou do envio de ultimato), pode sustentar-se – com base suficientemente sólida nos padrões humanitários relevantes para o tempo e no carácter reiterado do respectivo cumprimento – que simultaneamente vigoraram um conjunto de proibições com fundamento humanitário, de carácter indisponível. No Direito internacional da guerra (*ius in bellum*), entre Estados Cristãos, encontramos pontuais limites jurídicos à actuação das partes combatentes, (que se encontram hoje codificados, com as devidas alterações, no direito de Genebra relativo à protecção de civis e de prisioneiros de guerra). Designadamente, encontramos com fundamento humanitário, a proibição de escravizar não combatentes; a proibição de proceder a ataques intencionais contra não combatentes; a proibição de recorrer a armas envenenadas; e a proibição de envenenamento de águas potáveis. O fundamento humanitário destas proibições, acrescido do seu respeito generalizado justificam a consideração de que correspondem já a uma consciência jurídica internacional, impeditiva da adopção de comportamentos ou regras válidas que lhes fossem contrárias. Aceita-se, desta forma, tratar-se de regras que estão fora da esfera disponível da bilateralidade, consequentemente munidas de exigibilidade externa *erga omnes*.

Em suma, não obstante a tendência da doutrina jurídica e da prática internacional, no período analisado, apontar para o não reconhecimento de parâmetros jurídico-internacionais de cariz universal, dotados de exigibilidade externa consequentemente de natureza indisponível, acompanhados de mecanismos de tutela jurídico-internacional, é manifestamente relevante registar a apreciação sobre a natureza dos institutos (cuja referência é residual na exposição sumária supra), em que se verifica, tanto ao nível da doutrina como da *praxis* internacional, o reconhecimento do respectivo carácter indisponível. Assim, pode concluir-se pela verificação da existência duma delimitação de “limites mínimos humanitários” segundo os padrões da época, consequentemente pela, embora incipiente, existência de um reduto de Ordem Pública internacional.

Na segunda metade do século XVII e nos séculos XVIII e XIX, surgem alguns limites jurídico-internacionais que gozam de aplicabilidade directa independentemente de qualquer modalidade de recepção interna, não obstante não se poder sustentar a vigência dum sistema uniforme relativo às relações entre o Direito internacional e o Direito interno.

Neste período consolidou-se a distinção entre o Direito Internacional da paz e o Direito Internacional da guerra. Trata-se de dois ramos jurídicos cuja vigência se dava em condições de alternância. O início duma guerra, mais concretamente a simples notificação da declaração de guerra, independentemente do início dos actos materiais de agressão, desencadeava a aplicação do regime correspondente ao Direito internacional da guerra (*ius in bellum*). Na vigência do primeiro, os Estados estavam vinculados aos deveres de respeitar a soberania e a integridade territorial dos restantes, bem como ao dever de se abster de recorrer à força armada, sem prejuízo do regime das represálias ou de outros mecanismos pontuais de recurso à força armada. Na vigência do Direito internacional da guerra, com a suspensão dos direitos decorrentes da aplicação do Direito internacional da paz, os Estados poderiam provocar os danos necessários e adequados aos seus inimigos, no entanto, com as limitações decorrentes da aplicação do Direito humanitário vigente, atrás mencionado.

As represálias e outros mecanismos pontuais de uso da força encontravam-se regulados no Direito internacional da paz, como tal enquadravam-se no regime de limitações decorrentes da aplicação deste ramo jurídico internacional. Por outro lado, no âmbito do *ius ad bellum*, reconhecem-se limitações jurídicas substantivas. Naturalmente que não é adequado enunciar positivamente os objectivos que justificam o recurso à guerra. É possível, no entanto, tal como no período anterior, delimitar alguns propósitos ilícitos como fundamentação da agressão, nomeadamente, a guerra de conquista territorial, quando o agressor não é detentor de um título válido arguível de boa fé, e também os actos de agressão contra Estados com o estatuto de neutralidade, com o fim de retirar vantagens da utilização do território destes, nomeadamente para efeitos de agressão a territórios contíguos ou de acesso ao mar. Neste período, podemos encontrar algumas manifestações da génese da formação do conceito jurídico de agressão. Em 1806, a Grã-Bretanha acusa a França de num “*systeme destrutif de l’indépendance de toutes les autres nations*” fazer a guerra “*non pour obtenir de lá sécurité, mais pour faire des conquêtes*” na prossecução dos “*ses projects continuels d’ envahissement et d’agression*”.

A verificação da existência de limites substantivos com natureza jurídico internacional para fazer a guerra (foro do *ius ad bellum*), não pode ser afectada pela observação de que não existem mecanismos de tutela jurídico internacional, ou que estes não são satisfatória ou uniformemente eficazes. De qualquer forma, neste período, encontramos algumas manifestações de sanções aplicáveis ao agressor no caso de guerra ilícita, nomeadamente o dever de indemnizar. Naturalmente que, caso o agressor sem fundamentação ganhasse a guerra, dificilmente se lhe imporia o dever de indemnizar, bem pelo contrário. No Direito

internacional da paz encontramos alguns institutos jurídicos que justificam o recurso à força armada perante uma violação do Direito, nomeadamente as represálias. O recurso pontual ao uso da força armada, ao abrigo do regime jurídico aplicável a este instituto, não implica a suspensão da vigência do Direito internacional da paz e a sua substituição pelo Direito internacional da guerra. O uso da força armada ao abrigo do instituto jurídico da represália, não implica sequer a exigência prévia de qualquer declaração ou ultimato.

Também se reconhece a existência da prerrogativa de recorrer à intervenção armada humanitária, enquanto mecanismo de garantia do cumprimento do Direito internacional da paz. O considerando da existência de limites substantivos com natureza jurídico internacional do foro humanitário dotados de exigibilidade externa *erga omnes*, (já enunciado no período anterior), implica a admissibilidade do uso da força armada estritamente para reposição da legalidade internacional ou para reprimir a violação de tais limites imperativos. Não é compatível com a verificação do fundamento humanitário da intervenção armada, qualificá-la como uma decorrência da soberania estadual no exercício do *ius belli*. O fundamento e o objectivo da intervenção armada poderão ser salvaguardados sem necessidade de provocar o estado de guerra, com consequente sub-rogação do ramo jurídico aplicável. A reposição da legalidade ou a repressão da violação de normas imperativas, poderá ser assegurada por actos armados isolados. A existência de limites mínimos humanitários subjacente ao instituto em apreciação, implica a formulação de um princípio geral de humanidade e consequentemente o reconhecimento dos princípios gerais da necessidade e da proporcionalidade que dele são decorrências. Desta forma, a intervenção armada com fundamento humanitário, esgota-se na prossecução do objectivo, e integra-se no Direito internacional humanitário da paz. Assim, há que delimitar o âmbito dos limites jurídico internacionais de cariz humanitário à luz da concepção neste período.

Como já atrás referi, a análise da doutrina e da *praxis* internacional da época, revela a existência de alguns parâmetros jurídico internacionais, com fundamento humanitário. Por um lado, surge um parâmetro internacional de tutela de minorias, que implica, no que respeita ao tratamento dos nacionais, limites jurídicos para os Estados. Por outro lado, consolidam-se as regras relativas à proibição de pirataria com fundamentação humanitária, bem como se evolui no âmbito do Direito humanitário da guerra. Por último, surgem as proibições relativas ao tráfico de escravos e, de certa forma, à escravatura, independentemente do estado de guerra.

No âmbito do parâmetro da tutela das minorias, a análise da *praxis* internacional neste período, demonstra a verificação de protestos diplomáticos contra Estados, condenando actos de perseguições e opressões de minorias religiosas, étnicas e políticas. Podemos

considerar que tais “ingerências” se sustentavam em limites jurídico internacionais de natureza costumeira e por isso consubstanciavam intervenções lícitas de tutela jurídico internacional. Por outro lado, várias intervenções militares foram sustentadas por razões humanitárias como fundamento do uso da força armada. Paradigma desta realidade foi a intervenção armada levada a cabo pela Grã Bretanha, pela França e pela Rússia, na guerra da independência da Grécia. Do preâmbulo do Tratado para a pacificação da Grécia, assinado em Londres a 6 de Julho de 1827, consta: “*pénétrées de la nécessité de mettre un terme à la lutte sanglante*”, “*animées du désir d’arreter l’effusion du sang*”, e “*par un sentiment d’humanité*”.

Para apuramento da eficácia do Direito internacional humanitário da época, tem que ser analisado se, da existência de um parâmetro jurídico internacional nesta matéria, decorre a existência de mecanismos de tutela jurídico internacionais reconhecidos enquanto tal. Bem como, há que aferir, de forma sustentada, da natureza, alcance e extensão dos institutos em causa. Vejamos: por um lado, a intervenção armada humanitária não está condicionada à autorização do Estado, nem depende da implementação do estado de guerra, embora tal possa acontecer; por outro lado, a fundamentação humanitária da intervenção armada com o objectivo de protecção de minorias, corresponde a um interesse colectivo, que aponta para a materialização duma Ordem Pública internacional nesta matéria, o que infere a sua natureza de *ius cogens*, com carácter inderrogável, obrigatório/externamente exigível e imperativo. Da eficácia *erga omnes*, e da natureza indisponível da protecção humanitária das minorias, decorre um dever para os Estados, de intervir ou pelo menos de cooperar na implementação de medidas necessárias e adequadas à cessação das violações. Trata-se de um sistema de garantia universal.

A reforçar a posição sustentada, acresce a análise de outros instrumentos sedimentados no período em apreciação. Outras proibições reconhecidas como parâmetro jurídico-internacional estiveram na base da criação de institutos jurídicos, absolutamente consolidados nos dias de hoje, com natureza de *ius cogens*. É o caso da jurisdição universal na repressão da pirataria. A evolução conceptual da proibição da pirataria, com o reconhecimento à época da respectiva fundamentação humanitária, consequentemente da correspondência a um interesse colectivo, impôs aos Estados, o dever indisponível de omitir auxílio, ou de dar assistência, ou mesmo a obrigação de reprimir no seu território, quaisquer actos preparatórios de pirataria. Não se foi a ponto de considerar a formulação de um dever universal de reprimir a pirataria em Alto Mar, no entanto, reconhece-se a existência dos deveres atrás mencionados, que vinculam todos os Estados, ribeirinhos ou não, e que são decorrentes da fundamentação humanitária da proibição de pirataria.

Não obstante o advento do positivismo jurídico, neste período pode concluir-se pela verificação da existência duma delimitação de “limites mínimos humanitários” segundo os padrões da época, conseqüentemente pela existência de uma Ordem Pública internacional, acompanhada de mecanismos de tutela jurídica universais.

No início do séc. XX, surge doutrina relevante que contesta a existência de *ius cogens* internacional. No entanto, a doutrina maioritária sustenta a sua existência. Não obstante a diversidade de correntes entre estes últimos, evoco o reconhecimento da existência de princípios de Direito internacional de natureza consuetudinária, de princípios gerais de direito e de normas convencionais com natureza de *ius cogens*.

Como foi sustentado supra, constatou-se que antes do século XX, vigoravam limites jurídico internacionais ao recurso à guerra (*ius ad bellum*) e ao uso da força armada. Sustentou-se, ainda, que tais limites decorriam do reconhecimento de parâmetros humanitários embora estritos, tendencialmente precursores do desenvolvimento das proibições relativas ao recurso à guerra.

No século XX, desencadeia-se um movimento que visa proibir o recurso à guerra ou a qualquer tipo de uso da força armada. O Pacto da Sociedade das Nações no artigo décimo, embora não proibindo o recurso à guerra, codifica limites relativos à obrigação de respeito pelos princípios da independência nacional e da integridade territorial dos Estados. A codificação destes limites, deverá ser interpretada como o reconhecimento da inderrogabilidade da proibição da guerra de conquista territorial, importada dos séculos anteriores. Por outro lado, embora estabelecendo algumas regras relativas a procedimentos exigíveis para fazer a guerra, o Pacto admitia o recurso à guerra para fazer cumprir decisões da Sociedade das Nações (instrumento de tutela no plano da coercibilidade jurídico internacional), ou no âmbito de questões consideradas do foro da reserva de Estado (que pressupõe a existência de um litígio, entre Estados, passível de levar à ruptura). Por último, a delimitação do recurso à guerra e as formalidades exigidas para constatação do estado de guerra, permitiram o desenvolvimento do conceito de uso da força armada fora do quadro do recurso à guerra. A classificação da guerra como mecanismo de coercibilidade jurídico internacional, bem como a sedimentação do uso da força armada fora do quadro do recurso à guerra, consolida a evolução do conceito de uso da força armada enquanto instrumento de tutela jurídico internacional, por contraponto ao recurso à guerra para dirimir litígios entre Estados. Como exposto anteriormente, na análise da gênese do conceito de uso da força armada, concluiu-se pelo reconhecimento da formação de um dever universal de tutela jurídico internacional dos seres humanos, com fundamento na obrigatoriedade/exigibilidade externa de salvaguarda, decorrente da

consciência dos parâmetros dum padrão mínimo humanitário, enquanto valor colectivo. A sedimentação deste conceito decorre, por um lado da necessidade de tutelar efectivamente os seres humanos, por outro lado do aprofundamento do princípio da humanidade, e dos princípios dele decorrentes da proporcionalidade e da necessidade.

Posteriormente ao Pacto da Sociedade das Nações e até à Segunda Guerra Mundial, pode considerar-se que, conceptual e consuetudinariamente, se deu um significativo avanço relativo à proibição de fazer a guerra, nomeadamente no que respeita ao alargamento dos respectivos limites jurídicos (*ius ad bellum*). A questão fulcral nesta matéria é a de registar que se operou uma inversão da lógica jurídica. De um sistema proeminentemente voluntarista, de *ius dispositum*, que tratava o recurso à guerra e ao uso da força armada essencialmente como uma questão de natureza bilateral, sem prejuízo dos limites estritos inderrogáveis atrás enunciados, passou-se para um sistema em que o recurso à guerra é proibido, pelo reconhecimento de uma consciência colectiva de que o estado de guerra atenta contra uma Ordem Pública internacional. Avanço significativo dá-se com a negação da possibilidade de sub-rogação de ramos de Direito consoante o estado de guerra, ou de paz. O reconhecimento do direito do Estado, através duma declaração de guerra, provocar a substituição do ramo de direito vigente, cessou não só por via convencional (Pacto Briand-Kellog, de 1928), como também por via consuetudinária. A vigência permanente do Direito internacional da paz decorre da constatação da irrelevância jurídica do estado de guerra. O Direito internacional da guerra é substituído pelo Direito dos conflitos armados, sub ramo do Direito internacional da paz, com fundamentação humanitária. Este Direito aplicável ininterruptamente, por um lado limita a licitude do uso da força armada, por outro lado, agrava a responsabilidade internacional do agressor, pelos danos provocados por violação do Direito internacional da paz. Esta responsabilidade é tanto ou mais agravada, pela aplicação do Direito internacional da paz, mesmo em estado de guerra, a todas as partes envolvidas.

A Segunda Guerra Mundial e o falhanço da Sociedade das Nações, se por um lado, enfraqueceram o percurso da consolidação das limitações do recurso à guerra e consequentemente a sedimentação da sua natureza, por outro lado, vêm fortalecê-lo na medida em que aprofundam a consciência universal da natureza colectiva da proibição de recurso à guerra e da proeminência da tutela jurídico internacional dos seres humanos. A Carta das Nações Unidas no parágrafo quarto, do artigo segundo, estabelece a proibição do recurso à guerra ou a qualquer outro meio de uso da força armada, seja contra a independência ou integridade territorial dos Estados, seja por qualquer outro modo incompatível com os objectivos da Nações Unidas. Simultaneamente, a Carta delimita

positivamente um conjunto de objectivos das Nações Unidas. Trata-se de limites jurídicos substantivos ao uso da força armada, enquadrados no foro da tutela dos seres humanos. Tutela e preservação das gerações presentes e futuras. Promoção e estímulo pelo respeito dos direitos do homem, e pelas liberdades fundamentais de todos. A fundamentação dos fins e objectivos da Carta das Nações Unidas tem cariz humanitário, consequentemente natureza imperativa, obrigatória, externamente exigível, e inderrogável. Corresponde aos valores colectivos duma Ordem Pública internacional decorrente da consciencialização da universalidade da tutela dos seres humanos. A Carta das Nações Unidas limitou-se a sistematizá-los e a codificá-los. A sua natureza de *ius cogens*, impede a respectiva derrogação por qualquer forma. A imperatividade/exigibilidade externa destes preceitos não decorre da Carta das Nações Unidas, nem por ela pode ser derrogada. Da natureza, simultaneamente programática da Carta, bem como da natureza *erga omnes* do Direito nela codificado, decorrem incumbências aos Estados. A Carta das Nações Unidas, (e esta será a “novidade” da Carta), institucionalizou um sistema relativo ao uso da força armada para efeitos de reposição da paz e segurança internacionais, manifestação da coercibilidade do Direito internacional, com características específicas face ao sistema do Pacto da Sociedade das Nações. O sistema institucionalizado pela Carta é, por um lado prioritário, por outro lado subsidiário face aos mecanismos de tutela jurídico internacionais decorrentes da exigibilidade externa e da natureza *erga omnes*, do Direito humanitário. É prioritário no sentido em que pode aceitar-se que as nações unidas quiseram estabelecer uma obrigação de respeito pela proeminência dum sistema internacional colectivo, sempre que a situação fosse insusceptível de resolução descentralizada, e fosse capaz de pôr em causa a paz e segurança internacionais. É subsidiário porque, sempre que os assuntos relativos à manutenção da paz e segurança internacionais sejam susceptíveis duma acção regional deverão ser resolvidos a esse nível, nos termos do artigo cinquenta e dois da Carta. É subsidiário porque, em matéria de tutela dos seres humanos, o primeiro nível de salvaguarda humanitária incumbe ao Estado da nacionalidade e/ou da residência. Por último, é subsidiário porque, a natureza convencional da Carta não pode derrogar o Direito imperativo que estabelece deveres universais de salvaguarda humanitária. Por outro lado qualquer atribuição de jurisdição exclusiva nesta matéria, implicaria uma diminuição da garantia da tutela jurídico internacional da salvaguarda humanitária.

A defesa da exclusividade do Conselho de Segurança relativa à titularidade do poder/ /dever de uso da força armada, enquanto mecanismo de coercibilidade jurídico internacional, consubstancia um retrocesso na evolução dos mecanismos de tutela jurídico internacional do Direito humanitário. O argumento de que os propósitos paralelos do

Estado interventor, poderão desviar-se dos princípios da humanidade, da proporcionalidade e da necessidade não procede. A suspeição de que os Estados cumulam propósitos políticos, económicos ou outros, que não humanitários, na decisão de intervir, poderá igualmente ser sustentada na decisão adoptada no âmbito do Conselho de Segurança, ou em qualquer outro foro internacional. O fenómeno da globalização no segmento político internacional, propicia o aprofundamento dos mecanismos de fiscalização política e jurídico internacional da actuação dos Estados. A democracia sanciona os desígnios políticos ilegítimos e ilícitos. A questão fulcral, prende-se com a inversão da pirâmide no que respeita à proeminência de valores. A evolução do Direito internacional deve prosseguir o caminho do alargamento e do aprofundamento dos mecanismos de tutela dos seres humanos. A institucionalização de instrumentos específicos relativos ao uso da força no capítulo VII da Carta, é compatível com o Direito internacional vigente por se enquadrar fora dos limites da proibição do uso da força, e por ser subsidiária perante os mecanismos já sedimentados, decorrentes da natureza *erga omnes* dos valores protegidos. É compatível com o Direito internacional, também porque pressupõe a descentralização na solução de conflitos, e porque respeita o princípio do esgotamento ou da verificação da não adequabilidade dos meios de solução pacífica dos conflitos. O Direito Internacional codificado, consciencializado e institucionalizado pela Carta das Nações Unidas é-lhe anterior e superior e ser-lhe-á posterior.

Como já foi atrás repetido, o Direito internacional humanitário tem vindo a aprofundar-se através da consciencialização da necessidade de existência de mecanismos adequados à tutela internacional dos seres humanos. O Direito internacional humanitário em tempo de guerra é composto pelo conjunto de regras destinadas a restringir a faculdade das partes num conflito armado utilizarem os métodos e os meios à sua escolha que excedam os limites impostos pelos princípios gerais da humanidade, da necessidade, da proporcionalidade e da distinção entre vítimas civis e militares, entre outros princípios e regras de tutela humanitária aplicáveis quer em tempo de guerra, quer em tempo de paz. Neste enquadramento visa instituir e sedimentar um sistema de garantia da protecção de pessoas e de bens afectados pela guerra, através da criação de limites ao uso da força armada, independentemente da sua natureza e fundamentação. Estes limites surgem simultaneamente em dois âmbitos: as fronteiras do *ius ad bellum* e as fronteiras do *ius in bellum*, respectivamente a montante e a jusante.

No que reporta ao *ius ad bellum*, actualmente fundamenta-se o conceito de “guerra justa” no conceito de intervenção humanitária. A materialização do parâmetro jurídico que fundamenta o conceito, decorre da verificação da existência duma consciência universal

que impõe limites mínimos humanitários. Esta consciência universal tem sido sistematicamente manifestada, através da evocação reiterada, pelas partes em conflito, da qualificação de “guerra justa”. Por outro lado, várias foram as declarações internacionais que positivaram pela forma escrita padrões relativos aos limites mínimos humanitários. O recurso à guerra e ao uso da força armada estão justificados enquanto derrogação da proibição instituída pelo Direito internacional humanitário, em caso de legítima defesa, estado de necessidade e como instrumento de tutela jurídico internacional, neste caso no âmbito da jurisdição universal.

Com a alteração do equilíbrio internacional simbolizado pela queda do muro de Berlim e pelo desmembramento da URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas a determinarem o fim da “guerra fria”, e, com a constatação da ameaça universal, eminente e indiscriminada, resultante do balanço efectuado no pós 11 de Setembro, o mundo ganhou consciência dos contornos da profunda alteração verificada no contexto internacional no que respeita às novas ordens internacional e do terrorismo internacional. Com a nova ordem do terrorismo internacional, a ameaça já não está restringida ao cenário territorial identificado e delimitado, interno estadual ou regional. A nova ordem consubstancia uma exportação incorpórea e universalizada da violência, materializada em ataques contra civis nos seus locais de trabalho, nas suas casas, sem que haja um território delimitado de guerra ou de insegurança. Tradicionalmente as ameaças à paz e segurança internacionais eram maioritariamente desencadeadas pela acção de governantes no uso da máquina do Estado, ou por grupos armados cuja acção terrorista se confinava ao território do Estado em que operavam ou, dependendo dos meios e dos apoios garantidos, ultrapassava fronteiras internacionalizando o conflito, (normalmente com âmbito regional e caracterizada pela escassez de meios). Hoje está reforçada a consciência universal, de que o perigo é universal, e que a internacionalização do conflito não poderá ser apreciada apenas pelo critério da territorialidade, ainda que conjugado com o critério da nacionalidade. É a natureza do direito atentado, ou susceptível de ser atentado, e do dano provocado ou não evitado, que confere cariz internacional à matéria. A consciência universal ultrapassa a concepção esgotada na necessidade de impedir a exportação da violência. Há uma sociedade civil internacional, e forma-se uma opinião pública internacional, que proclamam a co-responsabilização na salvaguarda humanitária das gerações presentes e futuras, de acordo com padrões mínimos humanitários. As questões do foro da salvaguarda dos seres humanos, integram-se numa Ordem Pública internacional. *De iure*, têm carácter universal na natureza substantiva e na respectiva salvaguarda, revelando deveres de acção e de omissão. A cegueira e surdez dos Estados perante diagnósticos de violação maciça dos

direitos humanos no interior do Estado (tirania interior) e da eminente ou já consumada exportação da violência (perigo externo), não são compatíveis com a partilha de responsabilidade decorrente da modelação de um sistema internacional de salvaguarda humanitária. O reconhecimento da existência de uma Ordem Pública internacional, implica deveres *erga omnes* na salvaguarda dos limites mínimos humanitários. É neste âmbito que se fundamenta e consolida o poder/dever de ingerência, na modalidade intervenção armada, com cariz universal.

A legitimidade e licitude do recurso ao poder/dever de ingerência humanitária, na modalidade intervenção armada, enquanto instrumento de coercibilidade do foro da tutela humanitária jurídico internacional, dependem da verificação dos seguintes requisitos e pressupostos:

- a) Verificação da gravidade e da natureza das violações do Direito imperativo, bem como das respectivas consequências a curto, médio e longo prazo de acordo com os Princípios da humanidade, da proporcionalidade e da necessidade;
- b) Verificação da irredutibilidade do agressor contra o qual se intervém e da respectiva reincidência;
- c) Enquadramento numa “Consciência universal” do reconhecimento de ameaça efectiva à segurança e à Ordem Pública internacionais. No contexto actual, já com envolvimento duma sociedade civil internacional e com a formação de uma opinião pública internacional;
- d) Princípio do esgotamento, ou verificação da não adequabilidade dos meios de solução pacífica de conflitos;
- e) Princípio do esgotamento ou verificação da não adequabilidade do recurso ao uso da força não armada, através do recurso a sanções, bloqueios, mensagens políticas e diplomáticas, etc., de acordo com os Princípios da proporcionalidade e da necessidade;
- f) Respeito pela proeminência de um sistema internacional instituído;
- g) Formulação de um ultimato ao agressor com firme pedido de reposição da legalidade.

A ingerência humanitária corresponde a um interesse colectivo, que justifica o reconhecimento duma Ordem Pública internacional, sustentada na proeminência da salva-

guarda humanitária, face à salvaguarda das prerrogativas do Estado. Há um sistema de garantia universal de protecção do indivíduo contra as agressões perpetradas contra a sua dignidade, independentemente de quem seja o agressor, e das eventuais prerrogativas que lhe assistam, de natureza pessoal ou territorial, nas relações com a vítima. Se o Estado da nacionalidade, da residência ou da localização, não quer, ou não pode, garantir a ordem pública interna para salvaguarda da dignidade humana, tal incumbência assiste a terceiros face ao vínculo concreto. O comportamento doloso ou negligente, a permissividade ou a incapacidade do Estado soberano, de que decorra atentado humanitário, implica para o novo Direito internacional o desaparecimento das fronteiras e a consequente denúncia da soberania naquela matéria. Em matéria de garantia, o Estado da nacionalidade, ou da residência, deixou de ser o exclusivo protector do indivíduo na sua dimensão de natureza e salvaguarda universais. A natureza de *ius cogens*, do Direito humanitário, implica a existência de um sistema de garantia universal, donde decorrem deveres indisponíveis universais, entre os quais se integra o poder/dever de intervenção armada humanitária.

Numa manhã de Setembro de 1933, no salão nobre do Palácio das Nações perante os representantes dos Estados membros da Sociedade das Nações, na sequência da queixa apresentada por Bernheim, um judeu da Alta Silésia, que denunciara “...as práticas odiosas e bárbaras dos hitlerianos em relação aos próprios compatriotas refractários do regime...”, a Alemanha nazi apresentou a sua defesa pela voz do Ministro da Propaganda e Informação Joseph Goebbels, que passo a citar: “... Nós somos um Estado soberano, tudo o que este indivíduo disse não vos diz respeito.... Nós fazemos o que queremos dos nossos socialistas, dos nossos pacifistas, dos nossos judeus e nós não temos que nos submeter ao controlo, nem da Humanidade, nem da SDN.”

As consequências práticas da aceitação internacional da defesa nazi, sobrevivem no consciente de todos quantos observam a evolução da comunidade internacional. As alegações da profícua defesa da Alemanha nazi, sustentaram-se exclusivamente na proeminência e no carácter absoluto do princípio da soberania estadual e no respectivo corolário da não ingerência nos assuntos internos do Estado. “Assuntos internos da Alemanha nazi”, delimitados segundo o critério de territorialidade e da nacionalidade. O corolário da jurisdição estadual exclusiva, independentemente da natureza da questão e do comportamento da soberania, eram bastantes para a total imunidade dos agentes da agressão, ou da passividade perante a agressão, bem como permitiam a prorrogação intemporal e ilimitada da *barbárie intra* fronteiriça. Neste sistema não há reconhecimento de limites jurídicos inderrogáveis.

O quadro normativo das relações internacionais erigido com base na proeminência do princípio da soberania clássica, e as suas implicações, gerou – particularmente a partir de meados do século XX – uma controvérsia sobre a existência ou não do Direito internacional. Em contraponto, surgiram os partidários da sua sacralização dogmática, envolvidos por um temor reverencial perante um monumento jurídico sedimentado na apatia cínica face ao respectivo fundamento e âmbito de actuação. O primado da salvaguarda das prerrogativas das instituições políticas e de outras forças actuantes, remeteu a protecção do indivíduo nas suas relações sociais, para um plano secundário ou mesmo para um plano sem garantia, ou parâmetro jurídico internacional.

O Direito Internacional humanitário consciencializa-se no repúdio de qualquer derogabilidade aos padrões mínimos humanitários. As exigências dele decorrentes têm, pelo seu fundamento e pela sua natureza, implicações universais. A exigência de co-responsabilização universal na tutela dos seres humanos, impõe limites jurídico internacionais à actuação dos sujeitos de direito internacional em geral e, em particular, aos Estados munidos de prerrogativas de autoridade e de meios de intervenção adequados. A tutela jurídico internacional constitui um dever inalienável do Estado. A salvaguarda humanitária, pela sua natureza, pela sua proeminência, não pode evoluir no sentido da restrição de garantias. É neste contexto, com este fundamento e natureza que se sedimenta o poder/dever de intervenção armada humanitária. Não pode ser consolidado como uma prerrogativa da soberania decorrente de actividade legislativa internacional, no âmbito do *ius dispositivum*, por se tratar de uma decorrência do Princípio geral da humanidade, com natureza *erga omnes*, impondo deveres universais de omissão, de acção e cooperação na salvaguarda dos seres humanos.

Searching for Reconciliation in a Post Complex Political Emergency Scenario

Isabel Furtado de Mendonça

Terminou o Mestrado em "Peace Studies" na Universidade de Bradford. Neste momento, está a iniciar o doutoramento na Universidade de Berlim.

Resumo

A complexidade dos conflitos nos dias de hoje, e a escala de violência que o mundo testemunhou com grande intensidade na última década, revelam que a reconciliação necessita de ser perspectivada de uma forma multidimensional. O seu objectivo é atingir um entendimento compreensivo do conflito no sentido de resolver as causas dos conflitos nos planos individual, nacional e internacional.

A dimensão psicológica da reconciliação ilustra as lutas da mente humana quando lida com traumas passados. O lado teológico revela as fontes da força interior, o poder do perdão e a capacidade, ou incapacidade, das organizações religiosas contribuírem para os esforços de reconciliação. Seguindo o discurso teológico, a dimensão cultural ilustra as diferentes interpretações do perdão, o respeito pelos direitos humanos e as noções tradicionais de compensação e rituais como procedimentos de cura. Haverá culturas que permitem a reconciliação mais facilmente que outras? A reconciliação considera igualmente se o perdão pode ocorrer ao nível político. Possuem os líderes políticos a capacidade colectiva para perdoar? Concluir-se-á que a reconciliação não é um fim em si mesmo, mas sim um processo multidimensional baseado no reatar das relações humanas e no diálogo genuíno sem códigos de conduta estabelecidos, em altos princípios morais e numa visão partilhada do futuro.

Abstract

The complexity of today's conflicts and the scale of mass violence that the world witnessed with greater intensity in the last decade have revealed that reconciliation needs to embrace a multi dimensional approach. Its aim is to achieve a comprehensive understanding of the conflict in order to tackle the root causes of frustration at the individual, national and international levels.

The psychological dimension of reconciliation illustrates the struggles of the human mind when dealing with past traumas. The theological side reveals the sources of inner strength, the power of forgiveness and questions whether or not do religious organisations make a difference to non-faith reconciliation efforts. Following the theological discourse, the cultural dimension illustrates the different interpretations of forgiveness, the respect of human rights and the traditional notions of reparations and rituals as healing procedures. Do some cultures reconcile more easily than others? The political aspect of reconciliation also considers whether forgiveness can occur at political level. Do political leaders possess the collective ability to forgive?

It will be concluded that reconciliation is not an end in itself, but rather a multi dimensional process based on the restoration of human relations and genuine dialogue, with no established codes of conduct but rather on high moral principles and a shared vision of the future.

Introduction

The purpose of this paper is to examine in detail what the requirements are if there is to be reconciliation after violent political conflict. Throughout this present study, reconciliation will be applied to those situations where societies, individuals or groups, have gone through periods of extreme violence and are now confronting the process of transition. In making this study, for reasons to be outlined in the future, we shall be guided by John Paul Lederach's evocation of "*Truth and Mercy have met together; Peace and Justice have kissed*" as the ground rule and purpose of all reconciliation efforts. From this perspective one aim is to establish that reconciliation is effective, not so much as an instrument, but as a conflict resolution attitude that engages with the essential requirements of promoting peace and justice, such as forgiveness and dialogue.

For this purpose, the paper begins by setting the context in which the reconciliation efforts are embedded. "Complex Political Emergencies" (CPEs) reflect the type of conflicts that erupted with great cruelty at the end of the Cold War and are characterised as being brutal ethnic conflicts, usually within states, that have generated profound cycles of violence at social, psychological and political levels. This section aims to explain the main struggles and dilemmas one faces in the aftermath of complex political emergencies. Therefore, reconciliation efforts, in attempting to break these cycles of violence, are questioned by this dilemma: how can one expect forgiveness or repentance from victims and perpetrators after periods of such violence?

Moreover, having the CPEs as a background, the second part of this paper will draw an overall picture of what the concept of reconciliation entails. In order to emphasise its broad character, reconciliation will be analysed in four dimensions: the psychological, the theological, the cultural and the political.

It will be concluded that reconciliation efforts in attempting to break the cycles of violence, exemplified by CPEs, are required to engage in an inside-out analysis of the dispute, implying that the psychological, theological, cultural and political dimensions of reconciliation are essential tools and ultimately an attitude of conflict resolution.

1. Complex Political Emergencies

The concept "complex political emergencies" (CPEs) emerged in the late 1980s reflecting a new type of conflicts characterised as being protracted in duration, deep-rooted in

religious, ethnic, political, economic and psychological frustrations, and multi-dimensional in nature. As Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse remarked, the roots lie in the relations between ethnic groups in the struggle for basic human needs such as security, recognition and acceptance, fair access to political institutions and economic participation¹. The concept of CPEs has been grounded on the Azar's notion of Protracted Social Conflicts, which with its more pluralistic explanation of the causes of conflict, has broadened not only our understanding of conflict resolution but also opened new ways to pave reconciliation efforts.

In sharp distinction with the Cold War era we have entered in a period of complex small wars, growing collective violence, genocide and mass killing, where civilians are the primary victims². It is a situation where conflicts occur within and across state boundaries, not only provoking a regional spill over effect, with great flows of refugees and internally displaced, but also calls the immediate attention of the international community. As Ramsbotham remarked "CPEs are a hybrid form of conflict which is are neither purely inter-state conflict nor confined within the normal institutionalised rules and procedures of domestic conflict management"³.

As the term suggests CPEs are essentially political. It is a conflict situation where the competition for scarce resources and political power are ultimate. As Mark Duffield defined CPEs "are protracted political crisis resulting from sectarian or predatory indigenous response to socio-economic stress or marginalisation ... (they) have a singular ability to erode or destroy the cultural, civil, political or economic integrity of a established society"⁴.

1 Jonathan Goodhand, & David Hulme - *Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder*, in *Third World Quarterly, Special Issue: Complex Political Emergencies*, Carfax, Vol. 20, Nº 1, 1999, p. 17; Azar considers that there is also a "process dynamics" that determine the outbreak of protracted social conflicts, such as *communal actions and strategies; state actions and strategies; build in mechanisms of conflict*, in Hugh Miall, et al - *Contemporary Conflict Resolution*, 1999, Polity Press, pp. 74-77.

2 Edward Azar and Herbert Kelman consider these conflicts as being rooted in deep frustrations at the level of basic human needs, on actual or imagined differences towards "the other" and in the formation of mirror images. It seems pertinent to include Galtung's *Triangle of Violence* in order to explain that violence tri-dimensional: *direct violence* (seen as an event); *structural violence* (seen as a process); *cultural violence* (seen as permanent).

3 Jonathan Goodhand, & David Hulme - *Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder*, in *Third World Quarterly, Special Issue: Complex Political Emergencies*, Carfax, Vol. 20, Nº 1, 1999, p. 16; Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse also provide us with concept of International-Social Conflict - "conflicts that are neither pure international (interstate) conflicts, nor pure social (domestic) conflicts, but sprawl somewhere between the two" - which also helps us to draw an analytical framework to understand CPEs. In Hugh Miall et al - *Op. cit.*, p. 77.

4 Paul Harvey - "Rehabilitation in Complex Political Emergencies: Is Rebuilding Civil Society the Answer?" *IDS Working Paper 60* in <http://www.ids.ac.uk/bookshop/wp/Wp60.pdf>.

Therefore, it is within this context that CPEs reach a stage of an emergency: it is often the case that the state has collapsed or failed, or even been heavily contested; the political process has reached a deadlock and high tensions leaves little space for any sort of reconciliation efforts; civil society institutions have disintegrated or reached the stage of critical demoralisation⁵. Furthermore, this sense of emergency at a political level has been fuelled by vested interests in the continuation of the conflict. As Lautze remarked, “there is a deliberate creation of crisis... warring parties target vulnerable groups and social systems as part of their military strategy”⁶. Furthermore, Keen also argued that this state of emergency and the prolongation of the conflict may even generate “real benefits to powerful groups”⁷.

It seems important to consider Dame Margaret Anstee *solution* that “the overriding goal in a CPE has to become political – the prevention or resolution of conflict or the avoidance of a relapse into war once a peace agreement is in force; all other activities undertaken by outside actors – humanitarian relief, reconstruction or development – must be subject to and lead towards that goal if sustainable peace is to be achieved”⁸. However, as far as reconciliation efforts are concerned, what can be done on the ground level towards the population who have witnessed the collapse of the country by their leaders, in order to regain confidence and trust in the political institutions?⁹

Moreover, the disintegration of governmental institutions, the breakdown of authority, law and order, has serious consequences at civil society level. Azarya and Chazan argue that such vacuum may compel civil society institutions to either *integrate* into the

5 The concept of failed state has been defined by Steven Ratner and Gerald Helman as “a country that is unable to maintain itself within the international community”. Its governmental institutions are incapable of dealing with existing tensions within their borders, at political, social and economic level. Consequently, it gives rise to a widening gap between the state and the society, as the former fails to provide basic social needs, such as security, economic well-being, education and political participation. The causes for state failure are multiple and will not be fully discussed in this dissertation. Nevertheless, it is important to note that while most of the causes are multi-dimensional and internal, ie, ruthless military leaderships, economic and political deprivation or even natural disasters, Jenny Pearce also draws the attention for the international causes and responsibility of that failure, reflected on poor Structural Adjustment Programs or even superficial international interventions.

6 Paul Harvey - “*Rehabilitation in Complex Political Emergencies: Is Rebuilding Civil Society the Answer?*” *IDS Working Paper 60* in <http://www.ids.ac.uk/bookshop/wp/Wp60.pdf>.

7 Op. cit.

8 Paul Harvey - “*Rehabilitation in Complex Political Emergencies: Is Rebuilding Civil Society the Answer?*” *IDS Working Paper 60* in <http://www.ids.ac.uk/bookshop/wp/Wp60.pdf>.

9 One must not forget that conflict affects all levels of society, as Jean Paul Lederach has stressed in his Pyramid Paradigm.

government's policies or *disintegrate*, retreating into a parallel economy or into traditional and local authorities' communal life, far from the capital's interference. Nevertheless, this process of disengagement and resilience is not free of dangers: it is often the case that predatory militias manipulate through violence long established ethnic ties to gain control of local resources and support of the community.

This line of reasoning leads us to the next point: while CPEs lead to a state of emergency at the political level, they can also be a cause of or set a precedence for collective violence that is not only physical (mass rapes and killings or even genocide) but also psychological and social. Everyone agrees that these issues have a sense of emergency too.

Generally, protracted and collective violence has its roots in deep frustrations at religious, ethnic, social and political levels¹⁰. Such violence provokes intense human suffering, painful resentments and memories that last for generations, and most dangerously, it can become so entrenched in a group's culture that can be part of its own identity. Moreover, it is not only a question of one ethnic group trying to "eradicate" the "other", as it happened in Rwanda, Hutus versus Tutsis. Ervin Staub also point out what he calls "auto-genocide", groups that can turn into each other for the simple reason of not belonging to a political party or class. He recalls that Cambodia witnessed the killing of large numbers of Khmer who were "regarded as political enemies or incapable of contributing to the ideal of total social equality they envisioned"¹¹. Therefore, the consequences at social and psychological level are immense, not only for the victims but also for the perpetrators: a friend today can be the enemy of tomorrow. This sense of human insecurity is felt on both sides, as future perpetrators are motivated not only by ruthless leaders but also repressed memories of past painful experiences. As Staub remarked, "the past victimisation of a group and the unhealed wounds that result are ... conditions to genocide and mass killing. Without healing, members of a victimised group will feel diminished and vulnerable. They will see the world as dangerous. They will respond to instigating conditions, especially to conflict with another group with violence, which they experience as necessary self-defence"¹². Therefore, Staub argues that reconciliation, healing and forgiveness, are vital approaches for groups that have experienced

10 Due to the broad character of the subject, the causes of collective violence will mainly be analysed under the psychological and social perspective. This is so because reconciliation efforts (implying forgiveness and repentance) in attempting to deal and overcome profound traumas find great obstacles in those areas.

11 Ervin Staub - "Genocide and Mass Killing: Origins, Prevention, Healing and Reconciliation", in *Political Psychology*, Vol. 21, N° 2, 2000, p. 368.

12 *Ibid.*, p. 370.

mutual victimisation and have to live side by side. Nevertheless, Staub recognises that forgiveness is a difficult process to start with, it can even be offensive, especially when gross violations of human rights were committed. Furthermore, the reconciliation dilemma in post-complex political emergencies has also to deal with the healing capacity of forgiving the perpetrators. The same author considers that “it is even difficult for many survivors to consider forgiving those members of the perpetrator group who have not personally participated in the violence, either because they belong to the perpetrator group or because they were passive bystanders”¹³. Moreover, Staub argues that is of vital importance to look at the perpetrators as wounded human beings, who despite having committed un-explicable acts of violence, it is necessary to engage in their own pain and start the healing process, otherwise they will “continue to blame and devalue their former and potential future victims”¹⁴. The author concludes his argument by saying healing, forgiveness and reconciliation is a mutually interdependent and dynamic process which contribute to the fulfilment of basic human needs: for security, positive identity, positive relations to others and a comprehensive understanding of reality that offers hope and a “future”¹⁵.

Within the context of post-complex political emergencies, let us ponder some questions: between whom shall reconciliation engage its efforts with? Should reconciliation efforts be considered as a “state’s internal affairs”? Due to the nature of today’s conflicts is reconciliation (implying forgiveness and repentance) possible at collective level? Or is a personal struggle? At a political level, who has an interest to reconcile? Is there such a thing as “the timing” for reconciliation? When is a country ready to reconcile after a period of massive violence? Are the processes of reconciliation at political and population levels a single process or two distinct ones? What reconciliation efforts should aim for when civil society has been severely undermined, contested or when is attempting to emerge? What are the necessities of the people that have gone through great traumas and are badly demoralised?

Therefore, the following section will analyse in greater detail the concept and methods used in the process of reconciliation.

13 Ervin Staub - Op. cit., p. 377.

14 Ibid., p. 377.

15 Ibid., p. 377.

2. Reconciliation

The concept of reconciliation has always been part of the field of conflict resolution, having common objectives and ideals but, on the other hand, their methodologies diverge. While both essentially aim at resolving the conflict facing the root causes of the dispute, “conventional” conflict resolution is often characterised by employing “rational” methodologies such as mediation and negotiation¹⁶. From this point of view, conflict resolution is considered to have a clear-cut solution to conflicts that is assisted by a third party intervener aiming at creating a power balance between the parties.

Reconciliation on the other hand, is a process that involves the reconstruction and a restructuring of relationships after a hard period of quarrelsome tensions. Hizkias Assefa and John Paul Lederach argue the need for the restructuring of relationships at the level of not only the population in general but essentially among key political players. The authors sustain that peace settlements and Track I diplomacy efforts are important but do not provide for a sustainable peace. This key idea, explained by Nicole Ball, emphasise that “peace agreements provide a framework for ending hostilities and a guide to the initial stages of post-conflict reform. They do not create conditions under which the deep cleavages that produced the war are automatically surmounted. Successfully ending the divisions that lead to war, healing the social wounds created by war, and creating a society where the differences among social groups are resolved through compromise rather than through violent conflict, requires that conflict resolution and consensus building shape all interactions among citizens and between citizens and the state”¹⁷.

Therefore, reconciliation goes beyond resolution to the extent that it moves towards a closer examination of the psychological dimensions of human relationships, ie the parties’ perceptions and attitudes towards the “other”, the reasons for hostilities and hate. Accordingly, Whitaker remarked that reconciliation “goes beyond resolution ... not only to the political arrangements to solve differences and hostile action but to the psychological processes whereby understanding and tolerance lead to readiness to live together in a new framework of peace and well-being”¹⁸.

16 Arie Nadler - “From Tel Aviv to Ulcinj: Can we learn from each other about reconciliation and peace-building?” In <http://www.eurozine.com/online/articles/20010611-es-nadler.html>.

17 Nicole Ball - “The Challenge of Building War-Torn Societies”, in Crocker, Chester A. et al eds - *Managing global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, 1996, United States Institute of Peace, Washington DC, p. 619.

18 David J. Whittaker - *Conflict and Reconciliation in the Contemporary World*, 1999, The Making of the Contemporary World, Routledge, London, p. 1.

Epistemologically speaking, Hizkias Assefa considers that reconciliation implies a willingness to forgive and forget, to accept compromise not through weakness but because doing so is considered worthy. Moreover, reconciliation implies that one does not necessarily expect the quid pro quo expected in hard bargaining, it is essentially a voluntary process where the intended transformation should be internal and personal. Furthermore, it is a process that relies in the honest dialogue between the parties that can occur at the three levels of diplomacy¹⁹. Moreover, reconciliation implies a liberating sense of healing which, according to Joseph Montville must go through a process of contrition and forgiveness between the perpetrators and the victims in order to establish a new relationship based on respect and reasonable trust. Therefore, and teleologically speaking, reconciliation aims at a profound rebuilding of human relationships, grounded on the power of healing and forgiveness.

Following this line of reasoning, John Paul Lederach considers that reconciliation demands an innovative and creative way of dealing with conflict. Therefore, Lederach proposes a conceptual framework based on three assumptions²⁰. Firstly, due to the fact that relationships are at the core of the conflict, they must represent the solution for a durable reconciliation. The author illustrates such importance by using a metaphor “you do not start a bridge starting in the middle. You start with a strong foundation on each shore and build toward the middle. When solid, others can walk across”. Secondly, reconciliation symbolises an encounter, a “place, the point of encounter where concerns about the past and the future can be met”²¹. Such process involves a sense of humility, reflecting understanding and acceptance of one’s place and one’s humanity in an atmosphere of

19 Since the 1960s one has been witnessing the developing of the so-called “Problem Solving Workshops” initiated by John W. Burton and Herbert Kelman. These non-official and neutral workshops were composed by a small number of participants aiming at the discussion of “their” conflict at its roots, expanding the parties point of view and then moving to a process of “self-disclosure” - a mutual revelation of the motives of the conflict, such as the parties’ fears, anxieties and hopes. Kenneth Gergen and McNamee also developed the notion of “Transformative Dialogue” - a process through which each side deals with the conflict between themselves, through expressing emotions the image of the “other”, aiming therefore, at reducing the rooted prejudices. Joseph V. Montville introduced the term “Citizen Diplomacy”, an initiative of private citizens that while feeling unhappy with Track I Diplomacy, began to open lines of communication to broaden greater understanding and trust between the parties.

20 John Paul Lederach - *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, 1997, United States Institute of Peace, USIP Press, Washington DC, pp. 26-27.

21 *Ibid.* p. 27. The author also points out the importance of *acknowledgement* as “through the hearing of one another’s stories, validates the experience and feelings, and represents the first step towards the restoration of personal relationships”.

truth. Thirdly, reconciliation should not be modelled by the traditional Track I Diplomacy and, alternatives, such as the “Oslo Channel”, should be encouraged.

Lederach’s model is fully embodied in the Psalm 85 “Truth and Mercy have met; Justice and Peace have kissed”²². The author explains that seeking the truth, within a post conflict context, is about how do we shall remember the past and how can one best deal with it. On the other hand, justice is what can be done in the present to re-establish and rebalance the broken relationships. Mercy and peace are the ultimate goals to reach in the future. However, dialectic process is full of paradoxes, explains the author²³. Firstly, while reconciliation focuses on the re-establishment of future relations, past hurts are haunting shadows. Secondly, while reconciliation symbolises the encounter between mercy and truth, there is a latent tension between exposing what has happened and the sense of compassion for the sake of a future relation. Thirdly, reconciliation as justice, addressing past wrongs, may undermine peace in the short term.

In order to look at these difficult steps to achieve true reconciliation between the parties, let us look at the different dimensions that such process entail.

2.1. *Psychological Dimension*

Within the psychological dimension, the concept of reconciliation can be defined as a process that attempts to realign one’s cognitive and emotional worlds²⁴. It is a process that seeks the transformation of human relationships that utterly relies on dialogue²⁵. Therefore, it deals essentially with two aspects: the deconstruction of the image of the “enemy”, often covered with deep rooted prejudices and stereotypes, and with the painful process of dealing with past traumas in an interpersonal reconciliation encounter. As Kraybill

22 According to the author, **Truth** embraces: Acknowledgment, Transparency; Revelation, Clarity. **Mercy** embraces: Acceptance, Forgiveness, Support, Compassion, Healing. **Justice** embraces: Equality, Right Relationships, Making things right, Restitution. **Peace** embraces: Harmony, Unity, Well-Being, Security, Respect. In John Paul Lederach - *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, 1997, United States Institute of Peace, USIP Press, Washington DC, p. 30.

23 *Ibid.* p. 31.

24 Ronald Fisher - “*Social Psychological Processes in Interactive Conflict Analysis and Reconciliation*”, in Ho-Wo Jeong eds - *Conflict Resolution: Dynamics, Process and Structure*, Institute for Conflict Analysis and Resolution, 1999, George Mason University, USA, Ashgate Publishing, p. 94.

25 The author of this article believes that it is vital to import Fisher’s definition of ‘dialogue’ into this context as “norms of open and genuine expression, attentive and respectful interaction and willingness to look for commonalities as well as differences ... encourages to speak from personal experiences rather than to make rhetoric or abstract statements”. In Ronald Fisher - *Op. cit.*, p. 88.

described “true healing involves the unity of head and heart. The head sets the goal and keeps things “on track”. The heart provides the content of the emotions. Given a chance, the two will converge in common purpose. What makes a difference is a process which values and gives space for both”²⁶.

In order to overcome the psychological barrier at the level of dealing with the past, Montville proposes a joint “walk through history” as an essential attitude to break historical grievances. The Interactive Conflict Resolution Workshops may be viewed as a channel, the necessary space, where victims can be relieved from their grief through a face-to-face dialogue. This process establishes the link between the oppressor’s acknowledgement of wrongdoing and forgiveness and the victim’s courage and ability to accept it. At cognitive level, it is a process of discovery of the other, the dismantlement of stereotypes and a long process of building trust, hoping to reconstruct a relationship based in a new equilibrium and on mutual respect in the future. Reconciliation at this level is also “self-disclosure”, where participants are encouraged to expand their feelings, anxieties, revealing their true identity, creating an atmosphere of true honesty.

However, this reconciliation process at the psychological level is not free of challenges. The sense of victim hood is not only a deep emotional feeling but it is in most cases part of the individual’s identity. Therefore, it is very difficult for the victim of gross brutalities to receive information from the oppressor that is often dissonant to their own understandings and to accept the “enemy’s” humility for the sake of a new relationship; a relationship that they were never acquainted with. Such process poses a challenge to the extent that although sincerity is expressed by the perpetrator it does not mean immediate forgiveness, that is, the victims need time to review and rebuild its identity: this new reality and the future must be accepted emotionally.

On a more positive note, all these psychological sequences, by allowing an “enemy” to have a human face it may not only change to way victims see themselves but also it can be the case that the perpetrator may also be a victim of a structural conjuncture.

However, is there any source of inner strength that enables the victims to overcome these psychological barriers? What compels victims to forgive and the perpetrators to pursue acts of humility?

26 Kraybill quoted by Ronald Fisher in “*Social Psychological Processes in Interactive Conflict Analysis and Reconciliation*”, in Ho-Wo Jeong eds - *Conflict Resolution: Dynamics, Process and Structure*, Institute for Conflict Analysis and Resolution, 1999, George Mason University, USA, Ashgate Publishing, p. 93.

2.2. *Theological Dimension*

The theological dimension of reconciliation is commonly associated with the terms forgiveness, repentance, mercy, humility and grace.

To forgive is to recognise that repentance is sincere and a new relationship can be built in the future. In the Christian tradition, however, repentance is not a precondition for forgiveness and it is not even a desired consequence, it is rather the correcting and clarifying process by which forgiveness occurs²⁷. Such position gives priority to the victim and not to the wrongdoers. In the New Testament forgiveness is related with an act of grace and liberation, where the primordial goal is to regain and seek the restoration of the community relations. In Mathew 18:15 it is shown that forgiveness is not a unilateral act but a transaction powered by love, whose goal is to discover the other, building trust in a new relationship²⁸. When Saint Paul told us that “forgive one another as God in Christ has forgiven you”, means that forgiveness is not a vertical (God’s unilateral intervention) or horizontal (with no divine presence) model of reconciliation, but rather a circular process of forgiving and being forgiven. Augsburg explains that such process is circular precisely because “it is in the circle of the cross – the symbol of a forgiving God incarnate in human pain and suffering – that we give and receive forgiveness”²⁹. Furthermore, he claims that one must not be tempted to think about reconciliation as vertical and horizontal processes of forgiveness. He continues arguing that “vertical relationships of God with humanity come to us through the horizontal structures of life, and the horizontal structures become healing, acceptant, forgiving and transforming by virtue of God’s presence”³⁰. The mystery of the cross is, therefore, the evidence of the vertical and horizontal poles that were united in a re-born humanity. Forgiveness is not a compulsory or demanding attitude required from the victims: it is ultimately their ability, powered by the love of God, mercy and compassion, to see the world differently.

This attitude enables the victim not only to feel a sense of relief of God’s eternal presence, but also by the example of Jesus forgiving His executioners, for instance, one is believed that forgiving even the most terrible of acts, is possible... because a new life lies

27 Caritas Internationalis - *Working for Reconciliation: A Caritas Handbook*, 1999, Vatican City.

28 David W. Augsburg - *Conflict Mediation Across Cultures - Pathways and Patterns*, 1992, Westminster/John Knox Press, Louisville, Kentucky. Another famous passage from the New Testament is the “Prodigal Son” where the father’s love is the driving force for the reestablishment of a relationship.

29 Ibid., p. 285.

30 Ibid., p. 285.

ahead³¹. Another point worth mentioning refers to the Quaker Tradition. This philosophy preaches that God is in every person and this core belief should be basic assumption of peacemaking. As Adam Curle remarked, the peacemaker's awareness of the divinity within each human being will help each to act in accordance to it. Therefore, the acknowledgement of the good in others promotes the expression of that good.

2.3. Cultural Dimension

The importance and the purpose of the cultural dimension in reconciliation efforts is two fold: while "culture" assists us with establishing some basic ground rules and minimising the uncertainty on how we should act, what we could expect, or how we should approach a situation, on the other hand, the study of the cultural dimension enables us to evaluate how each culture has developed their unique patterns of managing their differences and resolving conflicts. Each constructs its repertoire of conflict behaviours, its hierarchy of values and its code of laws. Augsburg argues that out of the same needs (basic human needs) each culture develops ways of dealing with competition, frustration and aggression. The question that follows is that, can we learn from other cultures in terms of reconciliation efforts? Are the notions of forgiveness and repentance culturally relative? And what are the consequences?

Augsburger says that forgiveness has many faces, each culture has its forgiveness understandings that are centred in their traditional values, are embedded in their unique history and driven by their own principles. As the same author argues, forgiveness is "formed by its unique collective ledgers of justice and injustice received and given, harmony and disharmony chosen or imposed, and honour or dignity won or lost"³². Forgiveness defined by Augsburg requires an extraordinary self-control of the two most common emotions that arise when dealing with injury: anger and denial. He argues that forgiveness "turns anger towards breaking down walls rather than erecting them and it reverses denial into acceptance of pain and the pursuit of creating change and growth"³³.

31 A closer reading of the passage Luke 23: 34 reveals that Jesus under the most degrading circumstances, asks God for His forgiveness unveiling God's capacity to rescue Jesus humanity: "Here, the victim Jesus experiences the full dignity of His humanity - the ability to call upon His Father even as His humanity is being demeaned and ripped away ... His calling becomes a paradigm not of instant forgiveness but of maintaining humanity even under the most degrading circumstances". In *Caritas Internationalis Handbook* - Op. cit.

32 David W. Augsburg - Op. cit., p. 262.

33 David W. Augsburg - Op. cit., p. 264.

How does each culture/society undergo such painful process? What are their core values? To what extent are they culturally relative?

2.3.1. *The Confucian/Chinese Culture*

The Chinese understanding of forgiveness and reconciliation offers a vision of kindness, generosity and wisdom. It is a culture that has dignity and honour as its maxim, and an insult that challenges one social or moral face becomes deplorable³⁴. It is a culture where exists a great sense of community as people think not only of their own face but of the other since “faces are interdependent”. As a Chinese theologian clarified “ the forgiveness that excuses the other is the acceptance of daily difficulties: it is in most cases, a vertical, nonverbal transaction that leads to reconciliation; it is a reconciliation of mutual care for social face in lesser infractions and of earned and merited justice in larger injustices”³⁵.

2.3.2. *The Arabian Culture*

The Arab proverb of “a sin covered is half-forgiven” characterises the loyal ties of the Arabic community, closed between their family and close friends. However, the relationships outside this circle are tough and resilient. Although the Qur’an encourages to limit retaliation to fairness or to equal retribution, the latter statement of the passage 5: 48ff implies going beyond retaliation to the point of forgoing it and forgiving to gain a spiritual reward.

2.3.3. *The Hindu Culture*

The Hindu culture is characterised by passive acceptance, compassion and amiability with great faith in their karma. In practice, forgiveness may clash with the notion of truth. According to this tradition, “in certain circumstances one need not always speak the truth: one needs to speak what is beneficial”³⁶. The belief in one’s karma, that is, you recognise

34 Traditionally, “social face” represents one’s reputation, prestige, success and ostentation. It means maintaining a social status in society and performing expected roles. On the other hand, “moral face” symbolises the confidence of society in the integrity of one’s coherent principles and moral character. Ho gives the examples of the professor that if he gives an uninteresting lecture he loses the social face, whether if he is caught plagiarising his moral face is lost. In Augsburg - Op. cit., p. 265.

35 Augsburg - Op. cit., p. 266.

36 Ibid. - Op. cit., p. 268.

that an injury from another was the other's karma to give and yours to receive, put sentiments of anger and revenge into perspective. Therefore, forgiveness is an act of acceptance in which reconciliation is not an integral attitude of the process but rather being patient and tolerant.

2.3.4. *Western Culture*

It is legitimate to draw the Western culture understanding of forgiveness from the Christian tradition³⁷. However, strong criticisms have been expressed by today's temptation of adopting the attitude of "forgive and forget"³⁸. Augsburgur argues that a rather individualistic approach has been growing, which creates defences to avoid true and deep reconciliation.

2.3.5. *Japanese Culture*

The word forgiveness includes the meaning of excuse, to grant indulgence for another's fault. It is a culture that ultimately values the pride and shame of the group and all are responsible to its maintenance. As Takeo Doi remarked "guilt is sharpest when a person is afraid that his or her action may result in betraying the group"³⁹. Moreover, when a failure is quietly excused and the group shame contained, the fault can be forgotten. However, when the group is exposed to shame and dishonour, it is necessary to clear its name and regain acceptance, often through some time of exclusion or "village ostracism". On the other hand, within the family circle, the word apology is strongly valued, which brings reconciliation down to a practical level.

2.3.6. *Forgiveness Interpretation in Africa*

Such interpretation is illustrated by Augsburgur when he quoted the Zambian first president saying "forgiveness is not of course a substitute for justice... it is a gift, not

37 See Section 2.2. "Theological Dimension" of reconciliation.

38 Augsburgur cites various attitudes such as *denial* "It was nothing, forget it"; *reversal* "I am not angry at him, just concerned"; *superiority* "Nothing that she could say would affect me"; *isolation* "Feelings? What feelings?"; *emotional cut offs* "I forgive him, I just want nothing to do with him again"; Augsburgur - Op. cit., p. 271.

39 Ibid., p. 272.

something we earn, but to know the reality of forgiveness we must be prepared to turn our backs to the things we have done which required us to seek forgiveness in the first place. To claim forgiveness whilst perpetuating injustice is to live a fiction; to fight for justice without also being prepared to offer forgiveness is to render our struggle null and void. Justice is not only about what is due to a human being; it is also establishing right relationships between human beings"⁴⁰.

In Africa, forgiveness rituals have a powerful healing effect that marks the beginning of a new relationship. Augsburgers pictured these rituals as "mothers exchanged babies with the enemy tribe and suckled the new generation of their foes... prayers were offered the elders and a profound curse pronounced on anyone who would cross the fence to bring harm to either side"⁴¹.

Here lies the difference between the Western and the African cultures: the role and the power that the evil spirits has in the forgiveness process. Among the latter cultures it is believed that the compelling factor why perpetrators committed the wrongdoing was due to the person's possession of the evil spirit in their body. Once rituals of expiation or purification are over, the perpetrator is liberated from his possession and fully integrated and accepted within the local community. Consequently, forgiveness seems to be surprisingly easy in these communities, whose supreme powers and rituals play a crucial role in the community healing.

In rhetoric, what is the importance of these cultural relative conceptions of forgiveness and reconciliation for our understanding of today's conflicts in their respective zones? Is it fair to say that there are zones of peace and zones of war according to divergent interpretation of these core values? Is it also fair to say that some cultures can better deal with the past or channel their revengeful anguish in more positive ways than others? Or is reconciliation and forgiveness two processes that should be followed by the same rules?

There is no doubt that exploring the field of "culture" within the reconciliation efforts is extremely important as it defines the "traditional" values and interests that are at the core of the conflict. These are values that shape the population's perceptions and define the possible reconciliatory outcomes as positive or negative. Therefore, reconciliation depends on cultural resources to define common ground for clearer communication and more constructive dialogue.

40 Kenneth Kaunda quoted by Augsburgers - Op. cit., p. 277.

41 Augsburgers - Op. cit., p. 276.

However, is forgiveness confined to the religious or cultural spheres? Can one spread the value of forgiveness (as different to apology) to the political domain? To what extent are these cultural approaches demonstrated in their leader's capacity to forgive and reconcile? Moreover, does forgiveness needs "power", a political initiative or enforcement measures, to be successful? Can political leaders embody the notion of forgiveness in the name of their nation? Is it legitimate/possible to have such collective understanding or should forgiveness be reserved to the private realm? Are there underlying interests, ie power struggles or institutional bureaucracies that can manipulate reconciliation efforts?

2.4. Political Dimension

It is commonly argued that traditional diplomacy has rarely taken into account the psychological dimension and influence of individuals, groups or nations that have been through traumatic experiences of violence. The conflicts of today have been characterised by gross violations of human rights, mass violence such as genocide and mass killings, painfully leaving psychological marks for generations to come. As Montville rightly put it "time does not heal wounds, only healing heals wounds".

Forgiveness is not only a religious concept; it is very much a real one. How does it become political? Or as Donald Shriver, Jr. asked, is forgiveness and politics a contradiction in terms? The answer to the first question reverts to the field of sociology as Robert Frost answered "to be social is to be forgiving". Therefore, forgiveness in politics has to do with how we manage our mutual relationships with the past, without letting them manage us. The answer to the second question reverts to the possibility of whether healing and forgiveness is only possible at a personal level rather than political. Does a peace agreement or a public act of apology symbolises an act of forgiveness?⁴² Or as Michael Ignatieff inquired, does a nation have a collective consciousness?

The dilemma of personal versus political dimensions of forgiveness is a problematic question to the extent that political leaders are responsible not only for their nation, as a collectivity, but to ensure that justice is done. As R. Scott Appleby remarked "Christian

⁴² One should take into account that a peace agreement is often seen as a trade-off of concessions between parties that are motivated by power struggles. On the other hand, as we have seen, forgiveness is a multilateral and voluntary act of acceptance, where the bargain issue is a mutual vision of the future.

advocates of forgiveness and reconciliation as political concepts recognise the tension between the New Testament idea of forgiveness and the notion of retribution"⁴³.

After the Second World War, the reconciliation attempts between France and Germany were marked by Willy Brandt's symbolic diplomatic gestures and signs of apology. After the collapse of Apartheid in South Africa, the Dutch Reformed Church apologised for its behaviour during the previous era. In 1998 Tony Blair apologised the Irish people for the Potato Famine in 1800s. However, what is the importance and the symbolism of a political leader in a reconciliation effort? If Franjo Tudjman have apologised for its brutal past during the Second World War, would the Croats and Serbs have gone to war?

The symbolism of a political leader is extremely important and is associated with a nation's traumas in dealing with the past. Montville argued that consciously or unconsciously wounds are part of the historical identity of the loosing side and that can last for generations. The memories of these wounds are a perpetual assault on the sense of self-worth and security especially of the victims. Gregory Rochlin, a Harvard psychiatrist, once remarked that when an individual is victim of physical or psychological attack, the automatic reaction is rage and aggression in the same form. In association, political scientists consider that the same happens with ethnic groups and nations, as they react in the form of extreme nationalism and instigating strong ethnic consciousness.

Montville offered a "solution" based on the so-called "Walk Through History". It is a healing process that begins with a review of historical records. As Elie Wiesel remarked "to forget is a crime against justice and memory. If you forget you become the executioner's accomplice". Another example was attributed to the Austrian Chancellor Franz Vranitsky in 1991, apologising the country's crimes during the Holocaust: "Austrian politicians have always put off making this confession. I would like to do this explicitly, also in the name of the Austrian Government, as a measure of the relationship we must have with our history, as a standard for the political culture of our country"⁴⁴.

Furthermore, Montville emphasises that for the peacemaker at a political level, it is vital not only to infuse a sense of confidence and trust in a shared future on both perpetrators and victims but also to include the former in the political construction of the country, even if it looks an impossible task from the outset.

43 R. Scott Appleby - *The Ambivalence of the Sacred: Religion, Violence and Reconciliation*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 2000, Rowan & Littlefield - Publishers, Inc., New York, p. 196.

44 Joseph V. Montville - *"The healing function in political conflict resolution"* - in Sandole, Dennis J. and Hugo van der Merwe eds - *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application*, 1999, Manchester University Press, p. 123.

Moreover, the importance of the symbolism of the political leaders in dealing with the past and reconstruction of the future is also not free of challenges. It is often the case that “history” is used for the perpetration and continuation of conflicts. The example of the Battle of Kosovo in 1389 is a case to point.

The question now is how and when forgiveness can/or must become political? To answer this question Shriver purposes four steps⁴⁵. Firstly, there should be an intention to work together, behind all political work, such after the Second World War. Secondly, the population should share a common understanding of history and the past wrongdoings in order to build the future without resentments. Thirdly, there should be a common agreed sense of justice for the victims and the willingness not to repeat the errors of the past. Finally, political leaders should be all-inclusive in the construction of the country.

As one commentator remarked “we are like mountain climbers tied with a rope. We climb or fall together”⁴⁶.

Conclusion

The reality today has been marked by the unpredictability of eruptive waves of collective violence that have not only undermined the old concept of security but have been characterised by unprecedented levels of political insecurity, state and civil society disintegration, population displacement, poverty and deep psychological traumas at individual and collective level.

“Complex Political Emergencies” is not only a descriptive concept but is essentially a tool of analytical framework, because in order to achieve the ultimate goal of reconciliation one needs to explore the root causes of conflict, its cultural relativity, the underlying basic human needs, and to what extent can these be met in a common post-conflict and future reconstruction. In order to do so, the road to ultimate reconciliation must analyse a) the type of conflict; b) the circumstances for resolving the conflict; c) the goals of reconciliation, *ie* what are its priorities at short and long term.

Considering these aspects of CPEs one needs to ponder in all seriousness the “post” phase of CPEs: what are the immediate goals of reconciliation? Is reconciliation always a

45 Donald Shriver Jr. - “*Forgiveness in Politics - An Oxymoron?*” - *Woodstock Report*, March 1996, N° 45, Woodstock Theological Centre. Available at - <http://www.georgetown.edu/centers/woodstock/report/r-fea45.html>.

46 *Ibid.*

good thing? And how is it possible after such violence and hatred? Can one expect immediate forgiveness from the victims or repentance from the perpetrators? Is reconciliation a value neutral concept? And for this reason, is reconciliation a dangerous concept as it may be seen as a normative imposition from the West?

Within the context of a post-complex political emergency reconciliation demonstrated that the healing function of conflict resolution can occur before, during or even after official-level peace negotiations. It does not exclude the need for a peace treaty, the same way Track II Diplomacy does not precludes the need for Track I Diplomacy. On the contrary, the hope is that in promoting reconciliation – the restoration of relationships – the climate will be improved for a negotiated settlement and ultimately for the successful implementation of a peace agreement. In this sense, reconciliation is more a continuum process rather than an end in itself. To conclude, reconciliation affects individuals in their social relationships and psychological and religious well-being; it affects a nation in its struggles and efforts to reconstruct itself after a violent conflict; and affects the international community because for such a process to be successful needs to have a favourable context and support to do so.

A Guerra Fria Acabou Duas Vezes*

Carlos Gaspar

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada e Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI)

Resumo

A guerra fria acabou duas vezes: a primeira, em 25 de Dezembro de 1991, no fim de uma sequência de crises em que se desfez o império soviético, a segunda, em 11 de Setembro de 2001, com os ataques terroristas contra os centros da república imperial, depois de uma década de transição. Os dois momentos são em tudo diferentes. O primeiro representa uma viragem histórica, pois significa, simultânea e cumulativamente, o fim de um século de guerras totais e de revoluções totalitárias, o fim do último império europeu e do primeiro regime ideocrático moderno, e o fim do regime bipolar e da competição estratégica, ideológica e política entre as duas grandes potências vencedoras da II Guerra mundial. O segundo momento é, em comparação, relativamente insignificante. Para lá da tragédia humana, os massacres terroristas de 11 de Setembro não correspondem nem a uma mudança histórica como o fim do comunismo ou de um velho império, nem a uma alteração fundamental na estrutura de distribuição do poder, como o desaparecimento de um dos dois pólos do sistema internacional. No entanto, persiste a impressão inicial de que o 11 de Setembro é um momento de definição. Nesse sentido, se servir para traduzir as mudanças fundamentais do primeiro fim da guerra fria numa revisão do modelo de ordenamento internacional, o 11 de Setembro pode ter sido o fim do fim da guerra fria.

Abstract

To a certain extent, the political order of the Cold War has collapsed twice. Firstly, on the 25th of December 1991, with the dissolution of the former Soviet Union. Secondly, on the 11th of September 2001, with the terrorist attacks against the centres of power of the imperial republic. To be sure, the two moments are quite distinct. The first is the result of a historical transformation: the end of a century of wars and totalitarian revolutions, the collapse of an ideological empire, and the end of the bipolar balance of power that followed World War II. In comparison, the second moment is rather insignificant. Leaving aside the human tragedy provoked by the terrorist attack, the 11th of September does not mark a moment of historical change. However, there is the perception, shared by many that the terrorist attack in the end turned into a defining moment. As such, the 11th of September may have been the beginning of a process that will clarify the meaning of the historical transformation, which occurred in 1991. In this sense, the 11th of September may be the end of the end of the Cold War.

* A primeira versão deste texto será publicada no volume comemorativo dos 15 anos do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada.

A guerra fria acabou duas vezes: a primeira, em 25 de Dezembro de 1991, no fim de uma sequência de crises em que se desfez o império soviético, a segunda, em 11 de Setembro de 2001, com os ataques terroristas contra os centros da república imperial, depois de uma década de transição.

Por certo, os dois momentos são em tudo diferentes. O primeiro representa uma viragem histórica, pois significa, simultânea e cumulativamente, o fim de um século de guerras totais e de revoluções totalitárias, o fim do último império europeu e do primeiro regime ideocrático moderno, e o fim do regime bipolar e da competição estratégica, ideológica e política entre as duas grandes potências vencedoras da II Guerra mundial.

O fim antecipado do século XX, disputado sob o signo da profecia de Nietzsche acerca da luta mortal entre ideias universais – a liberdade contra os totalitarismos – abre caminho para um período menos épico e mais tranquilo, entre o fim da história hegeliana, anunciado, sucessivamente, por Alexandre Kojève e Francis Fukuyama¹, e um princípio de realização do programa kantiano sobre a paz separada dos príncipes republicanos, reclamado por Michael Doyle². O fim tardio da União Soviética e do regime comunista russo, com a decomposição do último império europeu e o suicídio da utopia revolucionária, trouxe no seu rasto uma forte incerteza, quer sobre a evolução interna da Rússia, perdida entre as ruínas do Estado e da sociedade e a memória de um passado imperial, quer quanto ao destino das suas periferias europeias, asiáticas e caucasianas. O fim natural da estrutura bipolar de distribuição do poder internacional, admite os riscos paralelos de um salto unipolar ou do regresso à multipolaridade, bem como uma tensão entre as dinâmicas de integração e fragmentação, capaz de pôr em causa o próprio estatuto dos Estados nacionais como a unidade constitutiva do sistema internacional.

O segundo momento é, em comparação, relativamente insignificante. Para lá da tragédia humana, os massacres terroristas de 11 de Setembro não correspondem nem a uma mudança histórica como o fim do comunismo ou de um velho império, nem a uma alteração fundamental na estrutura de distribuição do poder, como o desaparecimento de um dos dois pólos do sistema internacional.

O terrorismo catastrófico das redes internacionais da Al-Qaida, os totalitarismos tribais dos Taleban afegãos, ou os regimes de dominação pessoal com armas de

1 Alexandre Kojève (1947). *Introduction à la lecture de Hegel*: 145-154. Paris: Gallimard.

Francis Fukuyama (1989). "The end of history". *National Interest* 16: 5-18.

2 Michael Doyle (1983). "Kant, liberal legacies, and foreign affairs". *Philosophy and Public Affairs* 12 | 3 e 4 | : 205-235, 325-353.

destruição maciça constituem uma ameaça terrível, a pior do post-guerra fria, sem todavia serem um perigo à escala da dupla ameaça do terror nuclear e ideológico da União Soviética. Os métodos bárbaros dos totalitarismos menores, o engenho político e a qualidade técnica das redes terroristas pan-islamistas, a imprevisibilidade dos decisores nos regimes delirantes armados com vectores nucleares, químicos ou biológicos adquirem uma projecção e uma visibilidade sem precedentes com o 11 de Setembro, mas estão definidos como problemas prioritários da segurança internacional desde a primeira guerra do Iraque.

E, no entanto, persiste a impressão inicial de que o 11 de Setembro é um momento de definição. Desde logo, a violência terrorista parece ter forçado uma mudança de paradigma na política internacional, para substituir Kant por Hobbes, ou mesmo por Schmitt³. Por outro lado, a precisão simbólica dos golpes terroristas mostrou a vulnerabilidade territorial dos Estados Unidos, exposta pela primeira vez desde 1941. A comparação com Pearl Harbour torna-se pertinente nesse contexto, e também para compreender a resposta da principal potência internacional: a guerra declarada contra o terrorismo internacional opõe a demonstração da invencibilidade, para não dizer da onipotência norte-americana à revelação dessa vulnerabilidade⁴. A guerra implica, por sua vez, não só uma mudança de método, como uma revisão das prioridades da política externa dos Estados Unidos, com efeitos *urbi et orbi*. Por último, talvez o mais importante, o choque sem precedentes e, oxalá, irrepitível, pode ser uma oportunidade para ultrapassar a continuidade paradoxal do ordenamento da guerra fria, que persistiu intacto durante os últimos dez anos. Nesse sentido, se servir para traduzir as mudanças fundamentais do primeiro fim da guerra fria numa revisão do modelo de ordenamento internacional, o 11 de Setembro pode ter sido o fim do fim da guerra fria.

O primeiro fim da guerra fria

O fim da guerra fria e os seus resultados – a derrota do comunismo soviético e o sucesso da aliança ocidental – foram, ambos, uma surpresa.

3 Carlos Gaspar. “O fim do fim da guerra fria”, *Independente*, 14 de Setembro de 2001.

4 Invencibilidade e vulnerabilidade é a fórmula de Pierre Hassner, onipotência e vulnerabilidade a de Jack Snyder. Pierre Hassner (2002). *The United States: the empire of force or the force of empire?* Paris: Cahiers de Chaillot #54. Jack Snyder (2003). “Imperial temptations”. *National Interest*, 71: 24.

No princípio da retirada soviética do Afeganistão, em 1988, Paul Kennedy publicou o seu livro célebre sobre a ascensão e queda das grandes potências onde anunciava a próxima decadência dos Estados Unidos: os anos da vitória ficaram assinalados pelo debate interno sobre o seu declínio⁵, importante para se compreender o modo como acabou o tempo da luta bipolar.

A viragem decisiva decorre de uma sequência de três crises – as eleições polacas de Junho de 1989 e a deposição dos regimes comunistas da Europa de Leste, a unificação da Alemanha, o golpe de Estado comunista de Agosto de 1991 – em cuja origem está a mudança no centro soviético, com a nomeação de Mikhail Gorbachev, último secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética, e a sua tentativa falhada de reformar o regime comunista⁶.

A impossível estratégia reformista soviética parte de uma avaliação pessimista da situação interna, onde se admite a convergência das dimensões políticas, ideológicas e económicas da crise, que pode criar, segundo a teoria leninista, uma “situação revolucionária”. Para conter esse cenário é preciso inverter o isolamento internacional da União Soviética e preparar um recuo estratégico: a saída do Afeganistão, a retirada dos mísseis nucleares de alcance intermédio, a mudança para uma postura defensiva nas marcas europeia e asiática são passos necessários para uma “segunda *détente*” nas relações com os Estados Unidos e os seus aliados europeus, e com a China, sem prejudicar nenhum interesse estratégico crucial da União Soviética. As prioridades externas da linha reformista foram alcançadas, num prazo razoável: em Maio de 1988, as tropas soviéticas começam a abandonar o Afeganistão, a seguir um acordo com os Estados Unidos elimina as armas nucleares intermédias, enquanto os responsáveis soviéticos anunciam, unilateralmente, uma redução substancial das suas forças militares convencionais no teatro europeu e, em Junho de 1989, Gorbachev está em Pequim em visita oficial – a primeira ao mais alto nível desde o início da ruptura sino-soviética – que coincide, de resto, com as manifestações de Tian’anmen.

O isolamento da União Soviética é ultrapassado, mas o recuo estratégico e o abandono do regime semi-comunista do Afeganistão têm efeitos contraditórios na Europa de Leste. Por um lado, os regimes comunistas mais ortodoxos demarcam-se da *perestroika* para se

5 Paul Kennedy (1988). *The rise and fall of the great powers*. Nova York: Random House. Contra a previsão do declínio norte-americano, ver Joseph Nye (1990). *Bound to lead: the changing nature of American power*. Nova York: Basic Books. Henry Nau (1990). *The myth of America's decline*. Nova York: Oxford University Press.

6 Martin Malia (1994). *The Soviet tragedy. A history of socialism in Russia (1917-1991)*. Nova York: Free Press.

aproximar dos rivais de Gorbachev no centro soviético, por outro lado, a linha reformista encontra nos regimes comunistas mais vulneráveis aliados dispostos a ensaiar os caminhos simétricos da sua própria liberalização.

O elo mais frágil é a Polónia, o único caso onde existe uma oposição interna forte e organizada, com quem o partido comunista pode pactuar uma transição. Os acordos da mesa redonda prevêm uma evolução gradual, cujo passo inicial será dado nas eleições gerais de 4 de Junho de 1989, onde um terço dos lugares do *Sejm* se disputam entre candidatos comunistas e da oposição, depois da legalização do *Solidarnosc*. Qualquer que fosse o resultado do voto, o regime manteria uma maioria de dois terços na câmara baixa. Porém, os eleitores polacos desfazem os acordos quando elegem todos os candidatos da oposição menos um, e tornam insustentável a permanência de um governo comunista sem qualquer pretensão possível de legitimidade democrática. Em alternativa, com o beneplácito da direcção soviética, a oposição maioritária consegue nomear um dos seus dirigentes, Tadeusz Mazowiecki, como Primeiro Ministro⁷.

Quarenta anos depois do principio da guerra fria, um partido comunista perde o monopólio do poder. Nos seis meses seguintes, numa demonstração rara da “teoria dos dominós”, todos os regimes comunistas dos países membros do Pacto de Varsóvia na Europa de Leste vão ser substituídos, sem o menor gesto da União Soviética para os salvar: pelo contrário, não só se recusam a responder aos pedidos de intervenção dos dirigentes comunistas locais, como neutralizam as suas tentativas de repressão, que podiam prejudicar a linha geral soviética.

A retirada estratégica deixa de ser limitada e controlada: entre Junho e Dezembro de 1989, a “revolução reformista” dispensa os velhos regimes comunistas em nome do regresso à Europa, sinónimo da democracia, do Estado de direito e das economias de mercado⁸. A perda súbita da Europa de Leste não tem consequências relevantes para a segurança estratégica da União Soviética, como uma das duas grandes potências nucleares. Mas a viragem liberal marca o principio de uma aceleração que só termina quando fica completa a inversão do sentido da mudança iniciada com a revolução *bolchévik* de Outubro de 1917.

A revolução anticomunista põe em causa a existência da República Democrática Alemã, cuja única razão de ser como Estado separado está na natureza do seu regime,

7 A crónica da viragem polaca e da viragem revolucionária reformista está feita por Timothy Garton Ash (1990). *The Magic Lantern: the revolution of '89*. Nova York: Random House.

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

minado pela crise, como o demonstra a queda do muro de Berlim, em 9 de Novembro de 1989. Porém, a reunificação da Alemanha significa uma alteração crucial do mapa europeu: a chave da estabilidade da guerra fria é a divisão da Alemanha e o alinhamento separado dos dois Estados alemães na Aliança Atlântica e no Pacto de Varsóvia. No sentido oposto, ninguém teria legitimidade para se opor a uma vontade democrática de autodeterminação alemã, cuja expressão natural teria por consequência restaurar a unidade nacional.

A iniciativa do processo de unificação pertence a Helmut Kohl, isolado internamente e enfrentando a oposição da França e da Grã-Bretanha, cujos principais dirigentes temem um “segundo Munique”⁹. Quando o chanceler federal apresenta o seu programa, omite qualquer referência à dimensão externa. Formalmente, a unificação só se pode realizar com o acordo das potências vencedoras. Nesse quadro, pela primeira vez desde o início da crise, os Estados Unidos tomam uma posição decisiva. O presidente norte-americano resolve apoiar a estratégia de unificação, na condição de a Alemanha unificada continuar a pertencer à Comunidade Europeia e à Aliança Atlântica. Nos seis meses seguintes, no processo diplomático mais intenso desde o fim da II Guerra mundial, George Bush, Mikhail Gorbachev e Helmut Kohl definem os termos indispensáveis para a União Soviética aceitar a unificação sem prejudicar a continuidade do seu estatuto internacional. A garantia de que a Alemanha unificada não volta a ser uma ameaça contra a Rússia está na sua renúncia ao estatuto de potência nuclear, e a garantia dessa garantia resulta, por ironia, da sua permanência na Organização do Tratado do Atlântico Norte, onde os Estados Unidos podem assegurar ao conjunto dos aliados o benefício da capacidade norte-americana de dissuasão estratégica nuclear.

Em 3 de Outubro de 1990, completa-se, oficialmente, a unificação alemã. O centro de gravidade da crise desloca-se para a própria União Soviética, cujo regime comunista se revela vulnerável aos ventos de mudança da revolução europeia: se todos os outros partidos comunistas tinham sido depostos, por que não o partido soviético? A fórmula canónica de Timothy Garton-Ash resume o dilema: “no wall, no Soviet Union”¹⁰: sem o muro de Berlim, não há lugar para a União Soviética.

9 Philip Zelikow. *The United States, the cold war, and the post-cold war order* in Paul Kennedy, William Hitchcock, editores (2000). *From war to peace*: 174. New Haven: Yale University Press.

10 Até à data, as melhores análises do processo de unificação da Alemanha pertencem a membros da administração norte-americana, que tiveram uma intervenção relevante nesse período. Condoleezza Rice, Philip Zelikow (1995). *Germany unified and Europe transformed*. Cambridge: Harvard University Press. Robert Hutchings (1997). *American diplomacy and the end of the cold war*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

A tradução concreta dessa fórmula é tudo menos evidente. O fim da União Soviética resulta de uma conjunção de factores. Desde logo, a “revolução de cima para baixo”, comandada por Gorbachev, transforma-se numa “revolução de baixo para cima”, impossível de controlar senão pelo recurso à força, o qual, por sua vez, destruiria a credibilidade reformista da direcção soviética. Por outro lado, a crise do centro fortalece as tendências centrifugas nas periferias da União Soviética, onde se multiplicam os movimentos separatistas, por vezes violentos, quer de comunidades nacionais históricas, quer de entidades étnicas e tribais. Por último, e mais importante, a erosão do regime comunista acelera-se com a ressurgência do nacionalismo russo, cuja aliança com as correntes democráticas fica selada, sucessivamente, na eleição de Boris El'tsin como presidente da Federação russa e na resistência à tentativa falhada de golpe comunista de 19-21 de Agosto de 1991¹¹.

Para todos os efeitos, desde esse momento, o regime comunista russo deixa de existir, e a União Soviética, o Estado do regime, não pode ter outro destino. Em 25 de Dezembro de 1991, depois da formação de uma Comunidade de Estados Independentes onde se reúnem a maior parte das antigas repúblicas federadas, incluindo a Rússia e a Ucrânia, Mikhail Gorbachev, no derradeiro acto do presidente soviético, transfere os seus poderes e os códigos nucleares para o presidente russo, Boris El'tsin.

As mudanças que ninguém arriscara prever realizam-se em pouco mais de dois anos, num ritmo implacável e com uma força imparável. Não obstante, a crise podia ter sido interrompida, se Gorbachev quisesse recorrer à força. Quando tentou essa via, perante a insurgência lituana, em Janeiro de 1991, era tarde demais, e as manifestações de massa em Moscovo forçam-no a recuar, e talvez a partir dessa última inversão num percurso interno cada vez mais errático o fim se tenha tornado inevitável. Do mesmo modo, tudo podia mudar se Gorbachev fosse derrubado. Bush e Kohl, como Walesa ou Havel, evitaram sempre qualquer gesto que o pudesse prejudicar e provocar um golpe interno. O silêncio do presidente dos Estados Unidos perante a queda do muro de Berlim, ou a intervenção do chanceler federal para conter a proclamação unilateral de independência das repúblicas bálticas num momento crítico do processo de unificação, são exemplos dessa disciplina. Em Agosto de 1991, a tentativa de golpe veio tarde demais e limitou-se a precipitar o fim do regime comunista e a dissolução formal da União Soviética, em 25 de Dezembro de 1991.

11 Martin Malia (1994). Ver também John Dunlop (1993). *The rise of Russia and the fall of the Soviet empire*. Princeton: Princeton University Press. Leon Aron (2000). *Boris Yeltsin. A revolutionary life*. Nova York: HarperCollins.

O fim da guerra fria tem uma especificidade óbvia, na comparação com o fim das duas guerras mundiais do século XX. Em 1918 e em 1945 as causas da guerra foram atribuídas, respectivamente, ao fracasso do Concerto Europeu e da balança dos poderes, e da Sociedade das Nações e da segurança colectiva, condenados para legitimar a emergência de uma nova ordem internacional, expressa num modelo institucional – a seguir à Grande Guerra, a Sociedade das Nações, no caso da II Guerra mundial, as instituições de Bretton Woods, as Nações Unidas e, mais tarde, a Aliança Atlântica ou as Comunidades Europeias¹². Pelo contrário, em 1991, o fim do regime comunista russo e do seu império ideológico remove a causa principal da guerra fria e a sua derrota é apresentada como uma vitória do modelo dominante de ordenamento internacional.

Nesse sentido, contra a regra, o fim da guerra fria revelou uma linha de continuidade essencial da sua ordem internacional, quer do modelo liberal de regulação económica, quer do modelo de contenção da expansão soviética¹³. As teorias de referência sobre as ordens, que situam no fim das guerras hegemónicas os momentos de ordenamento do sistema internacional, quando as grandes potências vencedoras podem decidir a forma da ordem do post-guerra, não admitem essa excepção¹⁴.

Desde logo, esse resultado único decorre da heterogeneidade radical imposta pela dimensão ideológica da guerra fria e pela natureza bipolar do sistema internacional – só pode haver um vencedor, cuja vitória é total porque o adversário deixa de existir, bem como a sua ideologia, o seu regime político e o seu modelo económico. Da mesma maneira, é a vitória das regras, das normas e das instituições que caracterizam o modelo de ordenamento da potência vencedora. No caso, como o desenho da ordem internacional do post-II Guerra mundial é, originalmente, de traço norte-americano, a sua continuidade corresponde à permanência das regras, das normas e das instituições do “sistema americano”. Como do outro lado, desde a dissolução da Internacional Comunista, em 1943¹⁵, as regras, as normas e as instituições do bloco soviético se limitam

12 A teoria moderna sobre os modelos de ordenamento internacional pertence a G. John Ikenberry (2000). *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press.

13 John Ikenberry faz a distinção entre o modelo liberal e o modelo da contenção na ordem internacional no post-II Guerra mundial. G. John Ikenberry (2000): 163-166. Ver também G. John Ikenberry. *Democracy, institutions, and American restraint* in G. John Ikenberry, editor (2002). *America unrivaled*: 213-238. Ithaca: Cornell University Press.

14 As teses de Robert Gilpin e John Ikenberry convergem nesse sentido. Ver Robert Gilpin (1981). *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

15 A dissolução oficial do Komintern, em 1943, não costuma ser interpretada como um capítulo na competição entre modelos de ordenamento internacional. Todavia, é notável constatar que o centro soviético renuncia

a imitar ou reproduzir os modelos ocidentais, o desaparecimento do Pacto de Varsóvia e do Comecon é irrelevante.

Por outro lado, a exceção realça a importância do modo como acabou a guerra fria. Em 1991, embora a dissolução da União Soviética seja um resultado estruturalmente equivalente à derrota numa guerra, a vitória não corresponde nem a um armistício, nem a uma rendição incondicional, nem é declarada. Pelo contrário, culmina um período único de concertação entre os Estados Unidos e a União Soviética, que desfazem, em conjunto, os equilíbrios estratégicos e o mapa político da guerra fria e evitam a ruptura inserindo essas mudanças no quadro das instituições existentes. A unificação da Alemanha é o paradigma desse método: os termos dos acordos que a tornam possível confirmam a Aliança Atlântica e a Comunidade Europeia como traves-mestras da ordem internacional do post-guerra fria, e até servem para institucionalizar a Organização de Cooperação e Segurança Europeia: a continuidade das instituições multilaterais contém os efeitos mais perturbadores do fim da guerra fria na Europa.

Em tese, tudo se devia ter passado de maneira diferente: pela regra da assimetria, quanto maior o diferencial de poder entre a grande potência vencedora e as outras, maior a sua capacidade para moldar a ordem internacional, indispensável para enquadrar os Estados menores, dando-lhes, sem custos excessivos, as garantias de segurança necessárias para obter o reconhecimento geral da legitimidade da sua hegemonia¹⁶.

A vitória dos Estados Unidos, a única grande potência sobrevivente, devia impor uma mudança da ordem internacional para garantir a consolidação desse resultado histórico. Em 1815, em 1918 ou em 1945, as potências vencedoras impuseram as alianças, as instituições e as regras indispensáveis para consolidar o *status quo* e a sua pre-eminência colegial, colectiva ou adversarial. No fim da primeira e da segunda guerras mundiais, os Estados Unidos tiveram uma intervenção decisiva na feitura de modelos de ordenamento internacional profundamente criativos e inovadores. No fim da guerra fria, a continuidade institucional é a resposta à revolução nos equilíbrios estratégicos, na transição da bipolaridade para a preponderância unipolar dos Estados Unidos.

Por último, as teses institucionalistas podem explicar essa inércia pela qualidade do modelo ocidental da guerra fria, que pode ser caracterizado como um modelo constitucional, ou quase-constitucional, cujas regras e instituições passam a ser consensual-

ao modelo de organização das secções nacionais da Internacional Comunista, que reproduz a vocação universal do comunismo, no momento em que se inicia a marcha de Stalingrad para Berlim, antes das cimeiras tripartidas com os Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

16 G. John Ikenberry (2000): 51.

mente reconhecidas como legítimas e não só estão inscritas no sistema de relações internacionais, como lhe imprimem a sua identidade. Por definição, esses modelos são muito difíceis de alterar e, aparentemente, resistem à mudança¹⁷.

A linha de continuidade é confirmada pela guerra do Golfo Pérsico, que ocorre entre Agosto de 1990 e Fevereiro de 1991, na sequência da invasão iraquiana do Koweit, no intervalo crítico entre a conclusão dos acordos tripartidos sobre a unificação da Alemanha e a precipitação da última fase da crise soviética. Na frase de James Baker, o Secretário de Estado norte-americano, a primeira guerra da unipolaridade é uma oportunidade para criar o mundo imaginado pelos fundadores das Nações Unidas¹⁸.

A ofensiva do Iraque teve como resposta inicial uma nítida hesitação. Nos primeiros dias, uma boa parte dos responsáveis da administração norte-americana parece inclinada para aceitar a anexação do emirato como um facto consumado. Depois, George Bush - e Margaret Thatcher, que defende uma intervenção anglo-americana imediata - decide contra a passividade e contra uma acção unilateral¹⁹. Desde logo, contemporizar com déspotas costuma ser má política, pior ainda num momento de viragem em que a vontade da principal potência é posta à prova. Por outro lado, começar a corrigir as fronteiras dos Estados, quando a evolução soviética ainda está em fluxo, representa um risco ainda maior: transpor o precedente do Koweit para o mapa europeu e soviético é um pesadelo. Enfim, a possibilidade do Iraque invadir também a Arábia Saudita, para se constituir como a grande potência pan-árabe e controlar a maior parte das reservas de recursos petrolíferos mundiais, representa um risco inaceitável para a posição internacional e regional dos Estados Unidos, que depende tanto de um acesso livre ao Golfo Pérsico, como da sua capacidade para definir os equilíbrios regionais no Médio Oriente.

Para ter credibilidade, a resposta norte-americana tem de ser decisiva, incluindo o recurso à força para restaurar a independência do Koweit, sem, todavia, prejudicar nem os acordos sobre a unificação da Alemanha, nem o curso reformista na União Soviética, onde se esboça uma aliança entre Gorbachev e a linha comunista mais reaccio-

17 G. John Ikenberry (2000): 30-31.

18 James Baker (1995): 326, 365. No seu discurso no Conselho de Segurança das Nações Unidas, antes do voto decisivo de 29 de Novembro, o Secretário de Estado evoca o caso da Etiópia, que destrói a credibilidade da Sociedade das Nações, para fazer um apelo: "History has given us another chance. With the cold war over, we now have a chance to build the world envisioned by the founders of the United Nations. We have the chance to make this Security Council and this United Nations an instrument for peace and justice across the globe".

19 George Bush, Brent Scowcroft (1998). *A world transformed*. Nova York: Knopf.

nária. Nesse contexto, a diplomacia norte-americana começa por fazer um acordo com os dirigentes soviéticos, para condenar a invasão no Conselho de Segurança das Nações Unidas e formar uma frente comum contra o Iraque. A contrapartida do acordo soviético limita a intervenção da comunidade internacional à expulsão das forças iraquianas do Kuwait.

Salvo na crise do Suez, as duas principais potências nunca estiveram unidas na Organização das Nações Unidas e, desta vez, levam a sua determinação conjunta até à prova das armas: com a intervenção militar da coligação internacional, dirigida pelos Estados Unidos, o Conselho de Segurança assume, pela primeira vez, com o voto unânime dos cinco membros permanentes, as suas responsabilidades como garante da segurança internacional, para impor, pela força, o direito e a restauração da soberania do Kuwait.

A entrada em cena tardia das Nações Unidas representa o melhor exemplo da inércia paradoxal no fim da guerra fria. Formada por iniciativa dos Estados Unidos para institucionalizar a aliança das potências vencedoras e ser o garante da segurança internacional²⁰, a Organização das Nações Unidas, refém da oposição entre os Estados Unidos e a União Soviética, não pode desempenhar essa função durante a guerra fria e só ultrapassa a sua paralisia com o fim da divisão bipolar. O advento da nova ordem internacional, proclamado por George Bush, em 6 de Março de 1991, quando expulsa as tropas iraquianas do Kuwait, significa a realização, por um momento, da ordem internacional definida no fim da II Guerra mundial.

O fim da guerra fria é um paradoxo: tudo mudou - o ciclo histórico, a estrutura de distribuição do poder entre as potências, o mapa político da Europa, da Ásia e do Médio Oriente - menos a estratégia norte-americana e o seu modelo de ordenamento internacional.

Não obstante, passam a existir condições adicionais para a consolidação internacional das instituições do "sistema americano". Primeiro, o fim do comunismo corresponde a uma viragem normativa, inseparável da vitória da coligação ocidental que se exprime na emergência tentativa de um princípio de legitimidade liberal, pelo consenso entre os principais agentes internacionais, ou pela ausência de alternativas sistémicas consistentes. Segundo, o fim da competição bipolar marca o regresso da concertação entre as grandes potências, largamente ausente da política internacional do século XX, cujos resultados determinam a forma como se fecha a guerra fria, sem rupturas nem excessivas violências.

20 Townsend Hoopes, Douglas Brinkley (1997). *FDR and the creation of the U.N.* New Haven: Yale University Press.

Terceiro, não obstante a turbulência natural da transição, a preponderância dos Estados Unidos e a sua “hegemonia benigna” representam uma garantia essencial de estabilidade internacional.

A década de transição

A primeira década do post-guerra fria é um período atípico, não só pela incerteza acerca do sentido da transição internacional, como pela inércia, expressa na continuidade do modelo de ordenamento e das estratégias dos Estados Unidos, a única grande potência sobrevivente.

Quando desaparece a ameaça contra a qual os Estados Unidos se concentraram durante cinquenta anos, pode esperar-se uma mudança equivalente da sua estratégia. No fim da Grande Guerra ou da II Guerra mundial, os grandes debates entre isolacionistas e intervencionistas, entre internacionalistas e nacionalistas, ou entre realistas e idealistas, dominam a política norte-americana. Depois da sua vitória, em 1991, quando os Estados Unidos se tornam a única grande potência internacional, não há nem definição de uma nova estratégia, nem um grande debate sobre as grandes linhas da sua orientação nas políticas externas.

Não é fácil explicar essa omissão. Por certo, as elites de política externa, formadas na guerra fria, têm dificuldade em ultrapassar esse quadro de referência²¹. Não há mudança de gerações no meio restrito dos decisores internacionais norte-americanos, cuja concepção do mundo está marcada pela luta histórica entre a liberdade e o totalitarismo, em que a competição entre grandes potências parece inseparável de uma missão universal da qual depende tanto a sua sobrevivência, como a imposição de uma ordem internacional estável e pacífica, expressa, logo na Grande Guerra, pela fórmula do presidente Woodrow Wilson “to make the world safe for democracy”. Esse realismo messiânico persiste, embora aparentemente sem conseguir encontrar condições internas para legitimar uma grande estratégia correspondente à visão de uma parte importante das elites de política externa, mais confiantes depois da sua vitória histórica. Com efeito, a consequência natural do desaparecimento do rival estratégico dos Estados Unidos é um sentimento de segurança sem precedentes, que faz com que uma larga maioria dos cidadãos norte-americanos se

21 É a tese de Charles Kupchan (2002). *The end of the American era. U.S. foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century*. Nova York: Alfred Knopf: 207-208.

interesse cada vez menos pela política internacional²², quando se torna decisivo o empenho dos Estados Unidos na consolidação do *status quo* do post-guerra fria. Mesmo a guerra do Iraque, com a vitória rápida, e quase sem baixas do lado norte-americano, projecta uma aura de invencibilidade, mais do que a emergência de novos perigos.

Nesse sentido, a democracia norte-americana recusa-se a criar as condições políticas necessárias para rever a estratégia internacional dos Estados Unidos, paralisados pela segurança obtida com a sua vitória. A tendência isolacionista da comunidade democrática, a sua vontade de regressar a uma vida normal num país normal²³, contraria o fardo de uma maior intervenção externa, determinado pelas responsabilidades inerentes ao estatuto singular da grande potência norte-americana. De certa maneira, tal como em 1919, também em 1991 o sucesso dos Estados Unidos não foi preparado internamente e não encontra as condições políticas indispensáveis para sustentar uma nova estratégia internacional.

Em vez de um grande debate político, no fim da guerra fria há, sobretudo, polémicas entre académicos à volta de temas filosóficos, históricos e estratégicos, com uma pertinência variável na interpretação das mudanças e um impacto menor nas políticas oficiais.

As teses sobre o fim da história, a paz democrática e a luta entre civilizações são os casos mais conhecidos. Logo em 1989, Francis Fukuyama²⁴ responde aos primeiros sinais da revolução europeia, inscrita num ciclo longo de democratização iniciado com a revolução portuguesa, para proclamar a validade da demonstração feita por Hegel e Kojève sobre a inevitabilidade histórica da vitória do Estado moderno, que se torna irreversível quando o seu modelo liberal prevalece na luta contra os movimentos totalitários, cuja essência consiste na negação da estabilidade de qualquer forma de autonomia institucional. Tal como na previsão de Kojève, os totalitarismos não representam uma verdadeira alternativa histórica e a sua brutalidade primitiva limita-se a acelerar o imperativo da modernização e a sua própria destruição. O fim da guerra fria, nesse sentido, confirma a interpretação hegeliana sobre o sentido fundamental da história desde a revolução francesa, cujo fim se realiza nesse momento em que deixa de existir qualquer oposição relevante à ordem liberal. Os resíduos autoritários que permanecem atolados no pântano da história não são comparáveis ao totalitarismo comunista e nada podem fazer para adiar o fim

22 Charles Kupchan (2002): 17-19.

23 A frase de Jeane Kirkpatrick, Representante Permanente dos Estados Unidos nas Nações Unidas durante a administração do presidente Reagan, é citada por Charles Krauthammer (1990). "The unipolar moment". *Foreign Affairs* America and the world 1990-1991, 70: 27.

24 Francis Fukuyama (1989).

da história, a passagem para um tempo sem glória, nem heroísmo, onde o triunfo do último homem se exprime no individualismo céptico da ética dominante e nos regimes de democracia pluralista.

Por ironia, a vitória hegeliana do Estado liberal fortalece, por sua vez, a tese kantiana da paz democrática, à qual Michael Doyle regressa, mesmo antes da viragem soviética²⁵. Para Kant, a natureza interna dos regimes constitucionais assegura a paz nas relações entre os príncipes republicanos, o outro nome do Estado moderno. Nos últimos duzentos anos, a história respeita, em geral, esse princípio filosófico e a guerra torna-se impensável entre as democracias pluralistas, sem, no entanto, impedir a sua fúria destruidora contra os inimigos despóticos²⁶.

O arquipélago kantiano da paz democrática pode tornar-se a regra das relações internacionais com o triunfo da ordem hegeliana: se a democracia liberal substitui a tendência para impor a superioridade do Estado pela vontade racional de garantir o princípio da igualdade, passa a ser possível neutralizar o principal incentivo para a guerra, uma vez que todos os Estados passam a poder reconhecer reciprocamente a sua legitimidade²⁷. Nesse quadro, o fim da guerra fria marca o início da realização do programa da paz perpétua e uma revolução na política internacional, onde a inevitabilidade da guerra deixa de ser a consequência natural da anarquia nas relações entre os Estados. Há uma viragem normativa, constitutiva de uma sociedade internacional subordinada ao direito ou, na pior hipótese, uma mudança no sentido de uma anarquia temperada, onde o primado das democracias se substitui ao pesadelo da história.

O optimismo histórico de Doyle e Fukuyama merece a oposição de Samuel Huntington, que antecipa uma descida aos infernos da guerra entre civilizações²⁸, recuperando a tese de Spengler sobre os malefícios do encontro histórico entre as civilizações, cujo resultado é a sua decadência. Essa tese exprime mais uma angústia existencial sobre a erosão multicultural da identidade norte-americana, do que uma visão catastrófica do sistema internacional, onde a política dos Estados passa a ser determinada pela oposição entre as religiões monoteístas, que preenchem o vazio deixado pelo fim da luta entre as ideias universalistas seculares e definem as clivagens no mapa estratégico do post-guerra fria. Nesse caso, tal como em 1945, a vitória dos Estados Unidos limita-se a antecipar perigos

25 Michael Doyle (1985).

26 O debate sobre a paz democrática está bem apresentado por Michael Brown, Sean Lynn-Jones, Steven Miller, editores (1996). *Debating the democratic peace*: Cambridge: MIT Press.

27 Francis Fukuyama (1992). *The end of history and the last man*: xx. Nova York: Free Press.

28 Samuel Huntington (1993). "The clash of civilizations". *Foreign Affairs* 72 | 3 | : 22-50.

maiores, com as fúrias sectárias, religiosas e étnicas, que não só anunciam guerras inevitáveis entre as civilizações, como penetram e dividem a comunidade nacional norte-americana.

Ainda menos visíveis são os debates acerca da estratégia internacional dos Estados Unidos, limitados aos círculos dos especialistas, onde se opõem correntes mais isolacionistas ou mais intervencionistas, bem como as escolas teóricas realistas e liberais-institucionalistas.

Depois do fim da guerra fria, a demarcação tradicional entre isolacionistas e intervencionistas começa por separar duas linhas realistas conservadoras nacionalistas, cuja divergência assenta em previsões opostas quanto à duração do “momento unipolar”²⁹. Do lado mais isolacionista³⁰, prevalece a tese dominante na escola realista para a qual esse momento, a revelação dos Estados Unidos como a única grande potência internacional no post-guerra fria, não pode ser mais do que um breve intervalo na transição da excepção bipolar para a normalidade multipolar, cujo regresso pode ser precipitado pela projecção unipolar, que estimula não só a formação de alianças contra-hegemónicas, como acelera a emergência de novas grandes potências³¹.

Nesse sentido, a revisão estratégica deve antecipar a multipolaridade, em vez de lhe opor um voluntarismo supérfluo na defesa do primado norte-americano. Para tal, os Estados Unidos precisam de ultrapassar as concepções da guerra fria – um período excepcional na sua política externa –, e voltar às concepções tradicionais, o que implica um retraimento substancial para limitar uma excessiva exposição internacional. Por outras palavras, o fim da guerra fria reclama o fim das alianças europeias e asiáticas, da presença militar na primeira linha da divisão coreana ou chinesa, ou da defesa de Israel contra os seus inimigos árabes. Uma vez garantida a sua imunidade, o interesse estratégico norte-americano resume-se a impedir a emergência de um rival hegemónico continental, a única ameaça real à preponderância da grande potência marítima. Desse modo, as estratégias de projecção de poder típicas da guerra fria, e erradamente repetidas na primeira guerra do Golfo Pérsico, são condenadas por provocarem uma reacção

29 A referência original é de Charles Krauthammer (1990).

30 Ver Christopher Layne (1993). The unipolar illusion. Why new powers will rise in Michael Brown, Sean Lynn-Jones, Steven Miller, editores (1995). *The perils of anarchy*: 130-176. Cambridge: MIT Press. Para uma classificação das correntes principais no debate de política externa no post-guerra fria, ver Barry Posen, Andrew Ross. Competing U.S. grand strategies in Robert Lieber, editor (1997). *Eagle adrift*: 100-134. Nova York: Longman.

31 A previsão de Christopher Layne (1993) repete a de Kenneth Waltz (1993). “The emerging structure of international politics”. *International Security* 18 | 2 | : 44-79. No mesmo sentido, ver Stephen Walt (1997). “Why alliances endure or collapse”. *Survival* 39 | 1 | : 156-179.

anti-hegemônica contra os Estados Unidos, em vez de deixar a lógica das alianças e das rivalidades regionais fazer o seu trabalho e encarregar-se de neutralizar a ascensão de uma potência hegemônica, rival ou inimiga, na Europa ou na Ásia oriental, sem intervenção norte-americana.

Do lado mais intervencionista³², a prioridade decisiva da estratégia internacional tem de se concentrar na consolidação do “momento unipolar” e da sua supremacia norte-americana: a alternativa não é nem o regresso da multipolaridade, cujos riscos evocam o passado europeu das guerras totais, nem à competição entre grandes potências, ao caos onde as ameaças do terrorismo internacional e das armas de destruição maciça nas mãos de regimes reputados demasiado perigosos – o Iraque ou a Coreia do Norte – podem pôr em causa a segurança internacional³³. Os defensores da unipolaridade começam, desde logo, por demonstrar a posição única dos Estados Unidos, que são os primeiros em todos os domínios – estratégicos, militares, económicos, científicos – relevantes para a avaliação do estatuto de potência, a qual revela um diferencial de poder sem precedentes na comparação com as outras potências. A unipolaridade constitui uma condição duradoura no post-guerra fria, pois a concentração de poder nos Estados Unidos é tão grande que impede as restantes potências de contrabalançar a sua preponderância. Pela mesma regra, o regime unipolar é estável e pacífico, uma vez que desaparece o perigo da competição hegemônica no sistema internacional e a competição entre as potências secundárias pode ser contida pela hegemonia norte-americana³⁴.

Entre os dois extremos, as posições dominantes tendem a seguir uma linha de continuidade da política externa, com variantes mais nacionalistas ou mais institucionalistas, entre os reflexos realistas de contenção dos impulsos intervencionistas e a visão idealista de uma “segurança cooperativa”, uns e outros concentrados na consolidação numa linha de continuidade do *status quo* do post-guerra fria³⁵. Para os realistas mais con-

32 Ver, por todos, além de Charles Krauthammer, Zalmay Khalilzad (1995). From containment to global leadership. America and the world after the cold war. Santa Monica: Rand. Ver também Samuel Huntington (1993). “Why international primacy matters”. International Security 17 | 4 | : 71-81.

33 Charles Krauthammer (1990).

34 William Wohlforth (1999). “The stability of a unipolar world”. International Security 24 | 3 | : 5-41. Ver também Ethan Kapstein, Michael Mastanduno, editores (1999). Unipolar politics: realism and state strategies after the cold war. Nova York: Columbia University Press.

35 Robert Art (1991). “A defensible defense: America’s grand strategy after the cold war”. International Security 15 | 4 | : 5-53. Stephen van Evera (1990). “Why Europe matters, why the Third World doesn’t: American grand strategy after the cold war”. Journal of Strategic Studies 13 | 2 | : 1-51. Ashton Carter, William Perry, John Steinbrunner (1992). A new concept of cooperative security. Washington: Brookings Institution.

servadores, a permanência das alianças europeias e asiáticas dos Estados Unidos, tal como o dispositivo militar na Coreia do Sul e a garantia da defesa de Israel, representam uma condição necessária do equilíbrio de regiões de interesse estratégico, embora prevaleça um argumento geral a favor da diminuição da presença militar internacional norte-americana. Para os liberais-institucionalistas e para os realistas mais internacionalistas, há uma tendência para valorizar o enquadramento multilateral na defesa dos interesses dos Estados Unidos e, nomeadamente, a possibilidade de definir um quadro estável, formal ou informal, de concertação entre as grandes potências³⁶, cuja convergência se torna possível pela aceitação geral do *status quo* no fim da guerra fria, que nenhuma das principais potências pode, ou quer pôr já em causa, bem como pelo reconhecimento de ameaças comuns à segurança internacional.

Por último, uma divisão importante na escola realista separa os defensores de uma linha defensiva e de uma linha ofensiva³⁷. Os primeiros querem garantir a preponderância dos Estados Unidos pela estabilidade de um modelo liberal e multilateral - a "unipolaridade multilateral" -, onde o *soft power* se torna um instrumento importante da hegemonia assente na maximização da segurança norte-americana - uma posição próxima da tese neo-isolacionista. Os segundos desvalorizam a "máscara das instituições", ou a ilusão dos benefícios do multilateralismo, e não dispensam o recurso, se necessário unilateral, à força, ou à ameaça do recurso à força militar, para maximizar o poder da grande potência sobrevivente, uma lógica clássica onde a demonstração da vontade é tão importante como a capacidade de projecção do poder militar - uma posição próxima dos defensores da unipolaridade e da supremacia norte-americana.

Naturalmente, os debates entre especialistas têm, quando muito, uma tradução parcial e indirecta na formulação das políticas oficiais. Desde logo, no fim da administração Bush, há uma aparente tentativa de definir a defesa da unipolaridade - sem usar a expressão - como a orientação central da estratégia norte-americana. Essa posição está

36 O tema da concertação entre as grandes potências começa por ser enunciado do lado liberal e é, mais tarde, retomado pelo lado conservador. Na primeira fase, ver Charles Kupchan, Clifford Kupchan (1991). "Concerts, collective security, and the future of Europe." *International Security* 16 | 1 | in Sean-Lynn-Jones, Steven Miller, editores (1992). *American strategy in a changing world*: 151-198. Cambridge: MIT Press. Charles Kegley, Gregory Raymond (1994). A concert-based collective security system? in *A multipolar peace?*: 212-255. Nova York: St. Martin's Press. Na segunda fase, ver Condoleezza Rice (2000). "Promoting the national interest". *Foreign Affairs* 79 | 1 | 45-62. Philip Zelikow (2000). "A Republican foreign policy". *Foreign Affairs* 79 | 1 | 63-78. Philip Zelikow (2003). "The transformation of national security". *National Interest*: | 7 | 17-28.

37 A distinção entre a linha ofensiva e a linha defensiva entre os realistas serve para separar John Mearsheimer, Zalmay Khalilzad ou William Kristol de Stephen van Evera, Stephen Walt, Barry Posen ou Jack Snyder.

expressa num *memorandum* do Departamento da Defesa, onde se propõe como princípio essencial impedir a emergência de um competidor hostil, com capacidade para dominar uma região cujos recursos lhe possam assegurar um estatuto de potência internacional³⁸. Mal recebida, essa fórmula de consolidação da “única grande potência” acaba por ser substituída por outras, mais contidas, que se limitam a sublinhar a importância dos Estados Unidos como a “nação indispensável” para garantir a estabilidade internacional. O recuo não é apenas semântico.

Durante a administração Clinton, há um esforço significativo para codificar uma doutrina estratégica oficial que tome o lugar da velha doutrina da contenção, que dominou a guerra fria, procurando uma linha média, entre a visão internacionalista e o realismo nacionalista³⁹. Baptizada sob o duplo signo do *enlargement* e do *engagement*, a doutrina Clinton segue, por um lado, o registo wilsoniano, reconhecendo o propósito norte-americano de alargar o domínio da democracia e dos direitos humanos e, por outro lado, o registo jacksoniano para justificar manter os compromissos e as alianças permanentes dos Estados Unidos na Europa, na Ásia Oriental e no Médio Oriente e impedir o retrocesso para a competição entre as potências regionais.

Paralelamente, a doutrina Clinton procura codificar a equação estratégica do post-guerra fria, sublinhando as novas ameaças do terrorismo, dos Estados fora-da-lei, das guerras civis e dos conflitos internos, e da proliferação das armas de destruição maciça, bem como preservar a liberdade de acção internacional dos Estados Unidos, que devem agir multilateralmente quando tal corresponde aos seus interesses, ou unilateralmente, se for essa a melhor maneira de os defender⁴⁰.

38 O documento do Departamento de Defesa, preparado para Richard Cheney e Paul Wolfowitz, foi parcialmente publicado pelo *Times* de Nova York. “Excerpts from Pentagon’s Plan: ‘Prevent the emergence of a new rival’”, *New York Times*, 8 de Março de 1992. Patrick Tyler. “U.S. strategy plan calls for insuring no rivals develop”, *New York Times*, 8 de Março de 1992. Paul Wolfowitz desmente ser o autor desse documento, preparado por um dos seus colaboradores e publicado antes dele próprio o ter lido. “Eliminating the threat to world security posed by the Iraqi regime”, *Foreign Press Center Briefing*, Washington D.C., 28 de Março de 2003, citado por Ivo Daalder (2003). *The Bush revolution: the remaking of American foreign policy*: 33, n. 37. The Brookings Institution. Ver também Nicholas Lehmann. “The next world order”, *The New Yorker*, 1 de Abril de 2002.

39 Sobre a doutrina Clinton, ver Anthony Lake (1993). *From containment to enlargement*. Johns Hopkins University, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, 21 de Setembro de 1993. Anthony Lake (1994). “Confronting backlash states”. *Foreign Affairs* 73 | 2 | : 45-55. Douglas Brinkley (1997). “Democratic enlargement: the Clinton doctrine”. *Foreign Policy* 106: 101-127.

40 Segundo a fórmula de Anthony Lake, o Conselheiro para a Segurança Nacional do Presidente Clinton, que define a posição dos Estados Unidos, na conferência citada na School of Advanced International Studies, em termos chãos: “We should act multilaterally where doing so advances our interests – and we should act unilaterally when that will serve our purpose. The simple question in each instance is: what works best?”.

Na fase inicial, os seus sucessores republicanos seguem uma linha idêntica, embora mais nacionalista – um “internacionalismo nitidamente americano”, na frase do segundo George Bush⁴¹ –, mais céptica quanto à relevância do multilateralismo – embora Bill Clinton se tenha oposto a vários acordos multilaterais, incluindo, até à última hora, o Tribunal Penal Internacional⁴² –, e mais relutante quanto às intervenções militares externas dos Estados Unidos.

Ninguém, ao longo de dez anos e três administrações sucessivas desde o fim da guerra fria – conservadores republicanos tradicionais, democratas liberais ou neo-conservadores – quis, ou pôde vencer a inércia da continuidade.

As crises e, de um modo geral, a evolução internacional durante a década de transição também jogaram a favor dessa continuidade das políticas norte-americanas, bem como das alianças e das instituições da guerra fria.

Essa conclusão vale tanto para as crises europeias – as guerras de sucessão da Jugoslávia, na Croácia, na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo – como para as crises asiáticas, na Coreia do Norte, em Taiwan e Timor-Leste. As primeiras são crises do post-guerra fria e as segundas confirmam a persistência dos conflitos asiáticos da guerra fria, mas não é impossível interpretar as últimas guerras balcânicas como um prolongamento da exceção jugoslava no campo comunista e as duas primeiras crises asiáticas como um prolongamento da competição entre a China e o Japão, enquanto a crise de Timor-Leste se pode remeter à conta dos problemas mal resolvidos da guerra fria. De uma maneira ou da outra, a resposta norte-americana a cada uma das crises, com maior ou menor relutância, confirma a linha de continuidade das alianças, embora com uma crescente disponibilidade para pôr em causa o princípio da soberania dos Estados, em nome da intervenção humanitária, nomeadamente nos casos do Kosovo e de Timor-Leste, bem como no Haiti e na Somália⁴³.

Os Estados Unidos, à partida, procuram distanciar-se das crises balcânicas, por cuja resolução a União Europeia se quer assumir como responsável. Só quando as potências

41 George W. Bush. A distinctly American internationalism. Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, 19 de Novembro de 1999.

42 O impulso unilateralista percorre a década de transição. O Presidente Clinton, em 1997, recusa-se a assinar o tratado internacional de proibição das minas terrestres; em 1998, assina o Protocolo de Kyoto mas recua na sua aplicação; e recusa-se a assinar o tratado do Tribunal Penal Internacional até às vésperas do fim do seu mandato. O Presidente Bush retira os Estados Unidos do Tribunal Penal Internacional, do tratado de limitação dos mísseis antibalísticos | ABM | e do Protocolo de Kyoto.

43 Sobre o tema da intervenção humanitária, ver Henry Kissinger (2002). Does American need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21st century: 251-273. Nova York: Touchstone Book.

européias se reconhecem incapazes de conter as guerras separatistas, a administração norte-americana intervém na questão da Bósnia-Herzegovina, primeiro no quadro do Grupo de Contacto, onde participam também a Rússia, a Alemanha, a Grã-Bretanha, a França e a União Europeia, depois nos acordos de Dayton e na missão militar da Aliança Atlântica para impor os termos da paz. Um padrão semelhante levou à primeira intervenção militar da Aliança Atlântica, contra a Sérvia, em que a decisão norte-americana se revela indispensável para parar a escalada no Kosovo, que ameaça as comunidades albanesas. Ambos os casos servem para salientar a importância da Aliança Atlântica e o vínculo dos Estados Unidos à defesa europeia, mesmo em questões menores⁴⁴. As guerras separatistas jugoslavas são ainda uma razão forte para avançar na estratégia de alargamento da comunidade ocidental de defesa e impedir, ou prevenir a repetição de conflitos étnicos e de fronteiras na Europa central, báltica ou do sudeste.

No mesmo sentido, a transição política em Taiwan fortalece a aliança bilateral com os Estados Unidos, que garantem a interposição naval da sua esquadra no estreito da Formosa, quando a República Popular da China tenta intimidar os cidadãos da ilha nas vésperas da primeira eleição presidencial que assegura a alternância democrática no regime nacionalista chinês. Na crise coreana, a mais séria da década de transição, os Estados Unidos demonstram a sua determinação para intervir preventivamente, no caso de uma agressão eminente norte-coreana, e proteger os seus aliados na Coreia do Sul e no Japão, antes de se empenharem na conclusão de um acordo bilateral para tentar obrigar o regime comunista da Coreia do Norte a desistir dos seus programas de desenvolvimento e proliferação de vectores e armas de destruição maciça. Em Timor-Leste, a administração norte-americana não tem uma intervenção directa, senão para forçar as autoridades indonésias a admitir uma missão militar internacional das Nações Unidas na antiga colónia portuguesa, sendo que o apoio dos Estados Unidos é indispensável para garantir tanto a decisão política da crise, como a retaguarda logística dos seus aliados australianos, os quais, ao contrário dos aliados europeus, se mostram capazes de controlar uma crise local sem a presença de forças armadas norte-americanas⁴⁵.

44 Richard Holbrooke (1999). To end a war. Nova York: Random House. Ivo Daalder (2000). Getting to Dayton. The making of America's Bosnia policy. Washington: Brookings Institution. Ivo Daalder, Michael O'Hanlon (2000). Winning ugly: NATO's war to save Kosovo. Washington: Brookings Institution. Andrew Bacevich, Eliot Cohen, editores (2001). War over Kosovo. Politics and strategy in a global age. Nova York:

45 Sobre as crises referidas, ver Andrew Bacevich (2002). American empire. The realities and consequences of U.S. diplomacy: 141-197. Cambridge: Harvard University Press. Ver também Leon Segal (1998). Disarming strangers. Nuclear diplomacy with North Korea. Princeton: Princeton University Press. Chas Freeman (1998). "Preventing war in the Taiwan strait". Foreign Affairs 77 | 4 | : 6-11.

As crises do post-guerra fria confirmam as alianças e as instituições da guerra fria, bem como, em geral, as suas regras – embora as intervenções humanitárias armadas excedam as pressões anteriores contra a autodeterminação nacional e ponham em causa a soberania dos Estados como princípio do direito internacional. Seguindo o precedente da guerra contra o Iraque, as intervenções internacionais, normalmente, realizam-se no quadro das Nações Unidas: a ausência de uma resolução do Conselho de Segurança na guerra do Kosovo é uma exceção, mesmo assim parcial, uma vez que decisões anteriores e posteriores das Nações Unidas servem para legitimar a intervenção militar da Aliança Atlântica.

Tal como as crises, o sentido da evolução internacional marca uma mesma linha de continuidade, desde logo pela ausência de qualquer risco de guerra, ou sequer de competição estratégica e militar significativa, entre as principais potências da Europa e da Ásia oriental.

Do lado europeu, a aliança com os Estados Unidos, a integração europeia e a comunidade de defesa transatlântica permanecem como pilares da paz democrática. Primeiro, em resposta à unificação da Alemanha e para inserir essa mudança no processo de integração é constituída a União Europeia e inicia-se o programa de unificação económica e monetária, em cuja realização os responsáveis europeus se podem empenhar a fundo durante dez anos, enquanto a Aliança Atlântica continua a garantir a sua defesa, incluindo a intervenção militar nas guerras de secessão jugoslavas. Depois, contra as expectativas dominantes, as transições políticas na Europa central e oriental, com exceção da exceção jugoslava, acabam todas por cumprir o desígnio original da revolução de 1989 – o “regresso à Europa”, à democracia, ao Estado de direito e à economia de mercado. A homogeneização democrática é crucial na consolidação do *status quo* do post-guerra fria e, mais uma vez, a Aliança Atlântica está preparada para receber a Polónia, a República checa e a Hungria, mesmo antes da União Europeia poder completar o seu próprio alargamento, mais pesado e complexo. Enfim, nos casos da Rússia e da Ucrânia, onde as vias da transição post-comunista se revelam mais sinuosas, a definição de um quadro estável da sua posição internacional inclui o acordo tripartido com os Estados Unidos e a Rússia nos termos do qual a Ucrânia renuncia ao estatuto de potência nuclear, a normalização das relações bilaterais entre os dois principais Estados post-soviéticos e o reconhecimento recíproco das suas fronteiras dos dois Estados, bem como os acordos de ambos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Do lado asiático, as alianças bilaterais dos Estados Unidos com o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan continuam a garantir os equilíbrios regionais indispensáveis perante a

ressurgência da China como grande potência. Não obstante a repressão interna em Tian'anmen, o regime comunista chinês persiste na sua estratégia de modernização e abertura externa, sem correr o risco de regressar a um isolamento perigoso, e não desiste de consolidar o seu estatuto internacional, designadamente nos quadros multilaterais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o fórum de Cooperação Ásia-Pacífico (APEC), a Organização Mundial do Comércio ou o Grupo dos Oito. A única mudança significativa ocorre na Ásia do Sul, com o acesso simultâneo da Índia e do Paquistão ao estatuto de potências nucleares oficiais, um mau resultado para a política de não-proliferação, sem, todavia, implicar uma perturbação séria nem da relação entre as duas potências regionais, nem da sua posição relativamente à China.

Do mesmo modo, embora sem a criatividade revelada no fim da II Guerra mundial, os Estados Unidos empenham-se na reprodução do “sistema americano” e confirmam a especificidade multilateralista do seu modelo de ordenamento internacional, exemplarmente demonstrada na primeira guerra do Golfo Pérsico. Desde logo, os acordos da NAFTA (*North Atlantic Free Trade Area*) seguem o modelo institucional de regulação económica regional, unindo os Estados Unidos, o Canadá e o México, um exemplo para o Brasil e a Argentina formarem o Mercosul. Por outro lado, a APEC passa a reunir os responsáveis políticos regionais ao mais alto nível, num quadro de concertação económica entre os Estados Unidos, o Japão e a Austrália, onde tomam também posição a China, a Coreia do Sul e os países do Sudeste Asiático. A constituição da Organização Mundial de Comércio e a sua abertura à China, bem como à Rússia, institucionaliza o processo regulador das trocas económicas internacionais⁴⁶. Enfim, o alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte ao conjunto das democracias post-comunistas na Europa, bem como os acordos bilaterais com a Rússia e a Ucrânia e a formação do Conselho de Cooperação Euro-Atlântico, mostram a resiliência da comunidade de defesa ocidental. Contra as previsões sobre o seu fim, na sequência da morte da União Soviética, a Aliança Atlântica impõe a sua continuidade e a sua centralidade na arquitectura de segurança no espaço de Vancouver a Vladivostok⁴⁷.

46 G. John Ikenberry (2000): 233-246.

47 Sobre a Aliança Atlântica no post-guerra fria ver, entre outros. James Goldgeier (1999). Not whether but when: the U.S. decision to enlarge NATO. Washington: Brookings Institution. Philip Gordon, Philip Steinberg (2001). NATO enlargement: moving forward. Washington: Brookings Institution. Stanley Sloan (2003). NATO, the European Union, and the Atlantic community. Nova York: Rowman&Littlefield.

O segundo fim da guerra fria

Os massacres terroristas de 11 de Setembro de 2001 provocam um choque sem precedentes na política norte-americana e uma ruptura na linha de continuidade das estratégias dos Estados Unidos durante a década do post-guerra fria⁴⁸.

O sentido dessa ruptura não é claro. Desde logo, numa primeira fase, quando o presidente dos Estados Unidos declara guerra ao terrorismo internacional, os responsáveis norte-americanos não só evitam uma retaliação precipitada, como inserem as suas estratégias de resposta no quadro das instituições e do direito. No dia 12 de Setembro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas condena os responsáveis pelos ataques e reconhece que os Estados Unidos foram objecto de uma agressão externa, contra a qual podem exercer o seu direito de legítima defesa. A Aliança Atlântica invoca, pela primeira vez, o princípio da defesa colectiva e identifica como agressor a rede terrorista pan-islâmica da Al-Qaida. O conjunto dos aliados europeus, australianos, asiáticos e latino-americanos proclamam a sua solidariedade para com os Estados Unidos: “*Nous sommes tous Américains*”, a frase na primeira página do *Monde*, resume o coro da unanimidade, onde se pode pressentir, para lá da retórica, a emergência de uma comunidade internacional.

Nesse quadro, o presidente Bush inicia a sua campanha contra o terrorismo internacional com a intervenção militar no Afeganistão, cujo fim declarado é destruir o principal santuário da Al-Qaida e substituir o regime teocrático dos *Talebans*. Essa decisão tem implícita uma inovação, que prolonga a experiência das intervenções humanitárias, onde a violação do princípio fundamental da soberania dos Estados é legitimada pela necessidade de mudar um regime bárbaro, responsável pela perseguição de minorias ou por apoiar organizações terroristas. Com esse primeiro passo, a estratégia norte-americana passa a incluir na luta anti-terrorista os regimes despóticos com ligações a redes terroristas⁴⁹. Essa linha abre caminho para, numa fase posterior, considerar prioritária para a segurança internacional a mudança de regime político no Iraque, no Irão

48 Henry Kissinger. Foreign policy in the age of terrorism. Center for Policy Studies, Ruttenberg Lecture, 31 de Outubro de 2001.

49 Há uma pressão evidente nesse sentido, formulada, nos dias seguintes ao 11 de Setembro, quer por Paul Wolfowitz, Subsecretário da Defesa, quer por Richard Perle, um académico que preside ao Conselho de Defesa. Este último está, de resto, em condições de defender, publicamente, a tese da ligação entre a Al-Qaida e o regime iraquiano que devia impor uma resposta militar imediata contra o Iraque. Paul Wolfowitz. “New York *Times*, 14 de Setembro de 2001. Richard Perle. “State sponsors of terrorism should be wiped out, too”, *Daily Telegraph*, 18 de Setembro de 2001.

e na Coreia do Norte, todos na lista negra norte-americana desde a administração democrata⁵⁰.

Um segundo passo inovador incide na teoria das alianças norte-americana, com a invenção das “coligações flutuantes”, em que os Estados Unidos organizam e distribuem os seus aliados permanentes ou conjunturais⁵¹. Também neste caso, os precedentes da guerra do Golfo Pérsico ou das intervenções na Somália, na Sierra Leone ou em Timor-Leste são importantes. Depois do 11 de Setembro, em vez de recorrer às alianças institucionais, a começar pela Aliança Atlântica, cuja disponibilidade é rejeitada por uma administração que não só teme uma excessiva interferência dos aliados, como os quer dividir, os responsáveis norte-americanos enunciam uma teoria que põe em causa as alianças permanentes. Na fórmula canónica do Secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, doravante “a missão define a coligação”⁵², em vez de ser a coligação a definir a missão: naturalmente, são os Estados Unidos quem define a missão e, portanto, também a coligação.

Na passagem aos actos, formam-se uma série de coligações *ad-hoc*, ou para obter informações sobre a Al-Qaida - uma disciplina onde a presença da Rússia, do Paquistão, da Índia, da Arábia Saudita, de Israel, da Turquia e da Grã-Bretanha parece indispensável -, ou para dismantelar as suas redes financeiras e as suas células - um domínio onde os aliados europeus, nomeadamente a Grã-Bretanha, a Alemanha e a Espanha, bem como a Argélia, o Marrocos, o Egipto, a Indonésia ou as Filipinas, além da Arábia Saudita, são essenciais -, ou para preparar o assalto afegão - um terreno onde a Rússia, o Paquistão, mas também o Uzbequistão e o Tajiquistão, além da Grã-Bretanha e da Austrália, cujas forças especiais acompanham os norte-americanos no terreno, e dos aliados árabes do Golfo Pérsico, parte integrante da logística, são incontornáveis. Sempre dentro dessa divisão do trabalho, uma vez derrubados os teocratas locais e dispersas as forças terroris-

50 A lista anterior dos “backlash states” incluía também a Líbia. Anthony Lake (1994).

51 A primeira formulação coerente de uma teoria alternativa das alianças, substituindo o multilateralismo institucional pelas “coalitions of the willing”, pertence a Richard Haass, depois director de planeamento do Departamento de Estado com Colin Powell. Richard Haass (1995). “Foreign policy by posse”. National Interest 41: 61-63. Ver também Andrew Pierre (2002). Coalitions. Building and maintenance. Gulf war, Kosovo, Afghanistan, war on terrorism. Washington: Institute for the Study of Diplomacy. O tema volta a ser debatido, a quente, depois do 11 de Setembro. Ver Edward Luttwak. “New fears, new alliances”, New York Times, 2 de Outubro de 2001. Timothy Garton-Ash. “A new war reshapes old alliances”, New York Times, 12 de Outubro de 2001. Robert Kagan. “Coalition of the unwilling”, Washington Post, 17 de Outubro de 2001 Ver ainda Steven Miller (2002). “The end of unilateralism or unilateralism redux?”. Washington Quarterly 25 | 1 |: 22-24. Paul Dibb.(2002). “The future of international coalitions: how useful? How manageable?”. Washington Quarterly 25 | 2 |: 131-144.

52 United States Department of Defense. Secretary Rumsfeld news briefing in Brussels, 18 de Dezembro de 2001.

tas, os Estados Unidos recorrem às Nações Unidas para instalar uma autoridade nacional afegã, bem como a outros aliados, primeiro a Turquia, depois a Alemanha, para comandar a ocupação militar de Kabul, policiar a capital e proteger o regime de substituição.

Contra os mais zelosos, que antecipam uma viragem internacionalista liberal da administração republicana, o método das “coligações flutuantes” demonstra logo a determinação norte-americana de impedir, na medida do possível, uma interferência real dos seus aliados nas decisões cruciais, e evitar, como regra, submeter a autonomia de decisão dos Estados Unidos na campanha contra o terrorismo internacional às limitações impostas pelas regras multilaterais.

Um terceiro passo interessante diz respeito às relações entre os Estados Unidos e as outras grandes potências, não só os seus aliados – o Japão, a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França – como a China, a Rússia e a Índia, o trio soberanista que se tenta agrupar, em 1999, durante a guerra do Kosovo, contra a ameaça da multiplicação das intervenções humanitárias comandadas pela principal potência internacional.

Com efeito, quer o problema do terrorismo catastrófico, quer a mudança de prioridades na política externa norte-americana, abrem caminho para uma convergência com a China, a Rússia e a Índia, que têm de enfrentar, respectivamente, no Xinjiang, na Chechnia e na Cachemira, movimentos separatistas onde persiste a interferência das redes terroristas pan-islâmicas. Pela sua parte, os Estados Unidos precisam de contar com essas três grandes potências não só para negar às redes terroristas internacionais a ligação com uma potência relevante, mas também por causa da guerra no Afeganistão e da ofensiva contra os regimes despóticos com armas de destruição maciça. A China e a Rússia são indispensáveis na questão coreana, a Rússia no caso iraniano, os três para enfrentar o problema afegão e a instabilidade na Ásia Central.

Essa congruência excepcional, centrada em temas cruciais de segurança, cria condições para consolidar uma concertação entre o conjunto das grandes potências do post-guerra fria⁵³. Mais uma vez, esta inovação remete para os precedentes da guerra do Golfo Pérsico e do fim da guerra fria, cujo fim pacífico decorre da concertação entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Na primeira fase da campanha anti-terrorista, as alianças tradicionais são tidas por adquiridas e completam o modelo emergente de concertação internacional, cuja esta-

53 Sobre a concertação entre as grandes potências, ver Henry Kissinger. “Where do we go from here?”, *Washington Post*, 6 de Novembro de 2001. John Lewis Gaddis. *Lessons from the old era for the new one* in Strobe Talbott, Mayan Chandam, editores (2001). *The age of terror*: 1-22. Nova York: Basic Books. Joseph Nye (2001). “Between concert and unilateralism”. *National Interest* 66: 5-13.

bilidade deve assentar na solidez das alianças permanentes dos Estados Unidos na Europa e na Ásia oriental – as mesmas que a administração norte-americana tende a substituir, a subordinar e a dividir com as “coligações flutuantes”. Porém, os velhos aliados começam a sentir-se inquietos com a demonstração de independência estratégica dos Estados Unidos, que os relega para um estatuto de actores secundários na política internacional.

Uma segunda fase começa depois da brevíssima guerra no Afeganistão, que termina com a vitória rápida, completa e unilateral das armas norte-americanas, assistidas no terreno pelas forças irregulares da Aliança do Norte e com o suporte logístico de dois ou três Estados da Ásia central.

Entre a guerra no Afeganistão e a guerra no Iraque, as mudanças empíricas da fase precedente traduzem-se numa revisão formal da estratégia dos Estados Unidos. Para os responsáveis norte-americanos, a queda do muro de Berlim e o 11 de Setembro marcam os limites de um período largo de transição, durante o qual se procura, em vão, uma teoria geral para o post-guerra fria. Os massacres terroristas e a surpresa da vulnerabilidade dos Estados Unidos tornam imperativo formular uma nova estratégia, num momento comparável às origens da guerra fria⁵⁴. Tal como a geração vencedora da II Guerra mundial soube responder à ameaça soviética com a criação um modelo de ordenamento estável para conter uma hegemonia rival, a geração vencedora da guerra fria tem a obrigação de seguir esse exemplo para neutralizar as novas ameaças e consolidar a preponderância dos Estados Unidos.

Em 29 de Janeiro, no discurso sobre o Estado da União, o presidente Bush anuncia a luta contra o “eixo do mal” – o Iraque, o Irão e a Coreia do Norte – e confirma a expansão da campanha anti-terrorista para mudar os regimes despóticos com armas de destruição maciça, bem como a legitimidade da guerra preventiva para realizar os seus objectivos e impedir novos ataques imprevisíveis: “Time is not on our side. I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world’s most dangerous regimes to threaten us with the world’s most destructive weapons.”⁵⁵. A novíssima trindade dos terroristas, dos

54 A analogia com as origens da guerra fria é evocada por Richard Haass e Condoleezza Rice, entre outros. Richard Haass. *Defining U.S. foreign policy in a post-post-cold war world*. Arthur Ross Lecture, 22 de Abril de 2002. The DISAN Journal. Condoleezza Rice. *The Wriston Lecture*, Waldorf Astoria, Nova York, 1 de Outubro de 2002, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/print/20021001-6.html. Em Setembro de 2002, a Casa Branca publica a *National Security Strategy of the United States*, que constitui o documento de referência sobre a nova doutrina estratégica.

55 George W. Bush. *State of the Union address*, 29 de Janeiro de 2002. Segundo um dos seus antigos conselheiros, o “eixo do mal”, na primeira versão, era apenas o “eixo do ódio”, ao qual falta a conotação religiosa.

tiranos e das tecnologias de destruição maciça passa a ser a principal ameaça externa e serve para substituir a doutrina da dissuasão pela doutrina da prevenção.

A resposta não se fez esperar. Os aliados europeus comentam as palavras do presidente norte-americano com palavras duras: uma política simplista, segundo Hubert Védrine, “unilateralist overdrive”, disse Chris Patten⁵⁶.

Três meses depois do 11 de Setembro, a “solidariedade sem limites”, proclamada antes pelo chanceler Gehrard Schroeder, dá lugar à pior crise transatlântica de sempre, que vai continuar, numa escalada quase ininterrupta – salvo o breve intervalo entre a aprovação da resolução 1441 do Conselho de Segurança e a cimeira da Aliança Atlântica em Praga – até à guerra do Iraque, onde a divisão nas comunidades transatlântica e europeia se torna notória, com a polarização entre os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a Polónia, mobilizados para a batalha, e o “campo da paz”, onde se refugiam a França, a Alemanha e a Bélgica.

A revisão estratégica norte-americana está na origem da crise, na medida em que perturba os equilíbrios, as expectativas e as regras essenciais para a estabilidade das relações de aliança. Essa instabilidade é tanto maior quanto mais profunda é a mudança no centro hegemónico, e os riscos de crise acentuam-se quando o método da revisão passa pelo recurso à guerra. A escalada serve para fortalecer as estratégias de ruptura nos dois campos opostos, que paralisam as principais instituições multilaterais – a Aliança Atlântica, a União Europeia, as Nações Unidas –, um passo necessário para se formar outro modelo de ordenamento internacional.

A estratégia esboçada procura articular, por um lado, o estatuto dos Estados Unidos como a única grande potência internacional e, por outro lado, a luta contra terrorismo catastrófico. A definição das ameaças muda quando, no lugar da competição estratégica inter-estatal, aparecem como prioritárias as ameaças transnacionais e internas, como os riscos de epidemia ou a degradação ambiental, os regimes despóticos e os Estados falhados, as redes terroristas e os movimentos pan-islâmicos. A doutrina de intervenção muda quando se substitui a dissuasão estratégica e a contenção pela guerra preventiva e a intervenção antecipatória contra os regimes despóticos. A teoria das alianças muda quando a regra dos interesses dispensa a dos valores e a aliança das democracias fica comprometida entre um quadro de concertação entre as grandes potências, que quer integrar a China, a Rússia e a Índia no sistema internacional, e as alianças *à la carte* da

56 As referências do ministro dos Negócios Estrangeiros francês e do comissário britânico podem encontrar-se, respectivamente, em Suzanne Daley. “French minister calls U.S. policy ‘simplistic’”, *New York Times*, 7 de Fevereiro de 2002. Jonathan Freedland. “Breaking the silence”, *Guardian*, 9 de Fevereiro de 2002.

campanha anti-terrorista. As regras do sistema internacional mudam quando a soberania deixa de ser o princípio da igualdade entre os Estados: a soberania norte-americana não admite mais ser limitada pelo direito ou pelas instituições multilaterais e não só não reconhece a soberania dos Estados com regimes despóticos, como reclama o direito de decidir sobre a sua independência ou, pelo menos, o seu regime⁵⁷.

A crise transatlântica tem três momentos sucessivos na longa contagem decrescente para a guerra contra o Iraque, aparentemente em preparação desde 17 de Setembro de 2001 e decidida desde Dezembro de 2002⁵⁸. O primeiro é marcado pela Alemanha, que se recusa a seguir essa via, o segundo pela tentativa de enquadrar a intervenção norte-americana no quadro das Nações Unidas e da Aliança Atlântica, o terceiro pelas rupturas que separam os aliados nas vésperas da segunda guerra do Golfo Pérsico.

Schroeder toma posição contra a guerra - “uma aventura militar” - durante a campanha eleitoral alemã, em resposta a uma intervenção do vice-presidente norte-americano, que põe em causa a credibilidade das missões de inspecção no Iraque⁵⁹. Nessa altura, o chanceler federal não só declara a sua oposição à participação alemã numa guerra contra o Iraque, com ou sem mandato do Conselho de Segurança, como torna a crítica do unilateralismo norte-americano e da administração republicana um tema central na campanha, aparentemente decisivo para a sua eleição, ameaçada pela dispersão de votos da esquerda pacifista⁶⁰. O preço da vitória é a crise com os Estados Unidos e, ao contrário das expectativas habituais, a coligação vencedora mantém a sua intransigência na questão iraquiana, com um apoio crescente da opinião pública⁶¹.

A posição do chanceler é coerente com uma linha de autonomia gradual na relação entre a Alemanha e os Estados Unidos, típica de um gaullismo social-democrata alemão.

57 Pierre Hassner (2002). “Definitions, doctrines and divergences”. *The National Interest* 69: 33.

58 A referência à preparação paralela da intervenção contra o Afeganistão e o Iraque na directiva de 17 de Setembro de 2001 é de Glenn Kessler. “U.S. decision on Iraq has puzzling past”, *Washington Post*, 12 de Janeiro de 2003. Bob Woodward indica repetidas tentativas para tornar o Iraque o objectivo prioritário logo a seguir ao 11 de Setembro. Bob Woodward (2002). *Bush at war*: 48-49, 60-61. Nova York: Simon&Schuster. A data de Dezembro de 2002 reporta-se à resposta ao relatório apresentado pelo Iraque aos inspectores das Nações Unidas, que a administração republicana interpreta como uma decisão estratégica de Saddam Hussein no sentido de resistir e não cooperar com as Nações Unidas. Ver “War in Iraq: how the die was cast before transatlantic diplomacy failed”, *Financial Times*, 27 de Maio de 2003.

59 Steven Erlanger. “Iraq speech by Cheney is criticized by Schroeder”, *New York Times*, 28 de Agosto de 2002.

60 Anja Dalgaard-Nielsen (2003). “Gulf war: the German resistance”. *Survival* 45 | 1 | 100-101.

61 Sobre a crise alemã, ver Helga Haftendorf (2002). *One year after 9/11: a critical appraisal of German-American relations*. Thyssen German American Dialogue Seminar Series. Elisabeth Pond (2003). “The Greek tragedy of NATO”. *Internationale Politik*. Josef Joffe (2003). “Continental divides”. *National Interest* 71: 157-160.

Willy Brandt, com a *Ostpolitik*, ou Helmut Schmidt, na crise polaca, são percursores de Gehrard Schroeder, cuja estratégia combina o “não” inédito ao seu grande aliado, com a presença maciça das forças armadas alemãs na missão militar internacional no Afeganistão e o empenho na estratégia de expansão da Aliança Atlântica, com o convite a sete candidatos da Europa central e oriental na cimeira de Praga. Por outro lado, o sentido da negação ganha profundidade com a ressurgência do eixo franco-alemão – consequência das re-eleições sucessivas do presidente Jacques Chirac e do chanceler Gehrard Schroeder –, expressa não só numa convergência bilateral sobre a política agrícola comum e as reformas institucionais da União Europeia, como na preparação de uma União Europeia de Defesa, à margem da Grã-Bretanha e em contraponto à Aliança Atlântica, que pode transformar a divergência entre a Alemanha e os Estados Unidos numa ruptura da comunidade transatlântica.

Essa tendência é contida pela tentativa, sobretudo britânica, de inscrever a estratégia de intervenção norte-americana no Iraque nos quadros multilaterais das Nações Unidas e da Aliança Atlântica, em que se empenham responsáveis norte-americanos e os atlantistas europeus, assim como a Rússia. No Conselho de Segurança é possível obter a unanimidade para uma resolução, interpretada pelos responsáveis norte-americanos como um compromisso em que os Estados Unidos aceitam a autoridade das Nações Unidas para legitimar a guerra preventiva e os seus pares admitem como inevitável a ação militar contra o regime iraquiano. Na cimeira da Aliança Atlântica, em Praga, onde se decide adaptar a doutrina estratégica à luta anti-terrorista, autorizar as missões fora-da-área e formar uma força de intervenção rápida proposta pelos norte-americanos, o presidente Vaclav Havel evoca a possibilidade da participação da aliança como aliança na guerra iraquiana, em contraposição a uma coligação internacional comandada pelos Estados Unidos⁶².

A ilusão dos consensos não dura muito: em ambos os lados, ganha quem quer a confrontação. Em 22 de Janeiro, as cerimónias comemorativas do aniversário do tratado do Eliseu servem, ironicamente, para selar a convergência entre a França e a Alemanha contra a estratégia dos Estados Unidos, que se exprime na mudança francesa, alinhada com a intransigência alemã, com a vantagem de poder bloquear a decisão no Conselho de Segurança. A Alemanha deixa de estar isolada e o par franco-alemão pode contar com o apoio conjuntural da Rússia, e também da China, ambos membros permanentes do Conselho de Segurança, que partilham a vontade de conter a demonstração de

62 Ivo Daalder (2003). “The end of Atlanticism”. *Survival* 45 | 2 | : 155.

poder dos Estados Unidos, tida por mais importante do que a anulação dos reflexos imperialistas iraquianos.

A resposta não se faz esperar. No dia seguinte, o Secretário da Defesa trata a Alemanha e a França como a “velha Europa”, por contraposição à “nova Europa”: o centro de gravidade continental deslocou-se para oriente. Na mesma onda, a Grã-Bretanha, a Itália, a Espanha, a Polónia, a República checa, a Hungria, a Dinamarca e Portugal reclamam uma responsabilidade comum contra a ameaça das armas de destruição maciça do regime iraquiano e, logo a seguir, os Dez de Vilnius, da Albânia à Roménia e à Lituânia, declaram-se prontos a participar numa coligação internacional para impor o desarmamento iraquiano⁶³. Uns e outros querem, desse modo, tomar posição contra o “eixo da paz” e a estratégia anti-americana, o que provoca uma reacção francesa contra a interferência abusiva das democracias da Europa central e oriental na política internacional.

A decisão dos Estados Unidos está tomada e embora aceitem, na cimeira das Lajes, com a Grã-Bretanha, a Espanha e Portugal, não provocar a divisão formal do Conselho de Segurança forçando o voto sobre uma resolução autorizando o uso da força, começam a guerra contra o déspota iraquiano em 19 de Março de 2003. Tal como no Afeganistão, a vitória é rápida, completa e unilateral e, *a posteriori*, a intervenção e a ocupação do Iraque pela coligação vencedora tendem a ser legitimadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

As interpretações sobre a crise transatlântica insistem na diferença das culturas estratégicas europeia e norte-americana ou nos efeitos prejudiciais da política arrogante e unilateralista da administração Bush⁶⁴. Têm ambas uma parte de razão. Se bem que não exista uma cultura estratégica europeia, há uma relutância maioritária em fazer a guerra fora dos quadros institucionais multilaterais e um forte cepticismo sobre os méritos do recurso à força militar, em particular na campanha anti-terrorista, o que cria uma tensão inevitável com a grande potência internacional, mais confiante e decidida a restaurar o seu prestígio militar depois do 11 de Setembro. Mais do que uma divergência na definição das ameaças transnacionais, constata-se uma diferença na avaliação da eficácia dos métodos,

63 Jose Maria Aznar et al. “United we stand”, *Wall Street Journal*, 30 de Janeiro de 2003. *Statement of the Vilnius 10 Group*, 5 de Fevereiro de 2003.

64 Ver Robert Kagan (2003). *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*. Nova York: Knopf. Philip Gordon (2003). “Bridging the Atlantic divide”. *Foreign Affairs* 82 | 1 | : 70-83. Ver também Daba Allin, Philip Gordon, Michael O’Hanlon (2003). “The Democratic Party and foreign policy”. *World Policy Journal* 20 | 1 | : 8-11.

marcada pela experiência europeia de luta anti-terrorista nos anos setenta e oitenta. Porém, é um erro grosseiro considerar fracos os Estados europeus e ridículo acreditar na sua inclinação pacifista. A diferença entre Estados fracos e fortes não se faz pela contabilidade das capacidades estratégicas e militares mas pela avaliação da legitimidade das suas instituições políticas, e a história proíbe qualquer fantasia sobre o pacifismo das potências europeias.

Todavia, o lugar certo da crise transatlântica é determinado pelo processo da revisão estratégica norte-americana desde o 11 de Setembro, que estimula, por sua vez, as estratégias de ruptura que marcam as posições da Alemanha e da França na contagem decrescente para a guerra. Essa revisão é objecto de um debate entre os especialistas norte-americanos, repartidos por três linhas, uma de continuidade da estratégia e do ordenamento da guerra fria, e duas de mudança radical, ou no sentido da expansão - a hegemonia unipolar da república imperial -, ou no sentido inverso do retraimento insular e da balança multipolar. Todas partilham a mesma finalidade, defender a preponderância dos Estados Unidos, mas separam-se na previsão sobre a tendência de evolução do sistema internacional e quanto aos princípios e aos métodos da sua organização.

A linha de continuidade, no argumento liberal-institucionalista, considera a permanência das alianças e do modelo multilateral do “sistema americano” uma condição indispensável para a campanha contra o terrorismo pan-islâmico não se transformar numa guerra de civilizações, para reconstituir os “Estados falhados” e garantir a estabilidade unipolar, ou a “hegemonia benigna” dos Estados Unidos. Pelo contrário, a linha neo-imperialista não só pode levar os Estados hostis a adquirir rapidamente armas de destruição maciça, como destruir as velhas alianças e acelerar a emergência de uma coligação anti-hegemónica: quando a principal potência internacional exerce o seu poder sem respeitar as regras de legitimidade corre o risco de unir os seus adversários e de se cercar a si própria⁶⁵.

As linhas de mudança são fundamentadas pelos realistas da escola defensiva ou da escola ofensiva. Para os primeiros, o momento unipolar assinala o regresso de multipolaridade e a estratégia norte-americana deve antecipar essa tendência, em vez de multiplicar as suas intervenções militares: a principal causa do declínio imperial é o abuso que resulta inevitavelmente da concentração do poder. A balança do poder, a mais antiga regra da política internacional, acaba por se impor, mais tarde ou mais cedo: tal como a natureza tem horror do vazio, a política internacional tem horror do poder que não é

65 G. John Ikenberry (2002). “America’s imperial ambition”. *Foreign Affairs* 81 | 5 | 44-60.

contrabalançado⁶⁶. Nesse sentido, os riscos da vitória na campanha militar, nomeadamente no Médio Oriente, parecem evidentes, pois não só provocam uma reacção negativa contra os Estados Unidos na região, como aumentam o medo do poder norte-americano na Europa, na China e na Rússia. Pelo contrário, para defender a preponderância norte-americana devem-se transferir as responsabilidades pela estabilidade no Golfo Pérsico para as potências regionais - a Rússia, o Irão, a Índia - ou dependentes dos seus recursos petrolíferos - a Europa, o Japão e a China. Do mesmo modo, consolidar a posição dos Estados Unidos não é fazer inimigos sem necessidade, com as intervenções militares no Kosovo ou no Iraque, mas construir um quadro de concertação entre as principais potências, o que pressupõe o reconhecimento dos seus interesses de segurança nas respectivas esferas regionais, em vez de os contrariar, em consequência das alianças da guerra fria que reclamam uma presença militar norte-americana na Alemanha, no Japão, nos estreitos da Formosa ou na Coreia do Sul⁶⁷.

Para os segundos, a consolidação da unipolaridade como um regime estável exige a maximização do poder, em vez da maximização da segurança, bem como pôr em causa o internacionalismo multilateralista. A teoria do regime unipolar nega a probabilidade da formação de uma coligação contra os Estados Unidos. A insularidade norte-americana torna remota a ameaça do seu poder, enquanto a emergência de um rival contra-hegemónico na Europa e na Ásia é uma ameaça imediata para as outras potências mais próximas, que têm de se aliar, entre si ou com os Estados Unidos, para neutralizar o perturbador continental. Segundo essa lógica, a balança do poder, em vez de antecipar o fim da supremacia norte-americana, assegura a estabilidade do regime unipolar da potência marítima⁶⁸. A tradução dessa posição numa estratégia tanto pode admitir um quadro de continuidade do modelo constitucional do “sistema americano”, se persistirem as virtudes da magnanimidade, como uma viragem revisionista e unilateralista, se prevalecerem as ambições imperiais. Estas exprimem-se quer na rejeição do “projecto multilateralista”, que usa o predomínio norte-americano para manter um sistema internacional cujas normas legais e cujas instituições exercem o poder no lugar dos Estados Unidos⁶⁹, quer na recusa do internacionalismo liberal, empenhado na formação de uma sociedade internacional subordinada ao direito, à qual opõem o internacionalismo

66 Kenneth Waltz. Structural realism after the cold war *in* G. John Ikenberry (2002): 52.

67 Christopher Layne (2002). “Offshore balancing revisited”. *Washington Quarterly* 25 | 2 | : 233-248.

68 William Wohlforth. U.S. strategy in a unipolar world *in* G. John Ikenberry (2002): 98-120.

69 Charles Krauthammer (2002). “The unipolar moment revisited”. *National Interest*: 5-17.

da “nação indispensável”⁷⁰, quer na refutação dos princípios de estabilidade do sistema internacional, onde o tríptico da soberania, da dissuasão e da balança do poder é substituído pela legitimação unilateral das intervenções antecipatórias ou preventivas contra as redes terroristas transnacionais, os regimes despóticos ou os Estados falhados⁷¹.

O sentido da revisão estratégica desde o 11 de Setembro parece orientar-se para uma linha ofensiva, ou para a consolidação do regime unipolar norte-americano e a mudança do modelo de ordenamento internacional pela demonstração militar da supremacia dos Estados Unidos. O método da revisão é a luta contra o terrorismo e a tirania, cuja violência imprevisível ou suicida legitima a guerra preventiva unilateral e as coligações flutuantes, que servem para desfazer o modelo constitucional da guerra fria e provocar uma dinâmica de instabilidade, na qual se constrói um modelo alternativo de ordenamento internacional.

Porém, as guerras contra o Afeganistão e o Iraque não são toda a política dos Estados Unidos, nem o único modo de transformação do modelo de ordenamento internacional. Paralelamente, há um reconhecimento sóbrio da necessidade de concertação entre as grandes potências, incluindo a Rússia, a China e a Índia. A relação com a Rússia deu passos significativos desde o 11 de Setembro, que se exprimem, nomeadamente, no processo bilateral de contróle das armas estratégicas, incluindo o fim dos acordos de limitação dos mísseis anti-balísticos, na admissão da presença norte-americana na Ásia central ou nos acordos bilaterais entre a Rússia e a Aliança Atlântica, que prevêm a participação russa na decisão sobre intervenções militares internacionais conjuntas na luta contra o terrorismo. A Índia começa a ser reconhecida pela diplomacia norte-americana como uma potência relevante e um factor na segurança regional quer da Ásia do Sul, quer do Indico, bem como um aliado seguro na campanha contra as redes terroristas pan-islâmicas. Embora sem repetir a posição anterior da administração democrata sobre Taiwan, o presidente republicano tem procurado remover obstáculos nas relações bilaterais com a China, incluindo a luta contra os separatistas islâmicos e, sobretudo, numa tentativa conjunta para impedir o armamento nuclear do regime comunista da Coreia do Norte⁷². Paralelamente, a expansão da Aliança Atlântica, a evolução da doutrina estraté-

70 A fórmula é de Madeleine Albright. Robert Kagan (2002). “Strategic dissonance”. *Survival* 44 | 4 | :138-139.

71 G. John Ikenberry (2002): 51. Ver também Henry Kissinger (2002). “Preemption and the end of Westphalia”. *New Perspectives Quarterly* 19 | 4 | . Sobre a doutrina da prevenção e da intervenção antecipatória, ver ainda François Heisbourg. (2003). “A work in progress: the Bush doctrine and its consequences.” *Washington Quarterly* 26 | 2 | : 75-88.

72 Sobre a Rússia, ver Angela Stent, Lilia Shevtsova (2002). “America, Russia and Europe: a realignment?”. *Survival* 44 | 4 | : 121-134. Robert Legvold (2002). “All the way. Crafting a U.S.-Russian alliance”. *National*

gica da Organização do Tratado do Atlântico Norte, ou a determinação norte-americana na contenção da Coreia do Norte confirmam uma linha de continuidade das alianças tradicionais, não obstante a crise transatlântica e a vaga de anti-americanismo, que prejudicou seriamente a imagem dos Estados Unidos nas democracias europeias e asiáticas⁷³.

Essa orientação corresponde a uma prioridade essencial da doutrina estratégica da administração republicana, para a qual existe uma oportunidade histórica para pôr fim à rivalidade entre as grandes potências. A ausência de tensões significativas desde o fim da guerra fria, a transição política na Rússia e na China, ou a luta conjunta contra o terrorismo marcam uma convergência estratégica ausente da política internacional durante o último século. No post-guerra fria, todas as grandes potências têm interesses comuns, enfrentam ameaças comuns e partilham, cada vez mais, valores comuns⁷⁴.

A oportunidade, por um lado, resulta do regime unipolar, que emudece a competição entre as grandes potências, incapazes, por definição, de contrabalançar a concentração excepcional de poder nos Estados Unidos e, por outro lado, corresponde aos melhores interesses da preponderância norte-americana, cuja prioridade é impedir a emergência de um rival estratégico, sobretudo um adversário que não partilhe os seus valores. Mas é tão só uma oportunidade e, para lhe responder, os Estados Unidos precisam de transformar a convergência conjuntural num modelo estável de concertação entre todas as grandes potências. Isso implica reconhecer os seus interesses próprios e as responsabilidades colectivas na garantia da segurança internacional bem como aceitar os valores, as normas e as regras indispensáveis para, na formula weberiana, transformar o poder cru em autoridade legítima.

Na sucessão de guerras e de crises desde o 11 de Setembro, está em causa a definição do sentido último da estratégia norte-americana, que tanto se pode inclinar para as ambições imperiais e uma vontade messiânica de impor *urbi et orbi* a democracia pela força das armas, como para a formação de um concerto entre as grandes potências,

Interest 70: 21-31. Sobre a China, ver Aaron Friedberg (2002). "11 September and the future of Sino-American relations". *Survival* 44 | 1 | : 35-50. David Lampton (2001). "Small mercies: China and America after 9/11". *National Interest* 66: 106-113.

73 As sondagens norte-americanas realizadas durante a crise mostram uma queda abrupta e significativa – uma média de 30 pontos percentuais – nas percepções positivas dos Estados Unidos na Europa. Ver *What the world thinks in 2002*. The Pew Research Center, Outubro de 2002. *America's image further erodes. Europeans want weaker ties*. The Pew Research Center, 18 de Março de 2003.

74 Condoleezza Rice. *The Wriston Lecture*, 1 de Outubro de 2002. Philip Zelikow (2003). "The transformation of national security". *National Interest*: 23-24.

assente num equilíbrio entre a moralidade e a segurança, ou ainda confirmar uma vontade mais profunda de retraimento e isolamento da república imperial. Em qualquer das hipóteses, deixou de ser possível a continuidade paradoxal do modelo constitucional que persistiu na década de transição. O 11 de Setembro marca o fim do fim da guerra fria.

A NATO e a Intervenção Militar na Bósnia*

João Marques de Almeida

Assessor no Instituto da Defesa Nacional. Professor de Relações Internacionais na Universidade Lusitana. Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI).

Resumo

O artigo desenvolve três argumentos centrais. Em primeiro lugar, assistiu-se após o fim da Guerra Fria à emergência de uma nova concepção de intervenção militar, desenvolvida inicialmente na “Agenda para a Paz”. Para esta visão as guerras civis e os Estados falhados constituem a principal ameaça à segurança internacional. Neste sentido, o objectivo final das intervenções militares é a reconstrução de Estados falhados através da promoção da democracia. O segundo argumento afirma que a intervenção na Bósnia-Herzegovina constitui um bom exemplo desta nova tendência da segurança internacional. As forças multinacionais, lideradas pela NATO, primeiro a IFOR e depois a SFOR, têm contribuído de um modo decisivo para a construção do novo Estado federal da Bósnia-Herzegovina. O último ponto desenvolvido no artigo diz respeito à identidade da nova NATO. Como demonstra o caso da Bósnia, a NATO está profundamente envolvida na promoção de valores liberais e democráticos na Europa. Esta constatação ajuda-nos a definir a natureza institucional da Aliança Atlântica, tratando-a sob uma perspectiva, simultaneamente, estratégica e política.

Abstract

This article investigates three questions. First, what is the relation between the post-Cold War conception of international intervention and state-building, and what was NATO's position towards the new interventionism? I answer this question by making four points. First, there has been a paradigmatic transformation, since the end of the Cold War, from the paradigm of non-intervention to the new interventionism. Secondly, for the new paradigm, civil conflicts and failed states constitute a major threat to international security in the post-Cold War world. In this regard, and thirdly, the ultimate purpose of military interventions is the construction of secure and democratic states. Fourthly, NATO fully endorsed this conception of intervention, seeing it as a central institution of post-Cold War international society.

The second question asks what is NATO's role in the process of state-building in Bosnia and Herzegovina? According to my analysis of NATO's role in Bosnia, the Alliance is helping to reconstruct a failed state. NATO's led military forces, first IFOR and then SFOR, embraced two major functions. On the one hand, to enforce peace in the country and, on the other hand, to help in the implementation of the necessary civilian tasks to build a democratic state. Such behaviour corresponds to the conception of new interventionism, developed in the first part of the article. The third question asks what does NATO's role in Bosnia tell us about the nature of the new Atlantic Alliance? Here, the central argument is that NATO has been heavily engaged in processes of liberal state-building, being Bosnia the most significant example. Moreover, such a contribution is part of the ultimate goal defined by NATO since its creation, back in 1949: to establish a liberal and democratic political order in Europe.

* A investigação para este artigo faz parte de um projecto mais vasto sobre as intervenções militares desde o fim da Guerra Fria. Agradeço ao Director do IDN, Tenente-General Garcia Leandro, os comentários à primeira versão do artigo.

Como indica o título, o objectivo deste artigo é a análise da intervenção militar da NATO na Bósnia, após a assinatura dos Tratados de Paz para a Bósnia em Dezembro de 1995¹. Procuo responder a quatro questões, que me parecem cruciais. Antes de mais, como é que se pode definir a concepção de ‘intervenção internacional’ que surgiu após o fim da Guerra Fria? Em segundo lugar, qual é o contributo da Aliança Atlântica para o processo de construção do Estado da Bósnia? As terceira e quarta questões procuram lidar com as implicações das respostas iniciais. Assim, por um lado, é importante definir a natureza da ‘nova’ NATO? Por outro lado, de que modo é que se deve reformular o conceito de intervenção?

Para responder a estas questões, o trabalho está dividido em três partes. A primeira parte discute o aparecimento de um novo entendimento de intervenção militar após o fim da Guerra Fria. Este tema é fundamental no sentido em que possibilita analisar de um modo adequado o papel da NATO na Bósnia. O que a NATO está a fazer na Bósnia resulta directamente da emergência de uma nova concepção de intervenção militar. A segunda parte, e a secção mais substancial do texto, analisa a actuação da Aliança Atlântica na Bósnia, no contexto da criação de um novo Estado soberano. Esta participação da NATO indica uma profunda transformação na natureza da organização. Os pais fundadores, em 1949, dificilmente poderiam imaginar que um dia a Aliança Atlântica estaria envolvida num processo político e constitucional de tal natureza. Por fim, a última parte procura definir a natureza da ‘nova’ NATO.

O “Novo Intervencionismo”²

A “Agenda para a Paz” constitui o documento certo para se iniciar uma análise do novo intervencionismo. Após um convite formulado pelo Conselho de Segurança, o relatório foi apresentado, em Junho de 1992, pelo então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Boutros Boutros-Ghali. O documento oferece várias sugestões no sentido de aumentar a capacidade da organização para responder às ameaças à segurança internacional. De um modo sintomático, o estudo de Boutros-Ghali reflecte o consenso emergente sobre a necessidade de se recorrer a intervenções militares para lidar

1 Os acordos de paz entre as partes foram alcançados em Dayton, em Novembro de 1995, e o Tratado de Paz foi assinado em Paris, em Dezembro do mesmo ano.

2 Este termo é usado em James Mayall, *The New Interventionism 1991-1994: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

com muitas das novas ameaças. Estas são identificadas, em particular, com os conflitos étnicos, tribais e religiosos que afectam a coesão de Estados soberanos³.

No contexto deste artigo, é fundamental sublinhar uma ideia central da “Agenda para a Paz”, a associação entre as intervenções militares e a reconstrução, ou construção, de Estados. Embora os objectivos imediatos das intervenções sejam a ajuda humanitária ou a imposição da paz, na maioria dos casos o objectivo último é a construção de Estados. De acordo com o documento, a ideia de “post-conflict peace-building” vai além da resolução de conflitos e da manutenção da paz e aplica-se à construção de instituições capazes de estabelecer uma paz duradoura. Segundo Boutros-Ghali,

*There is an increasing recognition of the importance of political participation, through free and fair elections, in sustaining the institutions which emerge from the peace-making process. The building and enhancement of the capacity of democratic institutions is increasingly being seen as one of the operational functions of the United Nations in the development field*⁴.

De um modo implícito, Boutros-Ghali está a aceitar a importância fundamental dos processos de construção de Estados. Foi neste sentido, que desenvolveu o conceito de “post-conflict peace-building”, associando-o à consolidação de “instituições governamentais”⁵. Em 1992, esta resposta da ONU às guerras civis e étnicas constituiu uma novidade na área da segurança internacional. Do paradigma da “manutenção da paz”, fiscalizada pelos capacetes azuis, a organização avançava para um patamar superior: a construção de Estados.

Esta transformação paradigmática está associada ao reconhecimento de que os Estados falhados constituem uma ameaça séria à segurança internacional. Como afirmou Boutros-Ghali, “a reconstrução das instituições e das estruturas dos Estados, afectados por guerras civis, é de uma importância fundamental para preservar a segurança internacional”⁶. Estes desenvolvimentos políticos e conceptuais geram uma nova interrogação: que tipo de Estado é que deve ser construído? A resposta de Boutros-Ghali é clara:

3 Boutros Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace”, em Adam Roberts and Benedict Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1993), p. 472.

4 Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace”, p. 469.

5 “An Agenda for Peace”, p. 488.

6 “An Agenda for Peace”, p. 473.

Authoritarian regimes have given way to more democratic forces and responsive governments. The form, scope and intensity of these processes differ from Latin America to Africa to Europe to Asia, but they are sufficiently similar to indicate a global phenomenon ⁷.

Acrescenta ainda o antigo Secretário-Geral da ONU,

There is an obvious connection between democratic practices – such as the rule of law and transparency in decision-making – and the achievement of true peace and security in any new and stable political order. These elements of good governance need to be promoted at all levels of international and national political communities ⁸.

Não existem, portanto, muitas dúvidas. Para os responsáveis da ONU, os processos de construção de Estados devem produzir democracias⁹.

Tendo em conta o papel da ONU na proclamação de prioridades e princípios na área da segurança internacional, a “Agenda para a Paz” demonstra a crescente legitimidade das intervenções militares como instrumento de auxílio à construção de Estados. O documento tem assim um duplo significado. Por um lado, marca uma ruptura em relação ao paradigma da não-intervenção, dominante durante a Guerra Fria¹⁰. Por outro lado, ao legitimar as intervenções militares, a ONU permite que as organizações de segurança regionais iniciem um processo de transformação funcional, inteiramente legítimo. Foi precisamente neste momento, início da década de 90, que a Aliança Atlântica iniciou a sua reforma institucional que a levou a adoptar novas funções na área da segurança internacional, de modo a poder intervir nos conflitos civis que ocorrem em países europeus.

Na “Agenda para a Paz”, Boutros-Ghali sublinha a necessidade da ONU cooperar com as organizações de segurança regionais¹¹. Dando razão às palavras do antigo Secretário-Geral, a ONU e a NATO iniciaram uma relação de colaboração institucional desde o início de 1992¹². O início deste relacionamento foi acompanhado por intensos debates no

⁷ “An Agenda for Peace”, p. 471-2.

⁸ “An Agenda for Peace”, p. 489.

⁹ A relação entre as operações de paz da ONU, a construção de Estados e a promoção da democracia é analisada de um modo excelente por Roland Paris, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism”, *International Security* (22, 2, 1997), pp. 54-89.

¹⁰ Esta questão será desenvolvida na última parte do texto.

¹¹ Nas palavras de Boutros-Ghali, “in this new era of opportunity, regional arrangements...can render great service”, “An Agenda for Peace”, p. 491.

¹² Ver o estudo de Martin A. Smith, *On Rocky Foundations: NATO, the UN and Peace Operations in the Post-Cold War Era* (Bradford: University of Bradford, 1996).

interior da Aliança Atlântica sobre a transformação funcional da organização e sobre as doutrinas de intervenção militar e de imposição da paz. Os responsáveis da NATO aceitaram, no novo contexto da segurança internacional, a necessidade do novo intervencionismo. Em Setembro de 1990, o então Comandante Supremo da Aliança na Europa (SACEUR), o General John Galvin, defendeu uma revisão das estruturas militares da NATO de modo a permitir as “operações fora-de-área”. A NATO mantinha, no entanto, uma grande relutância em envolver-se nas missões de manutenção da paz da ONU. Por exemplo, o Conceito Estratégico adoptado na Cimeira de Roma de 1991 não fazia qualquer referência a actividades de manutenção da paz fora da área do Artigo 5 do Tratado de Washington. Pelo contrário, o texto adoptado tinha um cunho bastante conservador.

*The Alliance is purely defensive in purpose: none of its weapons will ever be used except in self-defence...The primary role of Alliance military forces, to guarantee the security and territorial integrity of member states, remains unchanged*¹³.

Os acontecimentos na antiga Jugoslávia obrigaram os responsáveis da NATO a alterarem a sua perspectiva. Neste sentido, o ano de 1992 foi crucial para a transformação da NATO.

Em Junho de 1992, na reunião de Oslo, o Conselho do Atlântico Norte decidiu que as forças da NATO estariam disponíveis para apoiar operações de manutenção da paz, organizadas sob a responsabilidade da então Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE, a actual Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, OSCE). Pela primeira vez, a Aliança Atlântica aceitou, de um modo oficial, que as operações de paz faziam parte das suas funções na área da segurança. Seis meses mais tarde, em Dezembro, os ministros dos Negócios Estrangeiros da Aliança deram o passo seguinte e afirmaram a disponibilidade da Aliança para participar em operações de paz sob a autoridade da ONU. Assim, as forças da NATO começaram a participar imediatamente nas operações militares na antiga Jugoslávia. As forças navais participaram nas operações no Adriático, para impor o embargo decretado pela ONU, e as forças aéreas fiscalizaram o espaço de interdição aérea na Bósnia¹⁴. Em Janeiro de 1994, na Cimeira da NATO, em Bruxelas, a Aliança aprovou o

¹³ “The Alliance Strategic Concept” (Rome, 7-8 November 1991). Deve-se, todavia, notar que o Conceito diz igualmente que “the changed environment offers new opportunities for the Alliance to frame its strategy within a broad approach to security”.

conceito de Forças Combinadas e Conjuntas, reforçando assim a sua disponibilidade para participar em operações de paz fora-de-área. Durante o ano de 1995, a NATO acabou por intervir de um modo decisivo no conflito na Bósnia com a Operação Força Deliberada, criando assim as condições políticas que permitiram os Acordos de Dayton¹⁵.

Existem quatro pontos importantes na doutrina da Aliança Atlântica sobre as intervenções militares. A primeira diz respeito à autoridade da NATO para intervir fora da área do artigo 5. Poderia a Aliança fazê-lo de um modo autónomo, ou necessitaria de uma autorização do Conselho de Segurança da ONU? Em 1993, um responsável da Aliança, John Kriendler, formulou o que era então considerada a posição oficial.

*NATO is not prepared to undertake a peacekeeping operation on its own initiative... It is essential, as we see in the case of the former Yugoslavia, to work closely with the United Nations which has...the responsibility for the maintenance of international peace and security and can mandate the peacekeeping and, if necessary, peace enforcement action. The UN...alone can provide the necessary legitimacy as they can express and bring to bear the collective will of the international community*¹⁶.

Esta posição indica que a NATO estava perfeitamente consciente da capacidade da ONU em conferir legitimidade às intervenções militares. No entanto, os problemas de coordenação política e militar entre as duas organizações durante a guerra da Bósnia, entre 1992 e 1995, levaram os responsáveis da NATO a procurarem preservar a sua autonomia política e operacional. Como afirmou o então Secretário-Geral, Willy Claes,

*NATO is more than a sub-contractor of the UN; it will keep its full independence of decision and action. There may even be circumstances which oblige NATO to act on its own initiative in the absence of a UN mandate*¹⁷.

14 *NATO Handbook* (NATO: Brussels, 2001), p. 107.

15 Para a intervenção da NATO na Bósnia, ver Adam Roberts, "From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force", *Survival* (37, 4, Winter 1995-96), pp. 7-28; Gregory L. Schulte, "Former Yugoslavia and the New NATO", *Survival* (39, 1, Spring 1997), pp. 19-42; e David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1998), pp. 192-9.

16 John Kriendler, "NATO's Changing Role-Opportunities and Constraints for Peacekeeping", *NATO Review* (41, 3, June 1993), p. 18.

17 Citado em Smith, *On Rocky Foundations*, pp. 43-4.

Por um lado, a NATO reconhecia que a autorização da ONU reforçava a legitimidade das intervenções. Mas, por outro lado, por razões políticas e militares, não desejava abdicar da sua autonomia. Ou seja, da perspectiva da Aliança, a situação ideal seria receber um mandato da ONU para actuar, mas depois manter total autonomia para decidir e implementar a sua estratégia.

A segunda questão diz respeito ao âmbito das competências da Aliança Atlântica, nomeadamente se as suas forças se limitariam a intervir apenas em operações de manutenção da paz ou se participariam igualmente em missões de imposição da paz. De acordo com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, as últimas envolvem o uso coercivo da força militar em situações de guerra civil ou mesmo de conflitos entre Estados. Em larga medida, o agravamento da guerra na antiga Jugoslávia, em 1992 e 1993, levou os responsáveis da NATO a considerarem o alargamento das funções da organização. Como afirmou em Maio de 1993 o então Secretário-Geral da Aliança, Manfred Woerner,

*The Yugoslav crisis is inevitably changing the way we think about peacekeeping...The old approach of sending a few hundred blue helmets whose authority is based more on what they represent than on their military prowess is no longer sufficient...We see more clearly that peacekeeping covers the entire spectrum of operations from humanitarian and police tasks in a non-hostile environment right up to major enforcement actions under Chapter 7 of the UN Charter*¹⁸.

Esta declaração demonstra que, em 1993, a Aliança considerava a possibilidade de intervir em missões de imposição da paz, o que acabou por se verificar com a intervenção na Bósnia a partir de 1995.

A terceira questão estava relacionada com a natureza das ameaças postas pelos Estados falhados à segurança internacional, nomeadamente à segurança euro-atlântica. Logo no início da década de 90, a NATO reconheceu no novo contexto internacional, que as guerras civis poderiam transformar-se na maior ameaça à segurança regional. Por exemplo, o Conceito Estratégico de 1991 considerou que no futuro os maiores riscos para a segurança dos Estados-membros resultariam das “disputas territoriais e das rivalidades étnicas que poderiam surgir no centro e no leste europeu”¹⁹. Esta atenção aos problemas causados pelo

18 Citado em Smith, *On Rocky Foundations*, pp. 60-1. Para uma boa discussão sobre estes temas, cf., Edward Foster, *NATO's Military in the Age of Crisis Management* (London: RUSI Whitehall Paper, 1994).

19 “The Alliance Strategic Concept” (1991), p. 10.

colapso de Estados antecipou o papel que a NATO desempenha na Bósnia desde o início de 1996, e leva-nos a considerar um último ponto.

Qual é o objectivo último das intervenções militares? Esta questão tem preocupado, durante os anos mais recentes, analistas e responsáveis políticos. Nos últimos tempos, começa a emergir um consenso sobre a necessidade das intervenções militares estarem associadas desde o início ao processo de construção de novos Estados ou de reconstrução de Estados falhados. Embora o Conceito Estratégico de 1991 não se referisse à noção de “state-building”, outros documentos da Aliança começaram a aceitar a necessidade da organização participar em processos de construção de Estados. Por exemplo, um documento preparado pelo Comité Militar, em Agosto de 1993, com o título de “NATO Military Planning for Peace Support Operations”, desenvolveu o conceito de “peace-building”, definindo-o como

Post-conflict action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify a political settlement in order to avoid a return to conflict. It includes mechanisms to identify and support structures which will tend to consolidate peace, advance a sense of confidence and well-being and support economic reconstruction, and may require military as well as civilian involvement ²⁰.

Pode-se concluir que em termos gerais a Aliança Atlântica aceitou a concepção de intervenção internacional adoptada pela “Agenda para a Paz”. Em particular, quer a NATO, quer a ONU consideram que os conflitos civis e os Estados falhados constituem ameaças sérias à segurança internacional. Neste sentido, ambas as organizações aceitaram a necessidade das intervenções militares para resolver aquelas ameaças. Além disso, aceitaram igualmente que a construção ou a reconstrução de Estados seria o objectivo final das intervenções militares. Por último, as duas organizações perceberam a necessidade de adoptarem estratégias de cooperação institucional. Assim, no final de 1995, a NATO aderiu ao novo mundo das intervenções militares para reconstruir Estados falhados. O próximo passo deste artigo é analisar o papel da NATO neste novo mundo, em particular no caso da Bósnia.

20 Citado em Foster, *NATO's Military*, p. 7.

O Papel da NATO na Bósnia

A intervenção militar na Bósnia, a partir do início de 1996, foi autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, concedendo à NATO um papel central na construção de um novo Estado. Este objectivo da intervenção internacional na Bósnia é claramente reconhecido pelos Acordo de Paz de Dayton. Os anexos do Tratado tratam não só dos aspectos militares da imposição da paz, mas também de assuntos civis e políticos como a realização de eleições, a constituição do Estado, os direitos humanos, os direitos dos refugiados e dos expatriados, e a formação de forças policiais. As forças militares multinacionais, lideradas pela NATO, primeiro a Força de Imposição (IFOR) e depois a Força de Estabilização (SFOR), têm desempenhado um papel crucial em todas estas questões. Na esfera militar, para além de implementar a paz, as forças multinacionais têm liderado o processo de construção das forças armadas da Bósnia. No plano civil, a IFOR e a SFOR têm ajudado o regresso dos refugiados, têm fiscalizado a manutenção da ordem pública, e têm obrigado a respeitar a liberdade de circulação de pessoas. Além disso, a SFOR tem fiscalizado a realização de eleições na Bósnia. Estas funções têm um propósito claro: construir um Estado soberano democrático e estável. Para se entender devidamente a natureza deste processo, é fundamental considerar, antes de mais, a questão dos protectorados internacionais.

Os Protectorados Internacionais e o Caso da Bósnia

A questão dos protectorados internacionais está obviamente relacionada com os Estados falhados. O colapso das estruturas dos Estados é um dos factores que agrava os conflitos civis. Como afirmam dois observadores,

*Contemporary civil conflicts seem to replicate the well-known pattern of Hobbesian competition for security in the state of nature, where no sovereign power protects fearful individuals from each other. In this anarchical setting prudent self-help may require preventive attacks to hedge against possible threats, even in the limiting case where everyone seeks only security*²¹

21 Jack Snyder, Robert Jervis, "Civil War and the Security Dilemma", em Barbara F. Walter, and Jack Snyder (eds.), *Civil Wars, Insecurity, and Intervention* (New York, NY: Columbia University Press, 1999), p. 15.

Nas palavras de uma analista, “não teria havido guerra na Bósnia, se o Estado da Jugoslávia não tivesse desaparecido”²².

Como recomendou um dos grandes pensadores clássicos, Thomas Hobbes, a construção de uma autoridade soberana, com capacidade para impor a ordem, é a melhor maneira de acabar com os conflitos civis. Segundo um estudo sobre conflitos civis contemporâneos,

Resolving a civil war is never simply a matter of reaching a bargain and then instituting a cease-fire. To be successful, a civil war peace settlement must consolidate the previously warring factions into a single state, building a new government capable of accommodating their interests, and create a new national, non-partisan military force ²³.

No entanto, como notam Jack Snyder e Robert Jervis, existe um problema de falta de confiança entre as partes envolvidas nos conflitos civis, o que dificulta o processo de criação de estruturas governamentais. Neste sentido, a criação de confiança entre as partes é o fundamental²⁴. É aqui que a intervenção de forças externas e neutrais pode resolver o problema. Por outras palavras, a reconciliação nacional exige um processo de “state-building” apoiado numa intervenção externa. Sendo o processo demorado e penoso, a intervenção acaba por levar à criação de protectorados internacionais²⁵.

De acordo com um estudo recente sobre a natureza dos protectorados internacionais, a transição da guerra civil para a paz civil exige o cumprimento de seis funções: estabelecer e manter a ordem pública e a segurança interna; providenciar assistência humanitária; alojar os refugiados; restabelecer funções administrativas básicas; construir instituições políticas; e reconstruir a ordem económica²⁶. Pode-se reduzir estas seis funções a três grandes categorias. A primeira inclui as funções de segurança e refere-se à imposição da paz e à manutenção da ordem interna. A segunda categoria diz respeito às questões humanitárias, nomeadamente a assistência humanitária e a ajuda aos refugiados. Por último, as questões civis incluem a reconstrução política, administrativa e económica.

22 Susan L. Woodward, “Bosnia and Herzegovina: How Not to End Civil War”, em Walter, Snyder (eds.), *Civil Wars*, p. 75.

23 Barbara Walter, “Designing Transitions from Civil War”, em Walter, Snyder (eds.), *Civil Wars*, p. 43.

24 Snyder, Jervis, “Civil War”.

25 A questão dos protectorados internacionais é discutida por Richard Caplan, *A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories* (Adelphi Paper, 341, Oxford: Oxford University Press, 2002).

26 Caplan, *A New Trusteeship?*, p. 30.

É a administração internacional do protectorado que começa por cumprir estas funções.

Os Acordos de Paz de Dayton deram origem à formação de um protectorado internacional na Bósnia. As conversações entre as partes, na Base de Wright-Patterson da Força Aérea norte-americana, em Dayton, no Ohio, produziram um plano para se construir um novo Estado da Bósnia. Para se alcançar este objectivo, o Acordo de Paz inclui

A wide range of provisions from a post-war constitution through elections to preservation of national monuments. Dayton also promised to restore all living members of the pre-war population to their original homes, thus re-establishing the demographic base on which the post-war state could take root...the accords committed the international community to an ambitious and intricate set of roles through the process of implementation ²⁷.

A Federação da Bósnia-Herzegovina é constituída por duas entidades: a Federação Bósnio-Croata e a República Sérvia. A Paz de Dayton consiste num Acordo Geral e em onze anexos. O primeiro cobre os aspectos militares do Acordo de Paz. Os anexos seis e sete tratam de questões humanitárias: o primeiro lida com os direitos humanos e o segundo com o regresso dos refugiados aos seus lares. Os restantes anexos dizem respeito à categoria civil, incluindo assuntos políticos, económicos, administrativos e policiais. Ou seja, as três categorias que definem um protectorado internacional encontram-se nos Acordos de Dayton. Não há dúvidas de que a Bósnia-Herzegovina se tornou num protectorado internacional, desde o final de 1995. Apesar da subsistência de alguns problemas graves, a verdade é que o processo de “state-building” na Bósnia conheceu progressos importantes desde então.

Several rounds of internationally certified elections have been held at national, sub-national, and local levels; the power-sharing institutions designed to reunify the country are up and running; nearly 650.000 of Bosnia's forcibly displaced citizens had returned by early 2000 to the country, if not primarily to their original homes; significant portions of the country's infrastructure have been repaired; and not least, the military-on-military cease-fire that took hold at the end of 1995 has not been broken ²⁸.

27 Elizabeth M. Cousens and Charles K. Cater, *Toward Peace in Bosnia: Implementing the Dayton Accords* (London: Lynne Rienner, 2001), p. 33.

28 Cousens, Cater, *Towards Peace in Bosnia*, p. 13.

Mais importante, no contexto deste artigo, a IFOR e a SFOR têm contribuído de um modo decisivo para este relativo sucesso.

O Papel da NATO no Protectorado Internacional da Bósnia-Herzegovina

Como acabámos de ver, os Acordos de Dayton estabeleceram um conjunto de funções militares, humanitárias e civis, com o objectivo de construir o Estado da Bósnia. Agora, é fundamental entender de que modo é que as forças multinacionais lideradas pela NATO, a IFOR e a SFOR contribuíram para a construção do Estado bósnio. Um ponto que será evidente é a relutância inicial da IFOR para se envolver nas actividades civis. No entanto, gradualmente, a SFOR aceitou a necessidade de alargar as suas funções para além da esfera da segurança.

1) A imposição das provisões militares dos Acordos de Paz

Como foi referido, as tarefas militares foram implementadas pelas forças militares lideradas pela NATO. A autoridade sobre as questões de segurança foi transferida da ONU para a NATO no dia 20 de Dezembro de 1995. A IFOR tinha a autoridade final em relação a todos os aspectos militares do processo de paz²⁹. A IFOR, primeiro, e depois a SFOR enfrentaram dois desafios centrais. Por um lado, teriam que manter a paz entre as partes e, por outro lado, teriam que proteger as populações civis de actos de violência de grupos armados. O Anexo 1 do Tratado de Paz autoriza a IFOR a usar todos os meios necessários, incluindo o recurso à força militar, para manter a paz. Para a paz ser efectiva, a IFOR teria que obrigar as partes a desarmarem-se. O processo de desarmamento exigia o controlo do grau de armamento das forças militares bósnias, a reestruturação dessas forças, com a criação de forças nacionais, e o fim dos grupos para-militares e das milícias. Quando a IFOR terminou o seu mandato inicial, no dia 20 de Dezembro de 1996, os objectivos militares, no essencial, tinham sido cumpridos. As antigas partes em conflito já não conduziam actividades militares significativas no território bósnio. Além disso, as forças estrangeiras abandonaram a Bósnia e o processo de separação das forças militares estava concluído. Por fim, a IFOR alcançou com sucesso o desarmamento das partes.

²⁹ Ver, Cousens, Cater, *Towards Peace in Bosnia*, p. 38.

É assim claro que o primeiro ano de actividade da IFOR correu relativamente bem. No entanto, apesar dos sucessos alcançados, a situação na Bósnia, no final de 1996, continuava precária. Neste sentido, em Setembro, a NATO decidiu continuar a apoiar o processo de imposição da paz na Bósnia. No dia 20, no momento em que acabou o mandato da IFOR, a Aliança criou uma nova força, a SFOR, para continuar a supervisionar os aspectos militares do processo de paz. Além disso, e ao contrário do que tinha acontecido com a IFOR, a nova força deveria envolver-se igualmente nas funções civis e humanitárias. No dia 12 de Dezembro, a Resolução 1088 do Conselho de Segurança reconhecia a SFOR como a sucessora legal da IFOR. Inicialmente, a NATO considerava que a SFOR poderia completar a sua missão até ao Verão de 1998. Todavia, tornou-se claro, logo no final de 1997, que a paz na Bósnia continuava frágil e precária. Assim, em Fevereiro de 1998, a Aliança reconheceu a necessidade de estender o mandato da SFOR por tempo indeterminado, até a segurança estar inteiramente consolidada em todo o território bósnio.

Para além da imposição da paz, a SFOR continuou o trabalho da IFOR nas áreas do desarmamento e da criação das forças armadas bósnias, e na formulação de uma política de segurança nacional. Estas questões são decisivas para o sucesso do processo de “state-building”. Segundo um observador,

*Where prolonged periods of conflict have not resulted in outright victory for one party, the future role of the armed forces in society, including its composition and relationship to civilian authority, is crucial to the long-term viability of formal peace accords...a process that includes removing ‘tainted’ elements as well as broader reforms aimed at making the security forces accountable to elected bodies. The principal challenge in both sets of cases has centred on merging and, more critically, integrating elements formerly at war with one another, and the creation of military and police forces that are viewed as legitimate across the political spectrum and in the communities where they are deployed*³⁰.

A construção de forças armadas nacionais exige, antes de mais, a desmobilização das forças militares das partes em conflito. Como vimos, este processo foi iniciado pela IFOR. Após esta fase inicial, é necessário promover a reconciliação nacional. Desde 1998, uma das medidas da SFOR tem sido a organização de cursos para oficiais na Escola da NATO, em

³⁰ Mats R. Berdal, *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars: Arms, Soldiers and the Termination of Conflicts* (Adelphi Paper, 303, Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 52.

Oberammergau, na Alemanha, com o objectivo de reconciliar antigos inimigos. É assim claro que uma das principais funções da SFOR tem sido a criação de confiança entre os bósnios. Simultaneamente, a SFOR tem desempenhado um papel central no treino e na preparação das novas forças armadas da Bósnia. Pode-se afirmar que as forças lideradas pela NATO desempenharam um papel crucial na imposição da paz, na criação de confiança entre as partes e na construção das novas forças armadas nacionais. Não se deve, porém, ignorar o apoio que a IFOR e a SFOR deram ao cumprimento de funções humanitárias e civis.

2) *As missões humanitárias e civis*

Para além das funções militares, as forças da NATO apoiaram tarefas políticas como, por exemplo, a realização de eleições gerais e livres e ajudaram o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados nas suas missões humanitárias. Esta última questão foi particularmente importante, dada a gravidade da situação humanitária na Bósnia, desde o fim da guerra. Segundo a maioria das estimativas, no início de 1996, existiam cerca de um milhão e duzentos mil refugiados na Bósnia³¹. O sétimo Anexo do Tratado de Paz reconhece o direito dos refugiados de regressarem às suas casas e de recuperarem as suas propriedades. O Anexo afirma igualmente que os refugiados não podem ser sujeitos a discriminações e intimidações. Durante o mandato da IFOR, até ao final de 1996, o regresso dos refugiados foi muito complicado. O ódio e o ressentimento entre os vários grupos étnicos, associado ao discurso fortemente nacionalista da maioria dos líderes políticos, impediram o regresso dos refugiados às suas casas. Além destas dificuldades, segundo muitos observadores, as forças da IFOR mostravam uma grande relutância em assumir a responsabilidade pelo regresso dos refugiados. A IFOR foi igualmente bastante criticada por ter feito muito pouco para prender os criminosos de guerra³².

Desde o início do seu mandato, os responsáveis pela IFOR afirmaram de um modo muito claro que as forças da NATO tinham funções militares e não policiais. No início de 1997, havia o sentimento geral entre a maioria dos observadores de que as forças da NATO não se tinham empenhado nas questões civis e humanitárias. A situação começou a mudar

31 Cf., Christopher Cviic, "Running Late: But Is Dayton Still on Track?", *The World Today* (June 1996), pp. 144-5.

32 Cviic, "Running Late"; Cousens, Cater, *Toward Peace in Bosnia*; e Jane M.O. Sharp, "Dayton Report Card", *International Security* (22, 3, Winter 1997/98), pp. 101-37.

a partir do Verão de 1997, quando os responsáveis da SFOR anunciaram a disponibilidade das suas forças para perseguirem activamente os criminosos de guerra. Como afirmaram dois analistas,

*Over time...SFOR also began to accept...the secondary assignments of their mandate that authorized them to give all forms of support to civilian implementation. These included providing area security for the return of refugees, protecting the investigations of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) by guarding exhumation sites, patrolling with the International Police Task Force (IPTF)...The challenge of providing public security also led to the authorisation in August 1998 of a Multinational Specialised Unit (MSU), a small corps of armed police meant to fill the vacuum between SFOR and IPTF. Under SFOR command...the MSU was expressly fielded to deal with crowd control, riots, and protection of minority returnees*³³.

Assim, desde 1997, a SFOR aumentou o apoio ao Alto-Comissariado da ONU para os Refugiados na implementação do direito de regresso dos refugiados. No total, as forças da NATO contribuíram para o regresso de cerca de um milhão de refugiados. A SFOR tem cooperado mais activamente com os investigadores do ICTY, tendo participado directamente na prisão de alguns criminosos de guerra. As suas forças têm participado igualmente de um modo mais activo na imposição da segurança pública, e no combate ao crime organizado e à corrupção. Por fim, a SFOR tem apoiado de um modo decisivo o processo de democratização da Bósnia. As suas forças têm participado sistematicamente na fiscalização de todos os actos eleitorais, nacionais e locais, que se realizaram na Bósnia desde 1996³⁴.

Desde 1996, alcançaram-se muitos sucessos na Bósnia. A paz e a segurança foram restabelecidas. No plano humanitário, cumpriu-se, quase integralmente, o direito de regresso dos refugiados. Nos campos civil e político, construíram-se novas instituições políticas e as actividades administrativas foram restabelecidas. No entanto, muito continua por fazer para se chegar ao grande objectivo de Dayton: a construção de uma Bósnia democrática, multi-étnica e desenvolvida³⁵. Muitos dos sucessos alcançados resultam

33 Cousens, Cater, *Toward Peace in Bosnia*, p. 59.

34 Ver a discussão em Wesley Clark, "Building a Lasting Peace in Bosnia and Herzegovina", *NATO Review* (Spring 1998), pp. 19-22; e Greg Schulte, "SFOR Continued", *NATO Review* (Summer 1998), pp. 27-30.

35 Cf., Ivo H. Daalder, Michael B.G. Froman, "Dayton's Incomplete Peace", *Foreign Affairs* (78, 6, November/December 1999); Gerald Knaus, Marcus Cox, "Whither Bosnia?", *NATO Review* (Winter 2000/01); e Tony Borden, Daniel Serwer, "Is It Time to Rewrite Dayton?", *NATO Review* (Winter 2000/01).

directamente do envolvimento das forças da NATO no processo de construção de um Estado democrático. Este é um dos pontos centrais do presente artigo.

No início do artigo, vimos que o processo de “state-building” envolve a construção de Estados falhados que ameaçam a segurança internacional através da participação de agentes políticos da sociedade internacional. O objectivo último do processo de “state-building” é a construção de um Estado democrático, e estável, que garanta a segurança e o bem estar dos seus cidadãos. Estas observações aplicam-se com toda a propriedade ao caso da Bósnia. Foi igualmente notado que a transição de uma situação de guerra civil para uma ordem política pacífica e democrática exige o cumprimento de três categorias de funções. No domínio militar, a imposição da paz e da segurança; no plano humanitário, o respeito pelos direitos humanos, pelos direitos das minorias e pelo direito de regresso dos refugiados; no campo civil, a construção de instituições políticas, e a reconstrução do aparelho administrativo e da vida económica. Neste sentido, o processo de “state-building” exige a formação de uma administração internacional com carácter provisório. A segunda parte do artigo analisou o contributo da NATO para a administração internacional da Bósnia.

O papel da NATO revela, contudo, uma transformação mais geral na natureza da Aliança. A verdade é que desde o fim da Guerra Fria, a organização tem-se preparado para participar em missões militares fora-de-área e em operações de construção ou reconstrução de Estados soberanos. Esta transformação revela que a NATO considera, por um lado, que as guerras civis e os Estados falhados constituem uma ameaça grave à segurança internacional e, por outro lado, que o processo de “state-building” deve ser a consequência lógica da maioria das intervenções militares. Esta nova visão estratégica sugere, desde logo, uma profunda transformação na identidade institucional da Aliança Atlântica. Esta questão será agora tratada na última parte do artigo.

A Natureza da Nova NATO

Para se entender a transformação institucional da NATO, é necessário discutir duas questões. Em primeiro lugar, é fundamental analisar o modo como a Aliança deixou de ser unicamente uma aliança defensiva e se tornou numa instituição de segurança colectiva. Em segundo lugar, convém discutir o modo como a nova NATO contribui para a segurança europeia. Desde a sua criação, em 1949, até 1989, a NATO era essencialmente uma aliança defensiva, cujo objectivo era proteger a Europa Ocidental da ameaça soviética. Quando a

União Soviética acabou, muitos perguntaram, para que serve a NATO? Os realistas e os liberais dão respostas diferentes a estas questões.

Os primeiros recorrem a um argumento simples, mas poderoso. Quando as ameaças desaparecem, as alianças acabam³⁶. Esta tese resulta da convicção de que num sistema político anárquico, os Estados aliam-se contra quem os ameaça e contra aqueles que têm demasiado poder. Neste sentido, as alianças tendem a mudar de acordo com as alterações na distribuição do poder. Assim a reorganização do poder após o fim da Guerra Fria condenaria a NATO a acabar. Como afirmou um conhecido realista, “NATO’s days are not numbered, but its years are”³⁷. Os liberais oferecem respostas diferentes sobre o futuro da NATO. Para alguns autores liberais, o triunfo das ideias e das práticas liberais na Europa após o fim da Guerra Fria reforça a importância da Aliança Atlântica. Por um lado, a NATO deve ser o centro de uma ordem liberal euro-atlântica que ligue os Estados Unidos à Europa³⁸. É possível oferecer uma terceira resposta à questão do futuro da NATO, usando para o efeito argumentos realistas e liberais.

Regressando à criação da NATO, em 1949, e analisando com algum cuidado o contexto político da época, assim como o próprio Tratado de Washington, torna-se claro que os pais fundadores criaram “duas NATOs”, e não apenas uma. Convém citar o excelente estudo de John Ikenberry sobre a construção da ordem internacional, o qual argumenta que após a II Guerra Mundial emergiram “duas ordens políticas na Europa”.

*World War II actually culminated in two major settlements. One was between the United States and the Soviet Union and their respective allies, and it took the form of Cold War bipolarity. The other was among the Western industrial countries and Japan, which resulted in a dense set of security, economic, and political institutions*³⁹.

36 O estudo realista mais importante sobre a natureza das alianças é de Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987). De acordo com a sua análise, Walt foi bastante céptico em relação à sobrevivência da NATO após a Guerra Fria. Cf., “The Precarious Partnership: America and Europe in a New Era”, em Charles A. Kupchan (ed.), *Atlantic Security: Contending Visions* (New York, NY: Council on Foreign Relations, 1998), pp. 5-44.

37 Kenneth N. Waltz, “The Emerging Structure of International Politics”, em Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller (eds.); *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security* (Cambridge, Mass: The MIT Press, 1995), p. 74.

38 Cf., Charles A. Kupchan, “Reconstructing the West: The Case for an Atlantic Union”, em Kupchan (ed.), *Atlantic Security*, pp. 64-91; e Thomas Risse-Kappen, “Collective Identity in a Democratic Community”, em Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York, NY: Columbia University Press, 1996), pp. 357-99.

39 G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001), p. 163.

Como reconhece Ikenberry, embora as duas ordens políticas tivessem lógicas distintas e obedecessem a valores políticos diferentes, não deixavam de estar ligadas. A NATO era um elemento central das duas ordens políticas. Por um lado, era uma aliança defensiva para travar o expansionismo soviético. Neste sentido, o artigo 5 do Tratado de Washington afirma que

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all, and consequently they agree that...each of them...will assist the Party or Parties so attacked.

Este é o ponto que os realistas explicam de um modo satisfatório. Após a Segunda Guerra Mundial, um conjunto de Estados soberanos aliam-se para se defenderem de uma ameaça comum. Há, no entanto, uma 'outra' NATO.

O mesmo grupo de países que se aliou para travar a União Soviética, reorganizou a natureza das suas relações, criando uma nova ordem política na Europa Ocidental, fundada em valores liberais e democráticos. A Introdução ao Tratado de Washington afirma que as partes

Are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisations of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law.

Por outras palavras, a NATO não era apenas uma aliança defensiva, era igualmente uma instituição formada maioritariamente por países liberais e democráticos⁴⁰. Como uma aliança liberal, a NATO prosseguiu dois objectivos durante a Guerra Fria. Por um lado, a Aliança desempenhou um papel central no processo de construção de uma comunidade de segurança liberal na região euro-atlântica. Numa comunidade internacional deste tipo, é ilegítimo recorrer à violência para se resolver os conflitos entre os Estados. Por outras palavras, a guerra passa a ser vista como um instrumento ilegítimo. As relações entre os Estados passam a ter uma natureza profundamente institucional e pacífica. Esta pacificação das relações entre os países de um continente marcado por inúmeras guerras constitui,

40 Existiam obviamente excepções à regra democrática, como Portugal, a Grécia ou a Turquia. Constituem, todavia, 'excepções estratégicas', que teriam que estar na NATO devido à sua situação geográfica, a qual lhes dava importância estratégica no contexto do conflito bipolar. Contudo, isto não questiona a interpretação liberal da NATO, como é visível no Tratado de Washington, no tipo de conflito em que se tornou a Guerra Fria, e na transformação ocorrida após o colapso da União Soviética.

para todos os efeitos, uma revolução política. Ora, a construção da NATO foi vital para esta revolução política que ocorreu na Europa ocidental após a Segunda Guerra Mundial. Como afirma o artigo 1 do Tratado de Washington,

The parties undertake...to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force.

Por outro lado, a NATO participou igualmente no processo de reconstrução dos países europeus, após a Guerra, contribuindo de um modo decisivo para a liberalização e democratização das instituições políticas desses Estados. O caso mais evidente foi o da Alemanha Federal, após 1945. Como afirmou uma analista que estudou o exemplo alemão,

The US military government in Germany was tasked to prevent Germany from ever again becoming a threat to the peace of the world...and to prepare an eventual reconstruction of German political life on a democratic basis ⁴¹.

Assim, desde a sua formação, a NATO foi fundamental na consolidação de regimes democráticos e na construção de uma ordem liberal e pacífica na Europa Ocidental. Este argumento é diferente da tese realista no sentido em que não olha para a NATO apenas como uma aliança defensiva, vendo-a também como uma instituição central da ordem liberal e democrática da Europa atlântica do pós-Guerra. Deste modo, o colapso da União Soviética não constitui uma razão para acabar com a NATO.

Como é claro, a interpretação deste artigo sublinha um elemento de continuidade na natureza da Aliança. Desde logo, o processo de reforma institucional não exigiu, ao contrário do que aconteceu, por exemplo com a União Europeia, um novo tratado fundador. Isto indica que o Tratado de Washington, assinado em 1949, permite o reforço da dimensão liberal da NATO, como se tem verificado desde o fim da Guerra Fria. A NATO continua, de resto, a desempenhar as duas funções centrais, adoptadas no início da sua existência. Por um lado, tem feito um apreciável esforço para consolidar e alargar a ordem liberal e democrática euro-atlântica. Este esforço foi visível nos processos de reunificação da Alemanha e do alargamento da Aliança. Por outro lado, como foi analisado

41 Karin Von Hippel, *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 13.

aqui, a NATO está a desempenhar um papel crucial na construção de uma Bósnia democrática⁴². Na minha opinião, o desempenho da Aliança na Bósnia reflecte a natureza liberal da instituição. A leitura do artigo 2 do Tratado de Washington parece reforçar este ponto.

The Parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being.

É isto que a NATO está a procurar fazer na Bósnia. Ou seja, a NATO continua a desempenhar um papel central na construção de uma ordem europeia liberal e democrática, e a lutar contra regimes autoritários, violentos e expansionistas. Não é muito diferente do que fez durante a Guerra Fria. Apenas os instrumentos mudaram. Agora, as intervenções militares fora-de-área substituíram a contenção do imperialismo soviético.

Da análise efectuada neste artigo, pode-se retirar três conclusões. Em primeiro lugar, a nova concepção de intervenção militar, desenvolvida inicialmente na “Agenda para a Paz”, está intimamente ligada ao processo de “state-building”. Esta visão foi o resultado dos principais agentes políticos internacionais terem identificado as guerras civis e os Estados falhados como as principais ameaças à segurança internacional. Neste sentido, é natural que esses mesmos agentes intervenham para reconstruir os Estados falhados, procurando simultaneamente promover a democracia. A intervenção na Bósnia constitui um bom exemplo desta nova tendência da segurança internacional. Além disso, através de um processo de reforma institucional, iniciado logo após o fim da Guerra Fria, a NATO aceitou a nova concepção de intervenção militar. A segunda conclusão resulta do estudo do caso da Bósnia. As forças multinacionais, lideradas pela NATO, primeiro a IFOR e depois a SFOR, têm desempenhado duas funções centrais. Por um lado, continuam a impor os termos da paz de Dayton e, por outro lado, colaboram com outras instituições internacionais com o objectivo de se cumprir tarefas humanitárias, políticas e civis, indispensáveis para se construir um novo Estado. A última conclusão está relacionada com a identidade da nova NATO. A actividade da Aliança na reconstrução da Bósnia diz-nos bastante sobre a natureza da sua transformação institucional. Mais do que nunca, é agora claro que a

42 O mesmo acontece no Kosovo, desde 1999, e aconteceu também na Macedónia, até ao início deste ano, quando uma força militar da União Europeia substituiu a força da NATO.

NATO está envolvida na promoção de valores liberais e democráticos na Europa. Esta constatação questiona a interpretação realista, a qual interpreta a natureza da Aliança sob uma perspectiva puramente estratégica. Não se pode, contudo, ignorar a natureza política da NATO, e o modo como esta reflecte a natureza dos valores e dos princípios que triunfaram na Europa após o fim da Guerra Fria. No entanto, também não se deve aceitar o argumento que a NATO se transformou de um modo radical. Não é verdade afirmar que estamos perante uma “outra” NATO. Um dos objectivos centrais da Aliança Atlântica, desde a sua fundação, foi estabelecer uma ordem liberal e democrática em toda a Europa. Neste sentido, uma boa parte da “velha” NATO continua a existir na “nova” NATO.

Unilateral Humanitarian Intervention and International Law*

Nicholas J. Wheeler

University of Wales. Department of International Politics at Aberystwyth

Resumo

Este artigo deve ser visto como uma tentativa de participação no debate actual sobre a legitimidade das intervenções humanitárias, através da análise dos desafios morais e legais postos pelas acções unilaterais. Em particular, o autor examina a sugestão de Hedley Bull de que se as intervenções unilaterais exprimem a “vontade colectiva da sociedade internacional”, então não constituem nenhuma ameaça à ordem internacional. Para discutir devidamente esta observação, é necessário, ante de mais, considerar o significado da expressão, “vontade colectiva da sociedade internacional”. Deve reduzir-se esta vontade colectiva à autoridade das Nações Unidas? Ou existem outros locais de legitimação das intervenções humanitárias? Qualquer discussão sobre o papel da ONU no caso das intervenções humanitárias tem que incluir o tema do direito de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Está na altura de rever o direito de veto, limitando-o nos casos de emergências humanitárias? Estas são as questões discutidas pelo artigo.

Abstract

This article seeks to engage with the current debate over the legitimacy of humanitarian intervention by focusing on the legal and moral challenge posed by unilateral action in the society of states. In particular, the author examines Hedley Bull's tentative suggestion that if unilateral intervention expresses "the collective will of the society of states", it need not pose a threat to the ordering principles of international society. To build upon Bull's insight, it is necessary to consider what would constitute such an expression of "collective will" on the part of the society of states. Is UN authority a sine qua non of "collective will" or are there other sites of legitimation possible anchored in the global public sphere? Overshadowing any discussion of the role of the UN in humanitarian intervention is the place of the veto accorded the permanent members of the Security Council. Is it time to revisit the legitimacy of veto power and to establish some restraints on its use in cases of humanitarian emergency? These are the questions addressed by the article.

* Paper presented to the British International Studies Association Annual Conference held at the University of Bradford, 18-20 December 2000.

Introduction

NATO's unilateral intervention in Kosovo in March 1999 to rescue the Kosovar Albanians elevated the question of unilateralism in international law to centre-stage. What made this action so controversial was that it was the first time since the founding of the UN that a group of states, acting without express Security Council authorisation, defended a breach of the sovereignty rule primarily on humanitarian grounds¹. The international reaction to NATO's use of force has been mixed: on the one hand, it has been welcomed by those who argue that the veto wielded by the permanent members in the Security Council cannot be allowed to stand in the way of the defence of human rights. Some support this position on the grounds that morality should trump legality in exceptional cases where governments commit massive violations of human rights inside their borders. For this group, the law should not be changed to accommodate the practice of humanitarian intervention because this would be open to abuse. Others argue that NATO's action was legal because it represents the crystallisation in state practice of a new customary law of humanitarian intervention. On the other side of the legal argument are states like Russia, China and India which strongly oppose the claim that NATO's use of force was lawful and assert that humanitarian intervention without express Security Council authority jeopardizes the foundations of international order.

In his keynote speech to the 54th session of the General Assembly in September 1999, Secretary General Kofi Annan expressed his concern about the danger to international order if states used force without Council authorization. But he tempered this by posing the following question to the General Assembly: 'If, in those dark days and hours leading up to the genocide [in Rwanda], a coalition of States had been prepared to act in defence of the Tutsi population, but did not receive prompt Council authorization, should such a coalition have stood aside and allowed the horror to unfold?'². The Secretary General did not give an answer to this question but he was sufficiently seized by it to invite the General Assembly to debate the merits of the doctrine of humanitarian intervention. In response to this, a number of recent initiatives have been launched by Western governments and academics³.

1 For a discussion of past cases of humanitarian intervention, see Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

2 Secretary's General Annual Report to the General Assembly, Press Release SG/SM7136 GA/9596, <http://srch1.un.org:80>, 20 September, 1999.

3 The Canadian Government is funding an International Commission on 'Intervention and State Sovereignty' that plans to report to Kofi Annan by the end of next year. The United Kingdom Government has submitted

This paper seeks to engage with the current debate over the legitimacy of humanitarian intervention by focusing on the legal and moral challenge posed by unilateral action in the society of states. In particular, I want to examine Hedley Bull's tentative suggestion that if unilateral intervention expresses 'the collective will of the society of states'⁴, it need not pose a threat to the ordering principles of international society. To build upon Bull's insight, it is necessary to consider what would constitute such an expression of 'collective will' on the part of the society of states. Is UN authority a *sine qua non* of 'collective will' or are there other sites of legitimation possible anchored in the global public sphere⁵? And if UN authorisation is a crucial condition for the legitimacy of humanitarian intervention, what is the proper relationship between the Security Council and the General Assembly? Should the latter be formally accorded an enforcement role in this area? Overshadowing any discussion of the role of the UN in humanitarian intervention is the place of the veto accorded the permanent members of the Security Council. Is it time to revisit the legitimacy of veto power and to establish some restraints on its use in cases of humanitarian emergency?

The first part of the paper briefly considers how the problem of unilateral action is treated in the disciplines of International Law and International Relations. The legality of an action in both domestic and international society is determined by whether it conforms to both substantive principles, and the correct procedural rules by which legal decisions are arrived at (due process). Having established a working definition of unilateral action, the rest of the paper identifies three alternative interpretations of the legality and morality of NATO's unilateral action: first, the intervention was illegal and a fundamental threat to

a framework document on intervention to the Secretary General that sets out six 'guidelines' to determine the legitimacy of intervention by the international community. See Robin Cook's speech on the 19 July 2000 to the American Bar Association, London.

<http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?3989>. In addition, on 12 October 2000 the Dutch Minister of Foreign Affairs asked the Advisory Committee on Issues of Public International Law and the Advisory Council on International Affairs to produce a joint report on the issues raised by humanitarian intervention. In January 1999, the Danish Government had commissioned a report on the legal and political aspects of humanitarian intervention from the Danish Institute of International Affairs that was submitted to the Minister for Foreign Affairs. In late 2000, the Independent Commission on Kosovo produced its report on the conflict that contained imaginative and far-reaching proposals for a new framework agreement to guide future humanitarian interventions. See *Kosovo Report* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

4 Hedley Bull, 'Conclusion' in Hedley Bull (ed.), *Intervention in World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1984), p. 193.

5 This theme is developed in the conclusion to *Saving Strangers* and in Nicholas J. Wheeler, 'Humanitarian Vigilantes or Legal Entrepreneurs: Enforcing Human Rights in International Society', *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 3/1 (Spring 2000).

the principles of international order; secondly, it fails the test of legality but should be morally approved because the law cannot be allowed to block humanitarian intervention in exceptional cases of humanitarian emergency. Finally, it represents a landmark case in the development of a new rule of customary international law permitting unilateral humanitarian intervention. Here, I focus on the legal claims raised by the UK Government in defence of 'Operation Allied Force'. What is fascinating and unprecedented about the legal justification invoked by the UK Government is that unilateral action is justified on the basis of enforcing the purposes embodied in Security Council resolutions. This attempt to link unilateral action to the enforcement of the wider moral purposes of international society challenges the traditional claim that unilateral action is driven by the selfish interests of states.

Unilateralism in International Law

The examples are legion where states act outside international agreements or multilateral institutions to advance their interests. The realist argument is that states will opt for such measures when they cannot secure their interests through international law and international institutions. The danger with unilateralism is that it encourages other states to emulate this practice thereby weakening the fragile restraints against the use of force in the society of states. One response to unilateralism is for states to develop their power capabilities so that they reduce their vulnerability to such attacks. This may provide the basis for a minimum inter-state order, but this is unlikely to endure in the absence of a wider sense of common interests and common values. One manifestation of a society's recognition of shared values and purposes is the existence of legal rules. These seek to constrain the unilateral exercise of power in any society by generating legally binding obligations upon states. However, it would be wrong to think that law and power stand as opposite poles since as Rosalyn Higgins points out, 'Law, far from being authority battling against power, is the interlocking of authority with power'⁶. This understanding of the constraining power of legal rules is found in Michael Byers' stimulating book, *Custom, Power and the Power of Rules*. Law constrains brute power through the process of customary law creation that creates legally binding obligations that inhibit the operation

⁶ Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How we Use it* (Oxford: Oxford University Press, 1994), p. 4.

of power. As Byers writes, 'the outcomes which result from the customary process reflect the ability of legal obligation, in certain situations, to qualify or condition the application of non-legal power by States'⁷.

Byers contention that 'legal obligation' will constrain the recourse to unilateralism by states is open to the objection that it failed to inhibit NATO from using force against the Federal Republic of Yugoslavia (FRY). This action was not justified on grounds of self-defence, nor was it authorized by the Security Council. Instead, it was a direct violation of the Charter's legal procedures for the use of force, and would be adduced by realism as evidence for the view that law only constrains that which state power wants constraining. The problem with this realist position is that NATO did not claim to be dispensing with law. As I show later in the paper, Alliance governments defended 'Operation Allied Force' as permitted under international law.

NATO accepted that it did not have express Security Council authorisation for its intervention, and hence the legality of its action rests on the merits of the substantive claims that it invoked in defence of its action. Procedurally, the Alliance took the fateful decision to disregard the authoritative rules of Security Council decision-making, and in this respect, the Alliance fulfilled the classic criterion of what counts as a unilateral act in international law. W. Michael Reisman defines this as follows: 'a "unilateral action" is an act by a formally unauthorized participant which effectively preempts the official decision a legally designated official or agency was supposed to take. Yet the unilateral action is accompanied by a claim that it is, nonetheless, lawful'⁸. The point, then, is that the defining characteristic of a unilateral act is that the legal procedure by which it should have been taken has been disregarded, but the actor claims that the act is a lawful one on substantive grounds. Consequently, it is clear that when we are talking about unilateral acts in international law, it does not refer to a singular state or entity. Multilateral groupings of states can act unilaterally on this understanding of the term. When I use the language of unilateral humanitarian intervention in the paper, I am referring to cases where there was a breach of the procedural rules for legalizing the use of force.

Lawyers are extremely uncomfortable with vigilantism because the legal process depends, for its legitimacy, upon orderly procedures for determining the validity of competing legal claims. The worry is that to permit unauthorized actions is to place in

7 Michael Byers, *Custom, Power and the Power of Rules* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 15.

8 W. Michael Reisman, 'Unilateral Action and the Transformations of the World Constitutive Process: The Special Problem of Humanitarian Intervention', *European Journal of International Law*, 11/ 1 (March 2000), p. 7.

doubt the authority of the law and to encourage others to act outside the formal legal procedures when this suits their interests. A rigid attachment to legalism is defended in terms of the argument that to weaken the authoritative rules for legal decision-making is to undermine the framework of normative constraints, which provide the bulwark against the exercise of raw power in domestic or international society.

Set against this, supporters of unilateral action argue that such measures are necessary if authoritative decision-making institutions are failing to take the appropriate legal decisions. In Reisman's words, 'the prescribed procedure by which [a legal decision] should have been taken has essentially been ignored'⁹. This may be accompanied by expressions of regret and disappointment that such actions have proved necessary, but the only relevant legal criteria invoked to justify the decision is substantive and not procedural.

Unilateral humanitarian intervention involves disregarding the authority of the UN Security Council to sanction the use of force in international relations. The Council is the only body that is authorized to use force on behalf of the collective purposes of the UN. Article 2 (7) is explicit that this function of maintaining 'international peace and security' overrides the prohibition on UN intervention in matters 'essentially within the domestic jurisdiction' of Member States. The purpose of the Charter is to restrict the right of states to use force to the sole purpose of self-defence, and to monopolize the collective use of force in the hands of the Security Council. At the same time, there is no provision in the Charter for the individual or collective use of force to enforce human rights. As Higgins writes, 'the Charter *could* have allowed for sanctions for gross human-rights violations, but deliberately did not do so'¹⁰. The Security Council has increasingly through the 1990s defined gross human rights violations and humanitarian crises such as occurred in Iraq, Somalia, Rwanda, Bosnia and Kosovo as constituting threats to international security, and hence as permitting Security Council actions under the rule in Article 2 (7).

The problem of unilateral action arose over Kosovo because the permanent members of the Council were divided over whether the threat or use of force should be employed to end the Milosevic regime's atrocities against the Kosovars. By bestowing upon the permanent members of the Council the power of veto, the framers of the Charter were determined to ensure that the Council would only act when there was unanimity among the major powers. The Security Council had adopted three resolutions under Chapter VII during 1998 that condemned the FRY's violations of human rights in Kosovo. There was

9 Reisman, 'Unilateral Action', p. 5.

10 Higgins, *Problems and Process*, p. 255.

no disagreement in the Council that the Milosevic regime was in violation of basic humanitarian standards, but there was division over the means that should be employed to address this challenge to international norms.

The Danger of Unilateral Humanitarian Intervention

Russia, China and India were the strongest opponents of NATO's unilateral action. These states have challenged the legitimacy of NATO's action on both legal and moral grounds. They argue that it fundamentally erodes the prohibitions against the use of force in the UN Charter, and sets a dangerous precedent that others might follow. At the request of Russia, the Security Council met on 24 March 1999 to debate NATO's action and Ambassador Lavrov opened proceedings by accusing NATO of violating the UN Charter. He argued that there was no basis in the accepted rules of international law to justify such a unilateral use of force. Russia did not defend the FRY's violations of international humanitarian law, but asserted it is only 'possible to combat violations of the law...with clean hands and only on the solid basis of the law'¹¹. Russia was supported by Belarus, Namibia and China. They pressed the point that it was only the Security Council that had the authority to sanction military enforcement action in defence of its resolutions. India, which had asked to participate in the Security Council's deliberations, supported this position arguing that, 'No country, group of countries or regional arrangement, no matter how powerful, can arrogate to itself the right to take arbitrary and unilateral military action against others'¹².

China, Russia and India's opposition to the doctrine of humanitarian intervention is that it represents the West's assertion of a new 'standard of civilization' that will be used to justify intervention against weaker states. These states are not impressed by NATO's claim that the intervention was motivated by humanitarian reasons which they see as a pretext for the pursuit of Western security interests. The problem with this criticism is two-fold. First, the existence of mixed motives should not disqualify an intervention as humanitarian. Rather, what is required is that humanitarian reasons should play a significant role in the decision to intervene¹³. Secondly, it is unlikely that states will be

11 S/PV.3988, 24 March 1999, p. 3.

12 S/PV.3988, 24 March 1999, p. 15.

13 I want to argue that an intervention which lacks any humanitarian motive can qualify as meeting a threshold or minimum requirement of legitimacy provided that the non-humanitarian reasons for action do not

prepared to spend treasure and spill the blood of their military personnel unless there are important security interests at stake. This should be an important consideration in any future framework governing humanitarian intervention.

The disturbing lesson drawn by many non-Western states, including Russia and India, is that the way to avoid becoming a target of future Western intervention is to rely on military strength rather than the authority of the UN Charter. This supports the moral argument that permitting unilateral acts in a legal system undermines the authority of the law.

The Moral Necessity of Unilateral Action

The proposition that NATO's bypassing of the Security Council represents a fundamental blow against the UN system of peace and security is open to the rebuttal that Security Council inaction in cases where atrocities shock the conscience of humankind *equally* undermines, the moral authority of the UN. For supporters of this position, NATO's action was not legal because it breached the Charter's substantive and procedural rules for the use of force, but it was morally the right action to take. Thomas Franck and Nigel Rodley argued in 1974, unilateral humanitarian intervention 'belongs in the realm not of law but of moral choice, which nations, like individuals must sometimes make'¹⁴. There is no case for legalizing humanitarian intervention as an exception to the general prohibition on the use of force (the only current exception is the rule of self-defence) because this would be open to abuse.

In such circumstances, there is an argument for developing a code of mitigation. The latter should be clearly distinguished from an acceptance in principle of the legality of an act. In domestic legal systems, mitigation refers to a situation where an action is judged as illegal, but the justifications invoked in defence of the action are sufficiently persuasive to lead the judge to impose a lesser sentence or even a finding of not guilty. Applying this to the international realm, States might admit that their action is unlawful but justify this on the grounds that it is the only means to prevent or end genocide, mass murder and ethnic

undermine a positive humanitarian outcome. Ideally, humanitarian reasons will play an important part in the decision to intervene, and interventions that are characterised by good intentions deserve greater approval than cases where the humanitarian motive is absent. See Wheeler, *Saving Strangers*, pp. 33-51.

¹⁴ Thomas Franck and Nigel Rodley, *After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Force*, *American Journal of International Law*, Vol. 67 (1973), p. 304.

cleansing. The test of collective legitimation would be how far such actions were approved or acquiesced in by wider international society. A recent report by the Danish Institute of International Affairs on *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects* commissioned by the Danish Government recommended adopting this policy concluding that, 'in extreme cases, humanitarian intervention may be necessary and justified on moral and political grounds even if an authorisation from the UN Security Council cannot be obtained'¹⁵.

Unilateral Humanitarian intervention is morally preferable to inaction in cases of extreme human rights abuses. But the Danish Institute's recommendation is unsatisfactory for two reasons. First, admitting that an action is illegal risks calling into disrepute the whole structure of international legal obligations. Why should a state obey a legally binding Chapter VII Security Council resolution when it sees others disregarding the authority of the Council? As Wil Verwey notes, it is an inherently flawed international legal order that expects law-abiding states to break the law in order to uphold minimum standards of humanity¹⁶. The second problem is that since the Danish Institute's recommendation contains within it the potential to develop into a modification of existing Charter norms for the use of force, why not go the whole way and argue for a right of humanitarian intervention outside of express Security Council authorization to be incorporated into international law? Instead of states arguing that humanitarian intervention is morally but not legally permitted, the better strategy for law-abiding states is to put forward initiatives that develop a new legal framework to govern acts of unilateral humanitarian intervention.

Unilateral Action as Collective Enforcement Action

At no point during the Security Council debates over Kosovo in March 1999 did NATO governments advance the argument that the bombing of the FRY was illegal but morally justified. Whilst accepting that the action lacked an explicit Security Council mandate, the states prosecuting the war emphasized that the action had the backing of international law. The argument here takes the debate over the place of unilateral action in international

15 See *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects* (Danish Institute of International Affairs, 1999), p. 128.

16 See Wil Verwey, 'Humanitarian intervention in the 1990s and beyond: an international law perspective' in Jan N. Pieterse (ed.), *World Orders in the Making: Humanitarian Intervention and Beyond* (London: Macmillan, 1998), p. 200.

society in novel and challenging directions. Hitherto, unilateral action has been viewed as a challenge to multilateral institutions and law. But the legal defence mounted by the UK Government over Kosovo developed the proposition that unilateral action might be taken by states acting on behalf of the society of states¹⁷.

NATO governments argued that Operation Allied Force was both legal and morally justified because it was aimed at ‘averting a humanitarian catastrophe’, and hence was in conformity with Security Council Resolutions 1199 and 1203 that had demanded Serbian forces stop their violations of human rights in Kosovo. The following reveal the legal and moral arguments justifying NATO’s position. The Canadian Ambassador for example, claimed that ‘[h]umanitarian considerations underpin our action. We cannot simply stand by while innocents are murdered, an entire population is displaced, villages are burned’¹⁸. The Netherlands Ambassador acknowledged that his government would always prefer to base action on a specific Security Council resolution when taking up arms to defend human rights. But if ‘due to one or two permanent members’ rigid interpretation of the concept of domestic jurisdiction, such a resolution is not attainable, we cannot sit back and simply let the humanitarian catastrophe occur’. Rather, ‘we will act on the legal basis we have available, and what we have available in this case is more than adequate’¹⁹. Unfortunately, the Dutch Ambassador did not specify what this legal basis was.

It is to the United Kingdom Government that we have to look to find an explicit legal defence of NATO’s action. The Blair Government had taken the lead in late 1998 in arguing within the alliance that there was indeed a legal basis for NATO to use force against the FRY even without explicit Security Council authorization. This reasoning was set out in a Foreign and Commonwealth Office paper circulated to NATO capitals in October 1998. The key sections are as follows:

A UNSCR [Security Council Resolution] would give a clear legal base for NATO action, as well as being politically desirable... But force can also be justified on the grounds of overwhelming humanitarian necessity without a UNSCR. The following criteria would need to be applied:

17 For a discussion from the perspective of International Law addressing this shift in the character of unilateral action, but ultimately rejecting its legality, see Vera Gowlland-Debbas, ‘The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance’, *European Journal of International Law*, 11/2 (June 2000), pp. 361-385.

18 S/PV.3988, 24 March 1999, p. 6.

19 S/PV.3988, 24 March 1999, p. 8.

- a) that there is convincing evidence, generally accepted by the international community as a whole, of extreme humanitarian distress on a large scale, requiring immediate and urgent relief.
- b) that it is objectively clear that there is no practicable alternative to the use of force if lives are to be saved.
- c) that the proposed use of force is necessary and proportionate to the aim (the relief of humanitarian need) and is strictly limited in time and scope to this aim ²⁰.

This paper echoes the views expressed by Anthony Aust, Legal Counsellor to the Foreign Office, when he defended the legality of the 'safe havens' in northern Iraq before the House of Commons Foreign Affairs Select Committee in late 1992²¹. British ministers were quick to invoke this case in late 1998 as a precedent supporting the legality of NATO's threat to use force against the FRY. The government's evolving legal position was publicly set out by Baroness Symons, Minister of State at the Foreign Office, in a written answer to Lord Kennet on 16 November 1998:

There is no general doctrine of humanitarian necessity in international law. Cases have nevertheless arisen (as in northern Iraq in 1991) when, in the light of all the circumstances, a limited use of force was justifiable in support of purposes laid down by the Security Council but without the Council's express authorization when that was the only means to avert an immediate and overwhelming humanitarian catastrophe ²².

This argument was pressed into service by Secretary of State for Defence, George Robertson, when defending 'Operation Allied Force' before the House of Commons on 25 March 1999. He stated:

We are in no doubt that NATO is acting within international law. Our legal justification rests upon the accepted principle that force may be used in extreme circumstances to avert a humanitarian catastrophe. Those circumstances clearly exist in Kosovo. The use of force...can be justified as an exceptional measure in support of purposes laid down by the UN Security Council, but without the Council's express authorization when that is the only means to avert an immediate and overwhelming humanitarian catastrophe ²³.

20 Quoted in Adam Roberts, 'NATO's "Humanitarian War" over Kosovo', *Survival*, vol.41, 3 (1999), p. 106.

21 See FCO text quoted in *The British Yearbook of International Law* 1992 (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp. 827-828.

22 Baroness Symons of Vernham Dean, written answer to Lord Kennet, *Hansard*, 16 November, 1998, co WA 140.

23 Quoted in Memorandum on 'International Legal Issues Arising in the Kosovo Crisis', submitted by Professor Vaughn Lowe to the House of Commons Foreign Affairs Committee. Cited in Fourth Report, 'Kosovo', 23 May 2000, p. 148.

British Foreign Secretary, Robin Cook, appearing before the House of Commons Foreign Affairs Committee in April 1999 was pressed by Diane Abbot MP on the legal grounds for NATO's action in Kosovo. He replied: '[t]he legal basis for our action is that the international community [sic] states do have the right to use force in the case of overwhelming humanitarian necessity'²⁴. To sustain this line of legal argument, it would have to be shown that there is existing customary law supporting such a right²⁵. However, there are two main reasons for rejecting the United Kingdom Government's claim that the case of the 'safe havens' in northern Iraq establishes such a precedent. First, the justification employed by Baroness Symons in November 1998 was not in fact the one invoked by Western governments to defend the intervention in northern Iraq. Rather, the argument in April 1991 was that Resolution 688, which had not been adopted under Chapter VII, provided sufficient legal authority by *itself* to justify the creation of the safe havens and 'no-fly' zone²⁶. In the case of Kosovo, the existing Security Council resolutions adopted under Chapter VII were not claimed to constitute express Council authorisation; rather, they were adduced as evidence that the society of states recognised an 'overwhelming humanitarian necessity' to act.

The second reason for challenging the view that northern Iraq in 1991 established a precedent is that there has been no *opinio juris* supporting it. I agree with Rosalyn Higgins that new custom requires states to engage in a contrary practice and to withdraw their *opinio juris* as to the normative validity of the old rule. The international silence that greeted the allies' action in northern Iraq should not be interpreted as evidence that the society of states viewed these actions as permitted by international law. Acquiescence does not count as an acceptance in principle of a new rule of customary international law.

Whatever Alliance governments might say to the contrary, their justifications for the use of force in Kosovo lead to the conclusion that NATO was not so much taking existing law into its own hands, as establishing a normative precedent that might itself become the basis of new law²⁷. The novel legal case advanced by British state leaders might be seen as reflecting Bull's contention that unilateral action is legitimate if it can be shown to express

24 Robin Cook's statement is quoted in N.D. White, 'The Legality of Bombing in the Name of Humanity', paper presented at the 1999 BISA conference held at the University of Manchester, 20-22 December 1999, p. 7.

25 This is the argument endorsed by Christopher Greenwood. In his memorandum submitted to the House of Commons Foreign Affairs Committee on 22 November 1999, Greenwood stated that 'In the case of [a right of humanitarian intervention, the logic of the principles on which international law is based and the preponderance of modern practice strongly favours the view that such a right is part of international law'.

26 This claim is developed in Wheeler, *Saving Strangers*, pp. 139-172.

27 This contention is developed further in Wheeler, 'Norm Entrepreneur or Humanitarian Vigilante'.

the collective will of international society. The belief that NATO was articulating a new legal claim over Kosovo is the position taken by the international lawyer Vaughan Lowe who argues that 'there was no clear legal justification for the NATO action in Kosovo, but it is desirable that such a justification be allowed to emerge in customary international law'²⁸. He rejects the position that Kosovo should be treated as *sui generis* on the grounds that this will leave the door open for others to make the same case in the future. His preferred approach is to argue that Kosovo creates a precedent for future unilateral interventions but that what matters 'is to define with some precision the criteria that were considered to justify the NATO action. Better to define a narrow principle and have it invoked by others than to act on the basis of no principle and encourage unprincipled action'²⁹.

The legal justification advanced by the UK Government can be seen as a subtle attempt to regulate the circumstances in which states could invoke NATO's action as a precedent. Lowe reminds us that there are two key issues at stake in thinking about a legal right of humanitarian intervention: first, the issue of the substantive criteria that should trigger a right; second, the procedural question of how to determine that the criteria have been met. He argues that the traditional debate has tended to focus on the former, but that NATO's justification shrewdly locked the two issues together³⁰. As he points out, the UK Government's response to the substantive and procedural question was to argue that there has to be a prior determination of the magnitude of the humanitarian crisis by the Security Council acting under Chapter VII. The 'right to act', he writes, is not a unilateral right, under which each and every state may decide for itself that intervention is warranted...The prior decision of the Security Council is asserted as a key element of the justification³¹. In this way it is argued that such a right of humanitarian intervention preserves the primary role of the Security Council as the guardian of international peace and security.

Restricting the right of humanitarian intervention to a prior decision by the Security Council reduces the risk that such a right would become a licence for unilateral interventions that would threaten the fabric of international order. But it also begs the question of what would happen in a future case if there were no supporting Security Council resolutions. Having watched NATO defend the use of force on the basis of three resolutions adopted

28 Lowe, 'Memorandum', p. 149.

29 Lowe, 'Memorandum', p. 149.

30 Lowe, 'Memorandum', p. 148.

31 Lowe, 'Memorandum', p. 148.

under Chapter VII, it is likely that Russia and China will be much more cautious about adopting such resolutions in a context where there is the possibility that Western states will invoke these as justifying the use of force.

This raises the fascinating counter-factual as to whether NATO would have been constrained from intervening in Kosovo in the absence of Resolutions 1160, 1199 and 1203? Were these a crucial enabling condition of the intervention or would NATO have been able to find an alternative plausible legal argument to justify the action? In the absence of a prior determination by the Security Council, NATO could have employed Christopher Greenwood's controversial legal argument that there is a right of humanitarian intervention in customary international law. This might have enabled NATO to act, but it would have been far more difficult to achieve what Vaughan Lowe takes to be the most important legal challenge arising from the Kosovo intervention, namely, 'Controlling the scope of the NATO action as a precedent for future interventions'³².

As I argued above, establishing a new precedent in customary law requires more than acquiescence; it depends upon the vast majority of states withdrawing the old *opinio juris*. The key legal issue at stake over Kosovo is how far the veto power exercised by the permanent members of the Security Council can be overridden in cases of an impending humanitarian catastrophe. NATO acted without an explicit Security Council mandate in March 1999 because Russia and China made it clear that they would veto any draft resolution seeking authority for the use of force. The contention that the veto power should not be exercised in situations of human rights emergency was pressed by the Slovenian Permanent Representative during the Security Council debate over NATO's action on 24 March 1998. The former Professor of International Law implied that Russia and China were abusing the right of the veto invested in the permanent members by their refusal to support military action to protect the Kosovar Albanians. He contended that NATO's action was justified because 'not all permanent members were willing to act in accordance with their special responsibility for the maintenance of international peace and security'³³. This argument represented an imaginative response to the Russian charge that NATO was acting contrary to Article 24 of the Charter, which establishes the Council's 'primary responsibility for the maintenance of international peace and security'. The Slovenian Ambassador considered that 'all the Council members have to think hard about what needs to be done to ensure the Council's authority and to make its primary responsibility

³² Lowe, 'Memorandum'. D. 153.

³³ See S/PV.3988, 24 March 1999, pp. 6-7.

as real as the Charter requires'. According to this view Russia and China were in breach of Article 24 because the threat of their vetoes had prevented the Security Council from exercising its 'primary responsibility' for peace and security under the Charter.

It is noteworthy that this explicit legal and moral argument was not advanced by the five NATO governments on the Security Council, and it found no direct support in the arguments of any other states. Supporters of the legality of NATO's action point to the defeat of the Russian draft resolution (co-sponsored by Belarus and India) demanding a halt to the bombing on 26 March by twelve votes to three. However, since five of these states are members of NATO, and of the six non-permanent members who voted against the draft resolution (excluding Slovenia), only three chose to make statements supporting NATO's action, we should not read too much into this vote in terms of establishing a strong legal precedent. Moreover, the three states that spoke against the draft Russian resolution (Malaysia, Bahrain and Argentina) emphasized, with the partial exception of the latter, the moral and political arguments justifying NATO's action³⁴.

The normative claim that the exercise of veto power in the Security Council should not be allowed to block humanitarian intervention was not properly tested over Kosovo. Two reasons explain this: first, NATO could point to existing Chapter VII resolutions, and for lawyers like Lowe, this must be the crucial precondition for the exercise of any future right of humanitarian intervention. On the one hand, this suits the Western powers because they can always veto resolutions that might be invoked as future legal justifications by states acting contrary to Western interests. But it also risks paralysing Western military action because veto power has been exercised at an earlier point to deny Western states the vital enabling condition for intervention that existed over Kosovo. Thus, it is the legitimacy of the exercise of veto power itself that has to be addressed³⁵.

The second reason for doubting the value of Kosovo as a legal precedent is that the society of states was not given the possibility of judging the merits of NATO's legal claims. The Alliance could have strengthened its claim to be acting on behalf of the 'international community' by another route, namely placing the issue before the General Assembly. Nigel White has been the most prominent advocate of this position. He argues that the General Assembly has legal competence under the Charter to recommend military measures when the Security Council is unable to exercise its 'primary responsibility for maintaining

34 For a fuller discussion of this Security Council debate, see Wheeler, *Saving Strangers*, pp. 275-281, 289-293.

35 For an examination of recent contributions on this theme, see Nicholas J. Wheeler, 'Humanitarian Intervention after Kosovo: emergent norm, moral duty or the coming anarchy', *International Affairs*, January 2001.

international peace and security', and that the 1950 'Uniting for Peace' Resolution could have been invoked for this purpose. Adopted at the height of the Cold War this Resolution was a way of bypassing the Soviet veto in the Security Council³⁶.

NATO could have placed a draft resolution before the Security Council authorising it to use force against the FRY in the event that the Milosevic regime and the Kosovar Liberation Army (KLA) continued to fail to comply with Council resolutions. At this point, a Russian and Chinese veto would have publicly exposed these states as the ones opposing intervention to end the atrocities. Even if Russia and China had cast their vetoes, NATO would then have been able to put a procedural resolution forward requesting that the matter be transferred to the General Assembly under the 'Uniting for Peace' resolution (the right of the veto does not exist in relation to procedural resolutions). This possibility leads White to argue that had NATO 'won both a procedural vote in the Security Council and a substantive vote in the General Assembly [requiring a two-thirds majority of the Assembly], NATO then would have had a sound legal basis upon which to launch its air strikes'³⁷.

The UK Government claims that it did not go down the 'uniting for peace' road because the General Assembly lacks the legal competence to determine enforcement action of the kind undertaken against the FRY. Addressing the question before the House of Commons Foreign Affairs Committee on 18 November 1999 as to why the UK did not press for General Assembly authorisation, Mr. Emyr Jones Parry, Political Director of the FCO, replied that a legal justification for NATO's action 'could only have come from the Security Council'³⁸. However, this legal argument belies the fact that there was little confidence among NATO governments that the Alliance would secure a two thirds majority in the Assembly recommending military action. Western governments were not even prepared to risk putting a draft resolution before the Security Council authorising the use of force, and this is a body that they can be much more confident about controlling than the General Assembly.

Requiring a two-thirds majority in the General Assembly for humanitarian intervention in cases where the Security Council has found a threat to the peace but is unable to act because of the use of the veto establishes a high threshold of legitimacy, and it would

36 White, 'Legality', pp. 10-11. For a sceptical analysis of this legal basis for humanitarian intervention, see Sean D. Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996), pp. 297-304.

37 White, p. 14.

38 See the testimony of Mr. Emyr Jones Parry, Political Director of the Foreign Office, to the House of Commons Foreign Affairs Committee, Fourth Report, 'Kosovo', 18 November 2000, p. 67.

certainly minimise the risks that states would abuse this right. The idea that the General Assembly is the appropriate place for judging the collective will behind humanitarian intervention finds support in the proposals for reform advanced by the *Kosovo Report* produced by the Independent International Commission on KOSOVO³⁹. They argue ‘that the veto right is superseded by a [two third] or better majority determination...that humanitarian catastrophe is present or imminent’⁴⁰.

The problem with this prescription is that it makes state practice the acid-test of legitimacy. Making General Assembly approval a precondition for intervention poses the same question by analogy that Kofi Annan asked the General Assembly in September 1999 in relation to the issue of Council authorisation: should a group of states stand aside if they cannot secure the necessary votes in the General Assembly in cases where massive and systematic abuses of human rights are taking place?

If we think back to the classic cases of humanitarian intervention in the 1970s, then had India, Vietnam and Tanzania relied on General Assembly resolutions to legitimise their interventions, the victims of state terror in East Pakistan, Cambodia and Uganda would have been left to their fate.

Beyond unilateral action towards new procedural rules?

The challenge facing humanity’s representatives at the UN is to close the gap between legality and morality that opened up over Kosovo. On the one hand, it is important to consider what can be done to repair the damage to great power relations that was intensified by NATO’s bypassing of the Security Council. I disagree with Robert H. Jackson’s recent contention that NATO was behaving recklessly in risking stable relations between the great powers to save the Kosovars⁴¹. On occasions, military intervention to end gross violations will have to be ruled out because of considerations of order, but it is often the case that justice can be promoted without undermining order. This was the case in Kosovo. Jackson exaggerates the fragility of order because he overlooks the dominance of Western power in the global arena. It was this preponderance of power that enabled NATO to go to war against the FRY without risking war with Russia.

39 *Kosovo Report*, pp. 185-198.

40 *Kosovo Report*, p. 194.

41 Robert H. Jackson, *The Global Covenant* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 291.

The danger is that NATO's unilateralism over Kosovo will lead Russia and China, and aspiring regional hegemony, to accept less restraints on their own use of force in the future. To guard against this prospect, it is important that a new consensus is forged at the UN on the principles that might govern a legal right of humanitarian intervention. Russia, China and India are currently opposed to any doctrine of humanitarian intervention outside of express Council authorisation, but it remains to be seen whether they will continue as 'persistent objectors' to any new consensus that might develop in the future. How many states have to validate a new norm before it can be said to have acquired the status of a new customary law? And what if some of the objectors to a new rule are among the most powerful states in the world? Michael Byers makes the important point that where there is only one case of past practice in support of a new rule, states can easily nullify it by acting against it in future instances⁴². Given the record of state practice against a rule of unilateral humanitarian intervention, it will certainly require additional cases to the Kosovo one where state practice and *opinio juris* support a new rule before a judgment can be made as to how far there has been a lasting change in the legitimacy of humanitarian intervention in the society of states.

What is required in the aftermath of the Kosovo intervention is that the society of states begin a genuine dialogue on the substantive rules that justify states using force for humanitarian purposes in cases where the Security Council is unable to act because of the power of the veto. Without NATO's intervention in Kosovo, the merits of this moral and legal argument would be confined to scholarly enquiry. However, as a consequence of NATO's action, this claim is at the forefront of public policy debate. In this respect, the importance of NATO's unilateral action is that it challenged existing norms and may well serve to catalyse normative change in the society of states.

Even if it is possible to devise a new framework agreement at the UN for humanitarian intervention, there is the question of whether it will prove possible to reach a consensus on the legal procedures for deciding when these criteria have been met. And since arguments over these procedural rules are likely to be the most fiercely contested in any future dialogue over the legitimacy of humanitarian intervention, disagreement here could easily undermine the whole process of achieving a new framework agreement.

Yet if it proves possible to reach agreement on the substantive and procedural rules for triggering intervention outside of Council authorization, there is the question of what happens if these new procedural rules cannot be satisfied in the future. If the UN Charter

⁴² Byers, *Custom*, p. 159.

is amended to make the General Assembly the site of collective authorisation, the problem of unilateral action will not disappear. Instead, it will remerge if there are cases where the new procedures are failing to protect minimum standards of humanity, and where individual states believe there is a duty to act. New procedural rules are urgently needed to bring ethics and law into harmony with each other, but one day the practices supported by these rules might conflict with the same moral imperative. Resolving this conundrum between unilateral action, moral ends and international law remains a fundamental challenge to the disciplines of both International Relations and International Law.



Artigos

A Geopolítica Clássica Revisitada

José Pedro Teixeira Fernandes

Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais. Professor-coordenador do IS CET/docente convidado do ISAI.

Resumo

A Geopolítica europeia da primeira metade do século XX (Geopolítica clássica), tem na *Geopolitik* e na *Geopolitics* as suas versões mais importantes. Este artigo passa em revista a génese e os traços fundamentais desta(s) Geopolítica(s), tendo essencialmente em conta os trabalhos dos seus dois maiores expoentes e rivais: o alemão Karl Haushofer e o britânico Halford Mackinder. O principal objectivo é o de procurar, na abundante literatura teórica sobre o tema, novas perspectivas sobre a ascensão e a queda de uma «ciência» que, para o bem e para o mal, marcou uma época.

Abstract

In the first half of the twentieth century, Geopolitik and Geopolitics (classical Geopolitics) were the dominant trends of the European Geopolitical thinking. In this paper, I intend to review the origins and the most striking characteristics of these rival currents, supported by the works of the German Karl Haushofer and the British Halford Mackinder, regarded as the major representatives of each view. The main purpose is to search, in the theoretical literature about this subject, new perspectives about the rise and fall of a «science» that, for good and evil, made his imprint in first half of the twentieth century.

Não existe algo como uma ciência geral da geopolítica, que possa ser subscrita por todas as organizações estaduais. Há tantas geopolíticas quantos os sistemas estaduais em luta sob condições geográficas, as quais, no caso do poder marítimo e do poder terrestre são fundamentalmente diferentes. Há uma "Geopolitik", uma "geopolitique" [...] Cada nação tem a geopolítica que pretende [...] Assim sendo, temos de olhar para a Geopolítica alemã como produto de um povo envolvido numa luta pelo domínio mundial.

Hans W. Weigert (1942: 22-23)

1. A Geopolítica da primeira metade do século XX tem múltiplas histórias relevantes, simultaneamente paralelas e concorrenciais - a portuguesa, a espanhola, a francesa, a italiana, a russa, a japonesa etc. -, daí a pertinência em falar-se preferencialmente no plural, em geopolíticas, em vez de geopolítica no singular, como um campo do conhecimento unitário. Neste contexto, de pluralidade de abordagens, é necessário traçar com clareza o objecto do nosso artigo, o qual é bastante mais restrito, sendo apenas centrado naquelas que podem ser consideradas as duas versões mais importantes da(s) geopolítica(s) europeia(s) - a germânica e a britânica - e nos traços essenciais que as fundamentam e individualizam.

Assim, nesta análise, propomo-nos passar em revista os traços fundamentais desta(s) geopolítica(s) da primeira metade do século XX, que designamos por «geopolítica clássica», tendo essencialmente em conta os trabalhos de referência dos seus dois maiores expoentes e rivais - o alemão Karl Haushofer e o inglês Halford John Mackinder. O principal objectivo é o de procurar, na abundante literatura teórica que entretanto foi publicada sobre o tema, novas perspectivas sobre a ascensão e queda de uma «ciência», a qual, para o bem e para o mal, deixou a sua marca indelével numa época bastante conturbada da história europeia e mundial.

2. Antes de entrarmos propriamente na análise específica das características da *Geopolitik* (i. e. da geopolítica alemã) há um primeiro aspecto relevante a focar, que é o da origem da própria palavra. É consensual, no âmbito dos estudos da geopolítica, que o neologismo foi originalmente cunhado, no crepúsculo do século XX, pelo sueco Rudolf Johan Kjellén, professor das Universidades de Gotemburgo e Uppsala, mas, há divergências quanto ao momento exacto em que este foi utilizado pela primeira vez. Segundo

Sven Holdar, num artigo intitulado *The Ideal State and the Power of Geography: the Life-Work of Rudolf Kjellén*, originalmente publicado na revista norte-americana *Political Geography*, em Maio de 1992 (citado por Ó Tuathail, 1996: 44 e nota 49, e por Heffernan, 2000: 27), o termo teria sido utilizado, pela primeira vez, em 1899, num trabalho sobre as fronteiras da Suécia. Por sua vez, Michel Korinman (membro do comité redactorial da revista francesa de geografia e geopolítica, *Hérodote*, e da revista italiana de geopolítica *Limes*), refere que Kjellén utilizou, pela primeira vez a palavra numa comunicação intitulada *Inledning till Sveriges geografi* (Introdução à geografia da Suécia), efectuada no âmbito das Conferências destinadas ao grande público da Universidade de Gotemburgo, que decorreram no Verão de 1900 (Korinman, 1990: 152).

Se quanto à data da primeira utilização da palavra há algumas incertezas, já nos parece haver mais certezas na afirmação de que na gestação deste neologismo se podem detectar, facilmente, as influências exercidas pela formação ambivalente do seu autor - Kjellén era diplomado em Ciência Política por Uppsala, mas foi também professor de Geografia na Universidade de Gotemburgo. Mas, para além das credenciais académicas é importante notar, ainda, que Kjellén foi, igualmente, um político activo e influente da Suécia no início do século XX, membro do Parlamento sueco, senador, e um defensor de ideais nacionalistas de tipo conservador-autoritário, alternativos ao modelo de democracia liberal representado pela França e pelo Reino Unido. À célebre trilogia revolucionária francesa de 1789, liberdade/igualdade/fraternidade contrapôs, juntamente com o germânico Werner Sombart (conhecido pelas suas teses sobre a origem do capitalismo, como produto privilegiado de uma ética judaica), uma nova trilogia - dever/ordem/justiça.

O neologismo foi também um produto directo do contexto histórico-político vivido por Kjellén, na transição do século XIX para o século XX, onde a Suécia estava profundamente dividida pelo debate em torno da dissolução da união de Estados Sécia-Noruega, que datava de 1814 (uma compensação territorial adquirida pela Suécia, no final das guerras napoleónicas, devido à perda da Finlândia para a Rússia czarista, em 1808), e que acabou por se verificar em 1905. O professor de Uppsala foi um forte opositor da independência da Noruega, tendo, para o efeito, redigido diversos manuscritos (entre os quais o já referido *Inledning till Sveriges geografi*) e efectuado virulentas intervenções políticas contra essa dissolução. Note-se que, apesar da postura de neutralidade adoptada pela Suécia, desde o ano de 1814, o tema do império perdido e a nostalgia da grandeza do passado estiveram sempre presentes na sociedade sueca e na agenda dos partidos políticos até à I Guerra Mundial, facto que é compreensível se tivermos em conta que, historicamente, até à ascensão da Rússia e da Prússia ao estatuto de grandes potências europeias durante

o século XVIII, a Suécia era a principal potência militar no Norte da Europa e da região do Báltico (Lacoste [ed.] 1993 [1995]: 1437).

A receptividade ao discurso imperialista/conservador/autoritário e ao neologismo de Kjellén foi bastante significativa, não só na Suécia, como entre o público de língua alemã (Alemanha e Áustria). Por isso, as ideias de Kjellén e a palavra *Geopolitik* rapidamente se tornaram populares não só na Suécia como na Alemanha (quer nos meios académicos, quer mesmo entre o público em geral), tendo o neologismo sido introduzido, tal como os trabalhos de Kjellén, pelo geógrafo austríaco Robert Sieger, nos primeiros anos do século XX (Korinman, 1990: 349, nota 79). Esta rápida germanização da *Geopolitik* deveu-se também ao facto do sueco Kjellén ter uma profunda simpatia e admiração pela Alemanha imperial (era casado com uma alemã), e constituir, juntamente com o britânico Houston Stewart Chamberlain (que se naturalizou alemão em plena I Guerra Mundial...), e o francês Joseph-Arthur, conde de Gobineau (autor do *Essai sur l'Inégalité des Races Humaines*, publicado entre 1853-1855, onde proclamava a supremacia da raça branca em geral e dos arianos em particular...), um famosíssimo trio não alemão super germanófilo (Weigert, 1942: 275).

A explicação do significado do neologismo e do objecto deste novo saber foi feita por Kjellén na sua obra mais importante, *Staten som Lifform* (O Estado como forma de vida, 1916) redigida originalmente em sueco, mas rapidamente traduzida para alemão (*Der Staat als Lebensform*, com a 1ª edição em 1917), e também publicada na Alemanha (edição de 1924), por aquele que seria o futuro editor da *Zeitschrift für Geopolitik* (Revista de Geopolítica) - Kurt Vowinkel. Nesta obra, a Geopolítica foi apresentada como “a ciência do Estado enquanto organismo geográfico tal como este se manifesta no espaço” sendo o Estado entendido como país, como território, ou de uma maneira mais significativa como império. Esta nova “ciência” tinha por objecto constante o Estado unificado e pretendia contribuir para o estudo da sua natureza profunda, enquanto que a Geografia Política “observava o planeta como *habitat* das comunidades humanas em geral”. (Korinman, 1990: 152).

Assim, para Kjellén, a Geopolítica não era um neologismo inócuo de agradável ressonância erudita, como afirmavam os seus críticos e detractores, nem, certamente, mais uma palavra “cara” (*five dollar term*) com um *glamour* sinistro como a qualificou a revista norte-americana *Life*, durante a II Guerra Mundial (Hans Weigert citado por Ó Tuathail, 1996: 112 e nota 4). Tratava-se, antes, de um neologismo que designava uma verdadeira ciência autónoma, com um objecto novo, diferente da *Politische Geographie* (Geografia Política, 1897), criada pelo mais importante geógrafo germânico da segunda metade do

século XIX – Friedrich Ratzel – o detentor da cátedra de Geografia (1886) na prestigiada Universidade de Leipzig e um dos mais influentes geógrafos da Europa novecentista.

Não é provavelmente exagero afirmar que Ratzel revolucionou a geografia do seu tempo, influenciando Kjellén e outros geógrafos importantes fora do espaço cultural germânico, como o francês Paul Vidal de la Blanche. A sua *Antropo-Geographie* (Antropogeografia, 1882), juntamente com a já referida *Politische Geographie*, encontram-se entre as principais obras clássicas da Geografia novecentista. Mas, o trabalho de Ratzel está também mais ou menos associado às concepções evolucionistas e biológicas do Estado e da sociedade que progressivamente se difundiram pelo campo das Ciências Sociais, após a publicação por Charles Darwin de *On the Origin of Species by means of Natural Selection or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life* (A Origem das Espécies por meio da Selecção Natural ou a Preservação das Espécies mais favorecidas na Luta pela Vida, 1859).

Com a *Politische Geographie* de 1897 e *Der Lebensraum* (O Espaço Vital) de 1901 as concepções evolucionistas e biológicas fizeram também a sua aparição na Geografia e, Ratzel, foi acusado de ter o seu trabalho imbuído de uma perversa “filosofia darwinista do espaço”. A complexidade da obra de Ratzel, aumentada pelo número volumoso de páginas dos seus livros e pela dificuldade inerente à compreensão da linguagem utilizada (quer pelo seu carácter eminentemente técnico, quer pela ambiguidade da própria redacção) contribuíram, provavelmente, para alicerçar a convicção de que este partilhava das principais teses do darwinismo social europeu, na linha, por exemplo, de Herbert Spencer.

Todavia, não é isenta de controvérsia a qualificação de Ratzel com o epíteto de “darwinista social” porque em diversas partes dos seus trabalhos este se demarcou das teses racistas de Gobineau e de Chamberlain e das próprias teses do darwinismo social europeu, de Spencer. O que se pode constatar é que este recorreu, num certo número de casos concretos, a uma espécie de “racismo funcional ligado à ideologia colonialista do século XIX europeu, posição, aliás, frequente na época.” (Korinman, 1990: 41). Quanto ao organicismo ratzeliano, é também um facto que a metáfora do “Estado-organismo” atravessa toda a sua *Politische Geographie* e que, tomada no seu sentido literal a ideia do organismo político remete, inevitavelmente, para as teses do darwinismo social europeu. Com efeito, uma vez admitida a concepção segundo a qual os Estados vivem e morrem como os indivíduos do sistema animal e vegetal, a ideia de uma *struggle for life* (luta pela vida), facilmente se impõe a nível político. No entanto, e ainda segundo Michel Korinman, o pensamento de Ratzel é mais ambíguo e complexo do que esta leitura sugere: o que provavelmente este pretendeu fazer com o recurso à metáfora do “Estado-organismo” foi, através de um processo de *imitatio scientiae*, dotar a Geografia Política de um cariz

verdadeiramente científico que lhe permitisse formular leis similares às da Ciências da Natureza. (*idem*: 42).

O contributo precursor de Ratzel e Kjellén para a formação de um saber geopolítico, insere-se numa longa e importante tradição alemã de estudos geográficos, iniciada na transição do século XVIII para o século XIX por Alexander von Humboldt e por Carl Ritter, que são considerados, mais ou menos unanimemente, como os fundadores da moderna Geografia europeia. Nessa tradição, um significativo papel foi também desempenhado pela *Gesellschaft für Erdkunde* (Sociedade de Geografia), de Berlim (1828) – a segunda mais antiga da Europa, a seguir à Sociedade de Geografia de Paris (1821), mas, indiscutivelmente, a primeira em termos de importância, prestígio e volume dos trabalhos desenvolvidos durante o século XIX.

Para além da referida tradição de estudos geográficos desenvolveu-se na Alemanha novecentista, uma importante corrente de estudos histórico-políticos estreitamente associada ao movimento nacionalista alemão que impulsionou a unificação de 1871, sob a liderança da Prússia e do “chanceler de ferro” – Otto von Bismarck. Dentro desse movimento destacaram-se os trabalhos dos historiadores Leopold von Ranke e Heinrich von Treitschke, que estão estreitamente ligados à difusão de dois neologismos no vocabulário político novecentista: a *Realpolitik* (política realista) e a *Machtpolitik* (política de potência) (Aron, 1962 [1984]: 58).

A crescente difusão dos referidos neologismos, em língua alemã, por toda a Europa, ao longo da segunda metade do século XIX, levou a que a palavra *Realpolitik* suplantasse em popularidade a tradicional expressão francesa *Raison d'État* (Razão de Estado), apesar do seu significado ser essencialmente equivalente. Por idênticas razões, este deveria também ter sido o percurso da palavra *Geopolitik*, destinada a ocupar um lugar similar no léxico político europeu (mais à frente veremos porque isso não aconteceu). É importante notar que esta substituição da *Raison d'État* pela *Realpolitik* não deixou de estar revestida de um importante significado simbólico: traduziu, em termos linguísticos, a superação da França pela Alemanha na supremacia sobre a Europa continental a partir da década de 60 do século XIX (Kissinger, 1994: 87).

Com ligação mais ou menos directa (Ratzel e Ritter) ou indirecta (Humboldt) à prestigiada tradição novecentista alemã de estudos geográficos e à referida tradição histórica-nacionalista da *Realpolitik* (Ranke) e da *Machtpolitik* (Treitschke), surgiu na Alemanha na segunda década do século XX, aquilo que ficou conhecido como a “Escola alemã da Geopolítica” ou “Escola de Munique”. A sua principal publicação divulgadora foi a *Zeitschrift für Geopolitik*, fundada em 1924 e destinada preferencialmente a geógrafos

profissionais, mas visando também a divulgação dos seus conteúdos junto de não especialistas, diplomatas, homens políticos, jornalistas e industriais. A criação da *Zeitschrift für Geopolitik* resultou de um esforço conjunto do editor, Kurt Vowinkel, e de uma equipa redactorial de geógrafos, com competências repartidas por áreas geográficas específicas, composta por Karl Haushofer (Ásia), Erich Obst (Europa e África), Otto Maull (Américas) e Hermann Lautensach (mundo na sua globalidade). Nela colaboraram também alguns dos mais importantes geógrafos, politólogos e especialistas de Relações Internacionais da época (não só alemães como austríacos, húngaros, polacos, romenos, sul americanos e até soviéticos...).

A personalidade central da *Zeitschrift für Geopolitik* foi, indiscutivelmente, o major-general/professor doutor Karl Haushofer, cuja vida e obra foi já objecto de numerosos trabalhos de investigação (embora na sua quase totalidade em língua alemã), tendo o trabalho de pesquisa mais exaustivo e completo sido efectuado no final dos anos 70, pelo historiador alemão Hans-Adolf Jacobsen em *Karl Haushofer Leben und Werk I-II*, 1979 (Korinman, 1990: 153 e nota 84; Steuckers, 1992: 7).

Em Haushofer reuniam-se as características do militar e do académico: para além dos conhecimentos de estratégia militar inerentes à sua formação de alta patente e ao exercício de docência na academia militar, era detentor de significativas credenciais académicas. Em 1913, na Universidade de Munique, sob a orientação do professor August von Drygalski, fez um doutoramento subordinado ao tema *Der deutsche Anteil an geographischen Erschließung Japans und desubjapanischen Erdraums und deren Förderung durch den Einfluß vom Krieg Wehrpolitik* (A parte dos alemães na exploração geográfica do Japão e do seu espaço; influência da guerra e da política militar sobre este empreendimento). Entretanto, os seus trabalhos académicos foram interrompidos pelo desencadear da I Guerra Mundial (1914), para a qual foi mobilizado, tendo combatido integrado nas fileiras do exército alemão sobretudo nas batalhas da frente ocidental, ocorridas nas regiões francesas da Picardia, Alsácia e Lorena.

Com o armistício (Novembro de 1918) e o fim do conflito, regressou à vida civil e reinscreveu-se na universidade, onde apresentou um novo trabalho de tese subordinado ao tema: *Grundrichtungen in der Geographischen Entwicklung des Japanischen Kaiserreiches, 1854-1919* (Linhas Directrizes da Evolução Geográfica do Império Japonês, 1854-1919) tendo sido, ainda no decurso desse mesmo ano, nomeado professor do Instituto Geográfico da Universidade de Munique. Os seus escritos tornaram-se rapidamente populares na Alemanha e tiveram mesmo um certo reconhecimento internacional, inclusive fora do mundo germânico, como comprova o facto de ter sido admitido como membro da

American Geographical Society (1930). Note-se, ainda, que para o seu sucesso contribuiu, também, a sua experiência no exercício de cargos militares e o vasto conhecimento prático das imensas regiões da Ásia e do Pacífico, especialmente do Japão, onde desempenhou funções como adido militar (1908-1910).

Para a compreensão dos trabalhos de Haushofer e da *Zeitschrift für Geopolitik* é importante notar que estes se desenvolveram num período político, económico e social extremamente conturbado da história da Alemanha da primeira metade do século XX, em que era grande a difusão entre a população de um sentimento de decadência, que estimulava a necessidade de promover o ressurgimento do Ocidente (liderado pela Alemanha), ideia amplamente sugerida por obras de intelectuais famosos como Oswald Spengler em *Der Untergang des Abendlandes* (A Decadência do Ocidente I-II, 1918-1922). A isto temos de juntar, ainda, a humilhação sofrida pela derrota militar na I Guerra Mundial e a incapacidade do regime democrático instituído pela República de Weimar (1918-1933) – que sucedeu à renúncia do Kaiser Wilhelm II e ao fim da Alemanha imperial do II *Reich* (1871-1918) – em resolver os problemas sociais e territoriais. E temos de adicionar também a subversão do regime democrático de Weimar e a sua deposição pelo partido nazi de Adolf Hitler, com a fundação do III *Reich* (1933-1945), estreitamente associada ao desencadear dos trágicos acontecimentos da II Guerra Mundial.

É também importante notar que os trabalhos de Haushofer surgiram no contexto de um grande debate que, nos anos 1924-1925, estalou entre a comunidade de geógrafos alemães e que opôs os defensores da Geografia Política clássica, na linha de Ratzel, aos defensores de uma nova Geopolítica. Este debate desencadeou-se essencialmente por duas grandes razões: a primeira, de contornos marcadamente académicos e de tipo epistemológico, resultava do facto de Kjellén ter sustentado a criação não só de um neologismo, como também de uma ciência original, só que a sua posição não era propriamente consensual entre a comunidade dos geógrafos alemães (os detractores de Kjellén afirmavam que este não tinha criado nenhuma disciplina nova, pois apenas tinha deslocado a Geografia Política para o espaço da Antropogeografia de Ratzel, e colocado a Geopolítica no lugar da Geografia Política ratzeliana...); a segunda razão tinha contornos menos académicos e bastante mais políticos, e era consequência directa do já referido ambiente conturbado que se vivia na Alemanha após a derrota na I Guerra Mundial, existindo, dentro da comunidade de geógrafos, diversas vozes que sustentavam que esta tinha tido também grandes responsabilidades nessa derrota, por não ter sabido contribuir para uma formação geopolítica adequada da classe dirigente e da própria população, ao contrário do que acontecera nas rivais Grã-Bretanha e França.

Karl Haushofer foi um dos principais protagonistas desse debate. Num artigo que ficou famoso nos anais desta polémica, precisamente intitulado *Politische Erdkunde und Geopolitik* (Geografia Política e Geopolítica, 1925), começou por sustentar a necessidade de difundir o conhecimento geopolítico, como saber estratégico, entre a elite dirigente alemã (políticos, diplomatas e militares) e a população em geral. E, para isso, era necessário romper com a tradição geográfica anterior pois a disciplina, a Geografia, tinha-se constituído de uma maneira errada, sobre o dualismo Geografia Física/Geografia Humana, sendo o trabalho de Ratzel, embora indiscutivelmente importante, já ultrapassado. Então, traçou uma distinção entre a Geografia Política, que estuda a distribuição do poder estatal à superfície dos continentes e as condições (solo, configuração, clima e recursos) nas quais este se exerce, e a Geopolítica que tem por objecto a actividade política num espaço natural (Korinman, 1990: 155).

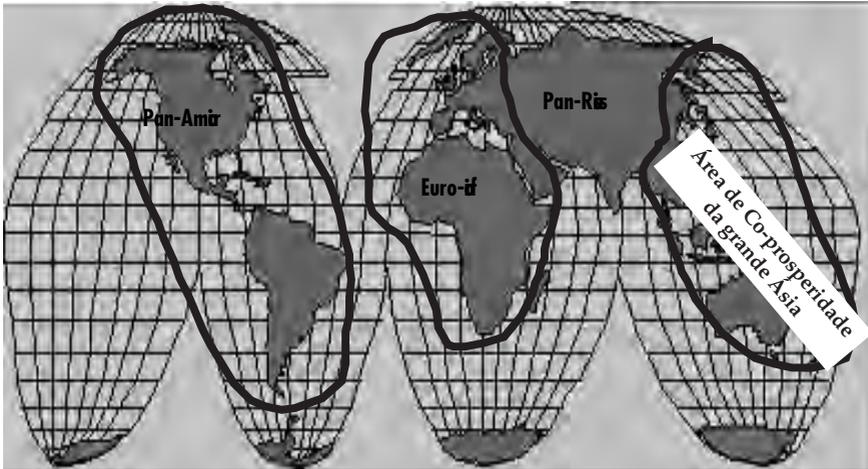
Se esta distinção se apresentava ainda fluída, posteriormente, outro elemento da equipa redactorial da *Zeitschrift für Geopolitik*, Hermann Lautensach, num artigo intitulado *a Geopolitik und Schule* (“A Geopolítica na Escola”, 1928), traçou os seus contornos de uma maneira mais evidente: enquanto a Geografia Política tem por objecto as formas do ser estaduais e adopta uma perspectiva “estática”, a Geopolítica interessa-se pelos processos políticos do passado e do presente, e está imbuída de uma perspectiva “dinâmica” (*idem*: 155).

Para além desta tomada de posição no debate que opôs geógrafos a geopolíticos podem-se encontrar, no âmbito dos vastíssimos trabalhos de Haushofer na *Zeitschrift für Geopolitik* (uma listagem dos principais artigos publicados por Haushofer pode encontrar-se em Steuckers, 1992 5-6), várias ideias e teses geopolíticas importantes, algumas das quais vamos analisar mais de perto, pela sua relevância, quer para a compreensão do seu pensamento, quer pelas suas implicações políticas na Alemanha do período entre as duas guerras mundiais.

A primeira foi formulada em *Grenzen in ihrer Geographischen und Politischen Bedeutung* (As Fronteiras e o seu Significado Geográfico e Político, 1927), onde exortou os seus compatriotas a aprofundarem o conhecimento sobre as fronteiras nacionais, defendendo que estas são factos biogeográficos, e que por isso não se podem compreender, nem justificar, apenas por critérios jurídicos. Assim, as fronteiras biologicamente justas são as que são pensadas, concebidas e traçadas segundo uma perspectiva multidisciplinar (histórica, geográfica, biológica, etc.) e não estritamente jurídica. Em defesa desta concepção biogeográfica das fronteiras, argumentou ainda que certos povos, especialmente os que não dispunham de reservas coloniais (*i. e.* territoriais), poderiam ser constringidos, a

ter de efectuar uma drástica limitação de nascimentos, para manterem a sua população em valores comportáveis com a dimensão do território. E denunciou o egoísmo das nações colonialistas, que condenavam à regressão ou até mesmo ao desaparecimento, as nações europeias que não tinham deixado a sua área de fixação original (Steuckers, 1992: 2).

Mapa I - As pan-regiões de Haushofer



Num segundo importante trabalho, intitulado *Geopolitik der Pan-Ideen* (Geopolítica das Ideias Continentalistas, 1931), foi desenvolvido aquilo que ficou conhecido como tese das “Pan-regiões”, sendo, ironicamente, a sua concepção influenciada pela ideia da “Pan-Europa”, promovida na época pelo conde austríaco Richard Coudenhove-Kalergi (curiosamente também com grandes ligações ao Japão, pelo facto de ter nascido em Tóquio, onde o seu pai foi diplomata no tempo do império Ástro-Húngaro, e de a sua mãe ser de origem nipónica), uma personalidade que figura, com um merecido lugar de destaque, nos anais dos movimentos europeístas que defendiam a unificação política europeia, por via pacífica, no período entre as duas guerras mundiais.

Entre outras propostas inovadoras, foi Coudenhove-Kalergi quem primeiro formulou a ideia da gestão comum do carvão e do aço franco-alemão, como método de reconciliação, no ano de 1923, ideia que no pós-II Guerra Mundial foi retomada por Jean Monnet (a quem normalmente é a atribuída a sua autoria) e pelos fundadores das Comunidades Europeias. Todavia, é fundamental notar que não era exactamente

essa a ideia das “Pan-regiões” nem de unidade europeia que Haushofer propunha. O recurso a uma hegemonia eventualmente violenta da potência dominante (a Alemanha), era admitido, se necessário, para o controlo da região que lhe estava adstrita, o que nada tinha a ver com pan-europeísmo pacífico e de adesão voluntária dos Estados defendido por Coudenhove-Kalergi.

Nesta tese geopolítica foram identificadas quatro grandes regiões mundiais: a “Euro-África” (abrangendo toda a Europa, o Médio-Oriente e todo o continente africano); a “Pan-Rússia” (abrangendo a generalidade da ex-União Soviética, o sub-continente indiano e o leste do Irão); a “Área de Co-prosperidade da grande Ásia” (abrangendo toda a área bordejante da Índia e sudeste asiático, o Japão, as Filipinas, a Indonésia, a Austrália e generalidade das ilhas do Pacífico); e a “Pan-América” (onde se inseria todo o território desde o Alaska à Patagónia e algumas ilhas próximas do Atlântico e do Pacífico).

Estreitamente ligada com a tese das “Pan-regiões” encontra-se a ideia dos Estados-directores” (*i. e.* de um directório de potências), que consistia na liderança de cada uma dessas áreas por um Estado forte, dinâmico, com grande população e recursos, dotado de altos padrões económicos e industriais, bem como de uma posição geográfica que lhe permitisse exercer um efectivo domínio sobre os restantes. Os Estados melhor posicionados para exercer essa liderança seriam, segundo Haushofer, a Alemanha (Euro-África), a Rússia (Pan-Rússia), o Japão (Área de Co-prosperidade da grande Ásia) e os EUA (Pan-América).

A *Geopolitik der Pan-Ideen* e outros trabalhos de Haushofer tiveram significativas repercussões no exterior, especialmente no Japão imperial dos anos 30 e 40 (que, juntamente com a Itália de Mussolini, constituiu um elo fundamental das chamadas potências do “Eixo”). Nesse país, o conceito de geopolítica de Kjellén tinha já sido introduzido, em 1925, pela mão do geógrafo Chikao Fujisawa, numa recensão crítica do já referido trabalho de Kjellén, *Staten som Lifsform*, publicada num jornal nipónico de Direito Internacional e Diplomacia, onde Fujisawa apontava as potencialidades abertas pelo mesmo, para um estudo das questões geográficas e políticas ligadas ao Estado fora da perspectiva formal e abstracta tradicional (Takeuchi, 2000: 72). Estando o caminho intelectual já aberto pela receptividade de Fujisawa e outros geógrafos ao neologismo de Kjellén, a rápida aceitação e popularidade dos trabalhos Haushofer no Japão, deveu-se, também, ao seu profundo conhecimento do carácter do povo japonês e das suas instituições políticas, militares e sociais, relatado elogiosamente em *Dai Nihon. Betrachtungen über Gross-Japans Wehrkraft Gross-Japans Weherkraft, Weltstellung und Zukunft* (O Grande Japão. Observações sobre a defesa a posição mundial e o futuro do Japão, 1913).

Todavia, é importante notar que a geopolítica japonesa não foi meramente um produto importado da Alemanha, sendo os seguidores de Haushofer apenas umas das suas correntes importantes. Antes da sua influência chegar ao Japão, já existia a influente escola geográfica da Universidade Imperial de Kyoto, dirigida por Saneshige Komaki, onde se desenvolveu uma escola de geopolítica com características próprias: a Escola de Kyoto; e existia também uma importante organização de estudos geográficos, económicos e políticos: a Associação Japonesa de Geopolítica, liderada por Nihon Chiseigaku Kyokai (*ibidem*: 75).

3. Se é associado à história da geopolítica alemã que encontramos a origem, conceito e os mais significativos esforços de teorização (e justificação) de uma disciplina nova é, por sua vez, no âmbito da *Geopolitics* (i. e. da geopolítica britânica) que encontramos o que habitualmente é considerado o principal texto fundador da disciplina: *The Geographical Pivot of History*, tema da conferência proferida pelo *Honourable Sir Halford John Mackinder*, em Londres, na Sociedade Real de Geografia, a 21 de Janeiro de 1904. O seu autor foi um notável geógrafo e académico na sua época, professor de Geografia em Oxford (1887-1905) – o primeiro desde que no século XVI Richard Hakluyt ensinara Geografia nessa universidade –, director do Colégio Universitário de Reading (1892-1903), director da *London School of Economics and Political Sciences* (1903-1908) e um explorador famoso do continente africano, sendo o primeiro europeu a escalar o monte Quénia até ao seu cume (1899).

O principal objectivo de Mackinder, como geógrafo e professor, foi reabilitar a imagem da Geografia aos olhos do mundo académico, na esteira dos prestigiados trabalhos de Carl Ritter e Friedrich Ratzel na Alemanha. E, tal como Ritter, que ensinava na universidade e na Escola de Guerra, Mackinder deu também cursos aos oficiais do Estado-maior britânico (a partir de 1906). Mas, para além dos seus objectivos estritamente académicos como geógrafo-professor, desenvolveu uma carreira política activa e esteve ligado aos círculos dirigentes britânicos. A sua participação política iniciou-se nas fileiras dos chamados “liberais imperialistas”, mas após a decisão do secretário do governo britânico para as colónias, Joseph Chamberlain, em 15 de Maio de 1903, de renunciar oficialmente a uma política de livre comércio em detrimento de uma política comercial tarifária proteccionista do comércio no interior do império (pretendendo fechá-lo à crescente concorrência alemã e norte-americana), deu-se uma cisão nas fileiras dos “liberais imperialistas”: de um lado ficaram os partidários do livre comércio sem restrições ao exterior; do outro os que, invocando razões estratégicas e geopolíticas defendiam a política tarifária proteccionista de Joseph Chamberlain. Mackinder juntou-se a estes últimos e, posteriormente, acabou por associar-se aos conservadores tendo ocupado o cargo de deputado na Câmara dos Comuns

(1910-1922); desenvolveu, ainda, missões diplomáticas no Sul da Rússia (1919-1920), para onde foi nomeado pelo *Foreign Office*, dirigido na época por Lord Curzon, como Alto Comissário britânico, tendo, após o seu regresso, trabalhado activamente na fundação de uma aliança anti-bolchevique.

Não deixa de ser curioso verificar também a existência de significativas similitudes entre Halford Mackinder e o seu mais célebre contemporâneo - Winston Churchill -, quer nos percursos pessoais, quer nas ideias (a principal divergência de ideias que se pode detectar entre estas duas personalidades é sobre a questão do livre comércio no interior do Império Britânico: enquanto Mackinder foi um acérrimo defensor do protecționismo comercial, Churchill cerrou fileiras em torno de um política de livre comércio). Ambos nasceram durante o longo reinado da Rainha Vitória (1837-1901), o período áureo do império no século XIX (Mackinder em 1861; Churchill em 1874); ambos podem ser descritos através das palavras que François Bédarida (1999: 369), magistralmente utilizou para caracterizar o percurso de Churchill: “não se pode compreender a [sua] vida nem a [sua] obra sem perceber até que ponto ele permaneceu um vitoriano imerso - outros dirão - perdido na modernidade do século XX”; ambos foram ardentes defensores do Império Britânico e empreenderam viagens exploratórias e/ou combateram ao serviço do império (subida ao monte Quénia, de Mackinder, em 1899; combate na guerra dos *Boers*, na África do Sul, de Churchill, em 1899-1900, etc.); ambos transitaram do Partido Liberal para o Partido Conservador (Mackinder em 1910; Churchill em 1924); ambos mostravam uma desconfiança endémica face à Rússia (especialmente após a revolução bolchevique de 1917), como principal inimigo do Império Britânico, do Estado de direito, da liberdade e da democracia; ambos acabaram por projectar o seu nome na história, sobretudo devido aos acontecimentos da II Guerra Mundial.

Se *The Geographical Pivot of History*, de Mackinder, é generalizadamente considerado o texto fundador do discurso geopolítico moderno, não deixa também de ser curioso notar, no mesmo, a ausência total da palavra Geopolítica. Essa ausência pode-se também constatar em todos os outros trabalhos importantes do geógrafo britânico. Tudo indica que essa ausência foi deliberada, e que não se deve propriamente a um desconhecimento dos trabalhos de Kjellén e dos seus seguidores alemães, mas a uma premeditada atitude patriótica (compreensível se atendermos às suas posições políticas anteriormente expostas), de rejeição do neologismo devido à sua conotação germânica.

Voltando à análise do texto fundador de Mackinder, verifica-se que este passou em revista, de uma maneira sintética e abrangente, a história universal, através de uma grelha de leitura geográfica, sustentando que foi nas imensas planícies asiáticas que ocorreram os

acontecimentos decisivos da história universal, e que esta zona do mundo teve, milenarmente, uma influência decisiva no rumo dos acontecimentos mundiais. Face a esta constatação histórico-geográfica propôs um conceito analítico original - a área *pivot* (1904) - cuja designação (e contornos), foram posteriormente alterados para *Heartland* (1919), como resultado da sua reflexão sobre os acontecimentos¹ da I Guerra Mundial (Blouet, 1987: 167), e, provavelmente também, da influência exercida pelo seu contemporâneo, o geógrafo da Universidade de Londres, James Fairgrieve, em trabalhos como *Geography & World Power* (1915).

A este propósito, não deixa de ser curioso notar que, ao contrário do que acontece com a *Geopolitik* de Karl Haushofer (normalmente abundantemente ligada a outros contributos, às vezes até sem grande fundamentação...), a geopolítica britânica da primeira metade do século XX é, normalmente, apresentada como tendo em Mackinder a sua figura central e mais ou menos única, e as suas ideias são também apresentadas como revestindo uma quase total originalidade, face à ausência de conexões estabelecidas com trabalhos precursores, ou de geógrafos seus contemporâneos. Mas esta imagem naturalmente que não resiste a uma análise mais profunda dos trabalhos de Mackinder. *The Geographical Pivot of History* (1904) foi, em grande parte, uma reacção britânica à influência (que Mackinder julgava perniciosa para o poder britânico), dos trabalhos do almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan sobre a apologia do poder marítimo, o mais famoso dos quais intitulado *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783* (1890). O grande impacto dos trabalhos de Mahan sobre os seus contemporâneos pode-se facilmente constatar-se na rival Alemanha onde, por exemplo, o Kaiser Wilhelm II determinou que os livros Mahan fossem leitura obrigatória pelos oficiais da sua marinha imperial.

Por sua vez, o compatriota de Mackinder, James Fairgrieve, no já referido *Geography & World Power* (1915), analisou as conexões entre os factores geográficos e o poder estadual ao longo da história, numa linha de pensamento semelhante à que Mackinder desenvolveu inicialmente no escrito de 1904 e, posteriormente, num outro importante trabalho publicado no imediato pós I Guerra Mundial, intitulado *Democratic Ideals and Reality* (1919). Quer dizer, Mackinder foi simultaneamente influenciador e influenciado por

1 "The inclusion of East Europe in the Heartland concept was of importance. Mackinder, after an examination of the events leading up to World War I, had come to the opinion that the struggle for command of the Heartland would be between Germany and Russia [...] The Heartland concept was not a statement of the Pivot idea; it was a prediction made in the light of practical politics and the First World War, and it proved to be remarkably accurate [...] The 1919 statement brought in a tradition that saw Central Europe as the fulcrum from which the lever of power could be exercised» (Blouet, 1987: 167).

Fairgrieve. Isso é visível no seu trabalho de 1919, onde o *Heartland* surge como uma vasta região que corresponde, na sua essência, às imensas planícies do continente asiático, que geograficamente têm o seu início na Europa de Leste e que pela sua imensidão e protecções naturais (gelos árticos no norte e cadeias montanhosas no sul) são praticamente inacessíveis às talassocracias (*i. e.* ao poder marítimo).

Em *Democratic Ideals and Reality*, Mackinder começou por lembrar que o pensamento dos “grandes organizadores” que mais influenciaram o destino político da Europa do século XIX (Napoleão I e Bismarck), foi sempre de tipo essencialmente estratégico. E que esta forma de pensamento se contrapõe, naturalmente, ao pensamento dos democratas puros (Mackinder estava, provavelmente, a pensar no “idealismo” do presidente norte-americano Woodrow Wilson...), que tendem a raciocinar quase exclusivamente em termos de grandes princípios éticos (e jurídicos). Por isso, Mackinder fez notar que, apesar da importância dos ideais democráticos, não se podia subestimar o impacto que o pensamento estratégico dos grandes organizadores tinha na política internacional. E isto podia facilmente verificar-se pela análise da história europeia: para responder à França e ao agressivo militarismo napoleónico após a derrota de Jena (1806), a Alemanha (ou melhor a multiplicidade de entidades políticas autónomas que partilhavam o espaço germânico), sob o galvanizador impulso intelectual de Johan Gottlieb Fichte, através dos empolgantes *Reden an die Deutsche Nation* (Discursos à Nação alemã), proferidos na Universidade de Berlim (1807-1808) lançou, sob a liderança da Prússia, as bases do serviço militar obrigatório, da educação universal obrigatória, e estabeleceu, ainda, uma forte ligação entre a instituição universitária e a academia militar, onde se formava grande parte da elite dirigente alemã. Foi a superioridade daquilo que parafraseando o estratega militar britânico Liddell Hart se pode qualificar como a “grande estratégia” nacional alemã (*i. e.*, uma estratégia que não se restringiu aos aspectos militares, antes foi formulada em termos globais, ou seja militares, económicos, culturais, etc.), baseada na *Kultur* que, na segunda metade do século XIX permitiu à Alemanha de Otto von Bismarck superar a França de Napoleão III, ascendendo a potência dominante da Europa continental.

Assim, Mackinder recorrendo a uma metáfora cheia de simbolismo e originalidade, lembrou aos dirigentes dos Estados vencedores da I Guerra Mundial que, conforme um general romano instruíra um escravo para segredar-lhe ao ouvido que era mortal (de modo a que nos momentos de triunfo militar não perdesse a noção da realidade), também estes deveriam ter alguém a lembrar-lhes repetidamente: *who rules East Europe commands the Heartland; who rules the Heartland commands the World-Island; who rules the World-island*

*commands the World*² (quem controlar a Europa de Leste domina o *Heartland*; quem controlar o *Heartland* dominará a Ilha-Mundial; quem controlar a Ilha-Mundial dominará o mundo) (Mackinder, 1919 [1942]: 150).

Mapa II - A Ilha Mundial dividida em seis regiões naturais



Fonte: Halford J. Mackinder (1919 [1942]: 78-79) - adaptação

De facto, Mackinder, com a publicação da obra *Democratic Ideals and Reality*, pretendeu intervir nesse debate, chamando à atenção dos principais dirigentes políticos da aliança militar vencedora - Lloyd George (Reino Unido), Woodrow Wilson (EUA) e Georges Clemenceau (França) - para a necessidade premente de organizar a Europa

² “Who rules Bohemia rules Europe was how Bismarck had expressed the theme. The Masaryk [Thomas G.], articles on Pan-Germanism in *The New Europe* had made Mackinder fully aware of this line of thought in German consciousness [...] In *Democratic Ideals and Reality* Mackinder encapsulated this theme in his widely quoted jingle” (Blouet, 1987: 167).

de Leste, mantendo-a fora do controlo duma única potência terrestre, por força das específicas características peninsulares da Europa Ocidental. Assim, aquilo que designou como um cordão de *buffer-states* (Estados-tampão), deveria separar a Alemanha da Rússia, evitando que uma só potência dominasse o *Heartland* (Mackinder, 1919 [1942]: 158). Assinalável é o facto deste trabalho do geógrafo britânico ser não só um marco importante do pensamento realista-político, em defesa da tradicional *balance of powers* (balança dos poderes), como constituir uma interessante antecipação de muitos dos argumentos usados nos virulentos ataques a que foi sujeito o idealismo consubstanciado na Sociedade das Nações (instituída precisamente em 1919), ao longo da segunda metade dos anos 30, nomeadamente pelo seu compatriota – o historiador Edward H. Carr – em *The Twenty Years Crisis* (1939).

4. Não é possível compreender as imagens profundamente negativas e diabolizadas (criadas sobretudo no mundo anglo-saxónico e especialmente nos EUA), em torno da *Geopolitik* e de Karl Haushofer, se não se tiver em conta o enorme impacto (e apreensão) gerado junto do público norte-americano, pelos sucessos da *wermacht* (o exército da Alemanha nazi) na II Guerra Mundial, durante a sua *blitzkrieg* (guerra relâmpago) que levou à conquista de quase toda a Europa, nos anos 1939-1941; nem é possível compreender também essas imagens, se não tivermos em consideração o envolvimento directo dos EUA nesse conflito, a partir do ataque do Japão à base naval de Pearl Harbour, nas ilhas do Hawaii, no Oceano Pacífico, a 8 de Dezembro de 1941.

É possível constatar-se que os *media* norte-americanos mostravam já bastante interesse e curiosidade, quer pela *Geopolitik*, quer pela personalidade de Haushofer, mesmo antes da entrada dos EUA na II Guerra Mundial. Diversos artigos com títulos sugestivos apareceram um pouco por toda a imprensa, sendo os mais célebres (e sensacionalistas) da autoria do jornalista Frederick Sondern. *Hitler's Scientists* (Os Cientistas de Hitler) e em *The Thousand Scientists behind Hitler* (Mil Cientistas por detrás de Hitler) figuram nos anais dos principais relatos mediáticos sobre a “nova ciência alemã” (Ó Tuathail, 1996: 111-121). Estes artigos foram publicados no ano de 1941, respectivamente, na *Reader's Digest* e na *Collier's* (duas publicações de massa), tendo um enorme impacto no público norte-americano. Em *The Thousand Scientists behind Hitler*, era descrita a existência de um “mítico” Instituto de Geopolítica, em Munique, (algo que de facto se verificou nunca ter existido e cuja invenção, tem, provavelmente, origem na deturpação do papel de outra instituição, a *Deutschen Akademie* (Academia Alemã), que Haushofer efectivamente presidiu entre 1934 e 1937...), chefiado por Haushofer, e sugerido que Hitler tinha uma

espécie de “pacto satânico com forças obscuras, uma das quais seria uma nova ciência de conduzir a política e a guerra. Essa nova arma, a geopolítica, saída dos laboratórios de Munique, seria servida por um grupo de cientistas enfeudados à política agressiva alemã.” (Frederick Sondern citado por Valente de Almeida, 1988 [1990]: 138).

Já depois da entrada dos EUA na guerra, a revista *Life* de 21 de Dezembro de 1942, anunciava como título do artigo principal, da autoria de J. Thorndike: *Geopolitics: The lurid career of a scientific system which a Briton invented, the Germans used and the Americans need to study* (Geopolítica: O atraente percurso de um sistema científico que um britânico inventou, os alemães usam e os americanos precisam de estudar) (Ó Tuathail, 1996: 111). Neste contexto, é possível verificar-se que o ano de 1942 foi particularmente importante, tendo sido, durante o mesmo, publicados diversos trabalhos influentes, agora sobre a forma de livro, todos, curiosamente da autoria de emigrantes europeus da *Mittel Europa* (Europa Central), que se radicaram nos EUA, e consubstanciando um conjunto de estudos, os quais, parafraseando Ó Tuathail (1996: 121), se podem qualificar como do tipo *middle-brow policy narrative* (i. e. como trabalhos interessantes, mas sem muita profundidade e grande rigor académico). Entre esses trabalhos destacam-se os da autoria de Hans Weigert intitulado *Generals and Geographers: The Twilight of Geopolitics* (Generais e Geógrafos: O Crepúsculo da Geopolítica) e o de Robert Strausz-Hupé, *Geopolitics: The struggle for Space and Power* (Geopolítica: A luta pelo Espaço e pelo Poder), que vamos analisar sinteticamente e apenas nos seus traços essenciais.

Para Hans Weigert (1942: 28-29), a essência do pensamento cultural e político germânico do início do século XX, e as raízes da *Geopolitik*, podiam encontrar-se já na leitura do *best-seller* de Oswald Spengler, *Der Untergang des Abendlandes I-II* (1918-22), obra que os norte-americanos trataram com superficialidade³ e cuja recepção nos meio cultural e político dos EUA foi feita com manifesta falta de espírito crítico. Quanto à influência de Haushofer sobre Adolf Hitler, Weigert demarcou-se, pelo menos em parte, daqueles que, especulativamente, pretendiam ver o dedo de Haushofer em toda a acção política de Hitler e na redacção do *Mein Kampf* (A Minha Luta). A este propósito referiu, em tom irónico, que Haushofer certamente “teve o azar de perder o autocarro para visitar Hitler na prisão de Landsberg” quando este estava a escrever o famoso capítulo XIV do *Mein Kampf*, o qual contém as principais directrizes da política externa do *III Reich* (Weigert, 1942: 151). Isto

³ A começar pelo título que, na opinião de Weigert, foi mal traduzido pelo editor norte-americano, para *The Decline of The West*, i. e. “A Decadência do Ocidente”, quando deveria ter sido traduzido para *The Downfall of the West*, i. e. “A Queda do Ocidente”.

porque o seu conteúdo diverge das principais teses geopolíticas de Haushofer, que sempre foi contrário à “operação Barbarossa”, ordenada por Hitler, em 1941, e que levou, à invasão da ex-União Soviética, com resultados catastróficos para os exércitos nazis e para a sobrevivência do regime hitleriano.

Paralelamente ao processo de especulação (e de “satanização”) que se desenvolvia nos *media* norte-americanos e, em menor grau, na já referida literatura do tipo *middle-brow*, a *Geopolitik* foi simultaneamente objecto de um processo de descredibilização, agora a um nível mais profundo e especificamente académico-científico. Nesse processo, destacou-se o mais célebre e influente geógrafo norte-americano da primeira metade do século XX – Isaiah Bowman – director da *American Geographical Society* (1915-1935), conselheiro-chefe para as questões territoriais do presidente Woodrow Wilson, na Conferência de paz de Versalhes (1919), membro fundador e presidente (1931-1934) do *Council on Foreign Relations* que esteve na origem da fundação da revista norte-americana, *Foreign Affairs*, em 1922, (criada com o objectivo de combater as tendências isolacionistas dos EUA e forjar uma nova consciência geográfica nos EUA, despertando o público e os dirigentes norte-americanos para o seu papel nos assuntos internacionais), presidente da Universidade Johns Hopkins (1935-1948) e conselheiro do departamento de Estado para as questões territoriais durante a II Guerra Mundial. Bowman começou por ser conhecido do grande público, pela organização de expedições patrocinadas pela *American Geographical Society* e posterior publicação dos seus relatos, sendo a mais importante aos Andes situados a Sul do Perú, em 1915 (uma semelhança notória com o percurso de Mackinder). Mas, foi sobretudo o trabalho intitulado *The New World: Problems in Political Geography* (O Novo Mundo: Problemas de Geografia Política, 1921), onde descreveu e analisou os impérios, os Estados e as colónias do mundo, na sequência dos arranjos territoriais saídos da I Guerra Mundial, que lhe deu maior notoriedade: o departamento de Estado distribuiu 400 cópias pelas suas representações consulares em todo o mundo e, durante a II Guerra Mundial, foram distribuídas 200 cópias pelas livrarias de campo do exército norte-americano (Ó Tuathail, 1996: 151-152). Por sua vez, com os desenvolvimentos da II Guerra Mundial e a crescente atenção prestada pelos *media* à Geopolítica aumentou a notoriedade de Bowman. No discurso público norte-americano era referido correntemente como “o nosso” geopolítico; e, simultaneamente, gerou-se nos *media* uma tendência espontânea de o qualificar como o “Haushofer americano” o que, por razões patrióticas e académicas compreensíveis, irritou o célebre geógrafo. E, por reacção a esta “ligação perigosa”, Isaiah Bowman publicou um influente artigo na *Geographical Revue*, em Outubro de 1942, intitulado *Geography versus Geopolitics*, onde afirmava que “a Geopolítica representa uma visão distorcida das relações

históricas, políticas e geográficas do mundo e das suas partes... os seus argumentos tal como são desenvolvidos na Alemanha servem apenas para sustentar o caso da agressão alemã” (Isaiah Bowman citado por Ó Tuathail, 1996: 154).

Este esforço de demarcação de Isaiah Bowman face à “ciência Geopolítica” (*i.e.* à *Geopolitik*) foi secundado em publicações sobre Política Internacional dirigidas a públicos selectivos, como a *Foreign Affairs*, através da contraposição de teses geopolíticas “boas”, onde se evitava o uso da palavra proscrita. Ainda no ano de 1942, e na consequência do interesse do público norte-americano por *Democratic Ideals and Reality* de Mackinder, surgiram duas reedições desse trabalho (respectivamente em Maio e Outubro) e Hamilton Fish Armstrong, o editor na época da *Foreign Affairs*, solicitou a Mackinder uma revisão da teoria do *Heartland* face aos acontecimentos da II Guerra Mundial. Dessa solicitação resultou um famoso artigo intitulado *The Round World and the Winning of the Peace*, publicado em Julho de 1943, onde Mackinder formulou a tese do *Midland Ocean*, numa antecipação daquilo que ficou conhecido por política de *containment* do expansionismo soviético, na época de Harry Truman, e que esteve na génese da Aliança Atlântica.

Mas, nesse mesmo ano de 1942 surgiram também dois importantes trabalhos da autoria de um norte-americano de origem holandesa, Nicholas John Spykman, ex-jornalista (1913-1920) e professor de Relações Internacionais na Universidade de Yale desde 1928, (onde foi também director do Instituto de Relações Internacionais. O primeiro, intitulado *The America’s Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power* (1942), para além de ter recebido comentários elogiosos de Isaiah Bowman, foi qualificado pelo seu editor, a *Harcourt, Brace and Company*, como “a primeira análise geopolítica abrangente da posição dos Estados Unidos no mundo” feita pela “maior autoridade norte-americana em geopolítica” (apresentação de Spykman na capa da edição de 1942). Quanto ao segundo, *The Geography of the Peace* (1944), redigido em 1943 mas publicado postumamente, marcou decisivamente a política externa do pós-II Guerra Mundial com o conceito de *Rimland* (uma zona entre os poderes marítimo e terrestre, que abrangia parte da Europa Ocidental, o Médio Oriente, a Turquia, o Irão, a Índia, o Paquistão, a China, a Coreia, o Japão, o Sudoeste Asiático e a costa do pacífico da Rússia) uma área geoestratégica determinante para a segurança dos EUA no mundo (e que influenciou toda a sua política de alianças militares).

É neste contexto politicamente tumultuoso e de separação de águas entre uma geopolítica “boa” e uma geopolítica “má” que tem de ser entendida a conhecida (mas frequentemente mal interpretada) afirmação do professor da Universidade de Chicago, Hans J. Morgenthau (um dos principais impulsionadores do estudo académico autónomo das

Relações Internacionais nos EUA) de que “a geopolítica é uma pseudociência” (1948 [1997]: 178). O que Morgenthau (tal como Bowman) quis de facto qualificar como uma pseudociência não foi, como pode parecer à primeira vista, a Geopolítica (*i.e.*, o saber geopolítico em geral), mas, apenas, uma determinada visão geopolítica particular, a da *Geopolitik* (*i.e.*, a geopolítica alemã-nazi). Certamente que nem Bowman, nem Morgenthau, pretendiam incluir nas suas críticas os trabalhos geopolíticos do britânico Mackinder (que sempre evitou usar a palavra Geopolítica...) nem os do seu compatriota Spykman que, aliás, se inserem perfeitamente na sua visão realista e anglo-saxónica das Relações Internacionais. Mas, o esforço empreendido pelos meios académico-científicos norte-americanos de “separação de águas”, entre uma “Geopolítica boa” (não designada por Geopolítica...) e uma “Geopolítica “má” não foi em vão: o uso da palavra Geopolítica foi praticamente banido do vocabulário da Política Internacional durante três décadas (até aos anos 70 do século XX). A principal ironia deste processo é que, paralelamente, o pensamento geopolítico floresceu nos EUA do pós II Guerra Mundial mais do que em qualquer outro Estado do mundo...

Bibliografia

Aron, Raymond (1962 [1984]), *Paix et Guerre entre les Nations*, 8^{ème} édition, Paris: Calmann-Lévy.

Bédarida, François (1999), *Churchill* (trad. port., Churchill, 2001), Lisboa: Editorial Verbo.

Blouet, Brian W. (1975), *Sir Halford Mackinder (1864-1947): some new perspectives*, research paper n^o 13, Oxford: School of Geography/University of Oxford.

Blouet, Brian W. (1987), *Halford Mackinder. A Biography*, Texas: Texas A&M University Press.

Carr, Edward H. (1939 [1964]), *The Twenty Years Crisis, 1919-1939*, (2nd edition, 1946, reprinted by arrangement, 1964) New York: Harper & Row, Publishers.

Dodds, Klaus e Atkinson, David (2000), “Introduction to geopolitical traditions: a century of geopolitical thought” in K. Dodds e D. Atkinson [eds] *Geopolitical traditions: a century of geopolitical thought*, London-New York: Routledge. [pp. 1-24].

Dorpalen, Andreas (1942), *The World of General Haushofer: Geopolitics in Action*, New York: Farrar & Reinhart.

Fairgrieve, James (1915), *Geography and World Power*, London: University of London Press.

Fettweis, Christopher J. (2000), "Sir Halford Mackinder, Geopolitics and Policymaking in the 21st Century" in *Parameters, US Army War College Quarterly*, Summer [pp. 58-71].

Haushofer, Karl (1923), *Japan und die Japaner. Eine Landeskunde*. (trad. fr., *Le Japon et les Japonais*, 1937), Paris-Genève: Éditions Payot.

Heffernan, Michael (2000), "Fin de siècle, fin du monde? On the origins of european geopolitics, 1890-1920" in K. Dodds e D. Atkinson [eds.] *Geopolitical traditions: a century of geopolitical thought*, London-New York: Routledge. [pp. 27-51].

Kissinger, Henry (1994), *Diplomacy* (trad. port., 1996, *Diplomacia*), Lisboa: Gradiva.

Kjellén, Rudolf (1916 [1924]), *Staten som Lifsform* (trad. al., 1924, *Der Saat als Lebensform*), Berlin: Kurt Wowninkel Vlg.

Kjellén, Rudolf e Haushofer, Karl [ed.] (1930), *Die Grossmächte vor und nach dem Weltkriege*, Leipzig: Teubner.

Korinman, Michel (1990), *Quand l'Allemagne pensait le monde. Grandeur et décadence d'une géopolitique*, Paris: Fayard.

Korinman, Michel (1991), *Continents Perdus. Les Precurseurs de la Géopolitique Allemande*. Paris: Economica.

Lacoste, Yves [ed.] (1993 [1995]), *Dictionnaire de Geopolitique*, 2^{ème} édition, Paris: Flammarion.

Mackinder, Halford J. (1904 [1998-1999]), *The Geographical Pivot of History* (artigo originalmente publicado no *Geographical Journal*, vol. 23, 1904, pp. 421-444, trad. fr. de Hervé Coutau-Bégarie, *Le Pivot Géographique de l'Histoire*), www.stratisc.org/strat_055_MACKINDERP.html/

Mackinder, Halford J. (1919 [1942]), *Democratic Ideals and Reality, A Study in the Politics of Reconstruction* (3th edition, October, 1942), New York: Henry Holt and Company.

Mattern Jhoannes (1942), *Geopolitik: Doctrine of National Self-Sufficiency and Empire*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Morgenthau, Hans J. (1948 [1997]), *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (6th edition revised by Kenneth W. Thompson, 1997), New York-Singapore: McGraw-Hill International Editions.

Ó Tuathail, Gearóid [Gerard Toal] (1996), *Critical Geopolitics*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Parker, Geoffrey (1998), *Geopolitics, Past, Present and Future*, London-Washington: Francis Pinter/Frank Cassel.

Ratzel, Friedrich (1897), *Politische Geographie* (trad. fr. *Géographie Politique*, 1988), Paris: Éditions Economica.

Spengler, Oswald (1918-1922 [1998]), *Der Untergang des Abendlandes, vol. I-II* (trad. esp., 1998, *La Decadencia de Occidente. Bosquejo de una morfología de la história universal, vol. I-II*), Madrid: Editorial Espasa Calpe.

Spykman, Nicholas John (1942), *America's Strategy in World Politics. The United States and the balance of power* (2nd printing, April, 1942), New York: Harcourt, Brace and Company.

Steuckers, Robert (1992), *Karl Haushofer (1869-1946)*, <http://www.nationalbolshevik.com/synergon/Ofr1990s.html>. [Internet, 7 pp.]

Steuckers, Robert (1997a), "Rudolf Kjellén (1864-1922)" in *Vouloir*, n° 9, Printemps. [Internet, 7 pp.]

Steuckers, Robert (1997b), "Friedrich Ratzel (1844-1904). Anthropogéographie et Géographie Politique" in *Vouloir*, n° 9, Printemps. [Internet, 8 pp.]

Strausz-Hupé, Robert (1942), *Geopolitics: The Struggle for Space and Power*, New York: G. P. Putnam's Sons.

Takeuchi, Keiichi (2000), "Japanese Geopolitics in the 1930s and the 1940s" in K. Dodds e D. Atkinson [eds.] *Geopolitical traditions: a century of geopolitical thought*, London-New York: Routledge. [pp. 72-92].

Teggart, Frederick J. (1919), "An Appreciation of Mackinder's Democratic Ideals and Reality" in *The Geographical Review*, vol. VIII, n° 4-5, New York: American Geographical Society. [pp. 227-242].

Valente de Almeida, Políbio F. (1988 [1990]), *Do poder do pequeno Estado. Enquadramento geopolítico da hierarquia das potências* (edição baseada na tese de doutoramento apresentada ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 1988), Lisboa: IRI - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Weigert, Hans W. (1942), *Generals and Geographers. The Twilight of Geopolitics*, New York: Oxford University Press.



Documentos

Resolution 1386 (2001)*

Adopted by the Security Council at its 4443rd meeting,
on 20 December 2001

The Security Council,

Reaffirming its previous resolutions on Afghanistan, in particular its resolutions 1378 (2001) of 14 November 2001 and 1383 (2001) of 6 December 2001,

Supporting international efforts to root out terrorism, in keeping with the Charter of the United Nations, and reaffirming also its resolutions 1368 (2001) of 12 September 2001 and 1373 (2001) of 28 September 2001,

Welcoming developments in Afghanistan that will allow for all Afghans to enjoy inalienable rights and freedom unfettered by oppression and terror,

Recognizing that the responsibility for providing security and law and order throughout the country resides with the Afghan themselves,

* Versão on line
<http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>
Acedido em 09-07-2003

Reiterating its endorsement of the Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions, signed in Bonn on 5 December 2001 (S/2001/1154) (the Bonn Agreement),

Taking note of the request to the Security Council in Annex 1, paragraph 3, to the Bonn Agreement to consider authorizing the early deployment to Afghanistan of an international security force, as well as the briefing on 14 December 2001 by the Special Representative of the Secretary-General on his contacts with the Afghan authorities in which they welcome the deployment to Afghanistan of a United Nations-authorized international security force,

Taking note of the letter dated 19 December 2001 from Dr. Abdullah Abdullah to the President of the Security Council (S/2001/1223),

Welcoming the letter from the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Secretary-General of 19 December 2001 (S/2001/1217), and *taking note* of the United Kingdom offer contained therein to take the lead in organizing and commanding an International Security Assistance Force,

Stressing that all Afghan forces must adhere strictly to their obligations under human rights law, including respect for the rights of women, and under international humanitarian law,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of Afghanistan,

Determining that the situation in Afghanistan still constitutes a threat to international peace and security,

Determined to ensure the full implementation of the mandate of the International Security Assistance Force, in consultation with the Afghan Interim Authority established by the Bonn Agreement,

Acting for these reasons under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Authorizes*, as envisaged in Annex 1 to the Bonn Agreement, the establishment for 6 months of an International Security Assistance Force to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas, so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment;
2. *Calls upon* Member States to contribute personnel, equipment and other resources to the International Security Assistance Force, and invites those Member States to inform the leadership of the Force and the Secretary-General;
3. *Authorizes* the Member States participating in the International Security Assistance Force to take all necessary measures to fulfil its mandate;
4. *Calls upon* the International Security Assistance Force to work in close consultation with the Afghan Interim Authority in the implementation of the force mandate, as well as with the Special Representative of the Secretary-General;
5. *Calls upon* all Afghans to cooperate with the International Security Assistance Force and relevant international governmental and non-governmental organizations, and welcomes the commitment of the parties to the Bonn Agreement to do all within their means and influence to ensure security, including to ensure the safety, security and freedom of movement of all United Nations personnel and all other personnel of international governmental and non-governmental organizations deployed in Afghanistan;
6. *Takes note* of the pledge made by the Afghan parties to the Bonn Agreement in Annex 1 to that Agreement to withdraw all military units from Kabul, and calls upon them to implement this pledge in cooperation with the International Security Assistance Force;
7. *Encourages* neighbouring States and other Member States to provide to the International Security Assistance Force such necessary assistance as may be requested, including the provision of over flight clearances and transit;
8. *Stresses* that the expenses of the International Security Assistance Force will be borne by the participating Member States concerned, *requests* the Secretary-General to establish a trust fund through which contributions could be channelled to the Member

States or operations concerned, and encourages Member States to contribute to such a fund;

9. *Requests* the leadership of the International Security Assistance Force to provide periodic reports on progress towards the implementation of its mandate through the Secretary-General;

10. *Calls on* Member States participating in the International Security Assistance Force to provide assistance to help the Afghan Interim Authority in the establishment and training of new Afghan security and armed forces;

11. *Decides* to remain actively seized of the matter.

Resolution 1401 (2002)*

Adopted by the Security Council at its 4501st meeting,
on 28 March 2002

The Security Council,

Reaffirming its previous resolutions on Afghanistan, in particular its resolutions 1378 (2001) of 14 November 2001, 1383 (2001) of 6 December 2001, and 1386 (2001) of 20 December 2001,

Recalling all relevant General Assembly resolutions, in particular resolution 56/220 (2001) of 21 December 2001,

Stressing the inalienable right of the Afghan people themselves freely to determine their own political future,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of Afghanistan,

* Versão on line
<http://www.un.org/Docs/scres/2002/sc2002.htm>
Acedido em 09-07-2003

Reiterating its endorsement of the Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions, signed in Bonn on 5 December 2001 (S/2001/1154) (the Bonn Agreement), in particular its annex 2 regarding the role of the United Nations during the interim period,

Welcoming the establishment on 22 December 2001 of the Afghan interim authority and looking forward to the evolution of the process set out in the Bonn Agreement,

Stressing the vital importance of combating the cultivation and trafficking of illicit drugs and of eliminating the threat of landmines, as well as of curbing the illicit flow of small arms,

Having considered the report of the Secretary-General of 18 March 2002 (S/2002/278),

Encouraging donor countries that pledged financial aid at the Tokyo Conference on reconstruction assistance to Afghanistan to fulfill their commitments as soon as possible,

Commending the United Nations Special Mission in Afghanistan (UNSMA) for the determination shown in the implementation of its mandate in particularly difficult circumstances,

1. *Endorses* the establishment, for an initial period of 12 months from the date of adoption of this resolution, of a United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), with the mandate and structure laid out in the report of the Secretary-General of 18 March 2002 (S/2002/278);

2. *Reaffirms* its strong support for the Special Representative of the Secretary-General and *endorses* his full authority, in accordance with its relevant resolutions, over the planning and conduct of all United Nations activities in Afghanistan;

3. *Stresses* that the provision of focussed recovery and reconstruction assistance can greatly assist in the implementation of the Bonn Agreement and, to this end, *urges* bilateral and multilateral donors, in particular through the Afghanistan Support Group and the Implementation Group, to coordinate very closely with the Special Representative of the Secretary-General, the Afghan Interim Administration and its successors;

4. *Stresses also*, in the context of paragraph 3 above, that while humanitarian assistance should be provided wherever there is a need, recovery or reconstruction assistance ought to be provided, through the Afghan Interim Administration and its successors, and implemented effectively, where local authorities contribute to the maintenance of a secure environment and demonstrate respect for human rights;

5. *Calls upon* all Afghan parties to cooperate with UNAMA in the implementation of its mandate and to ensure the security and freedom of movement of its staff throughout the country;

6. *Requests* the International Security Assistance Force, in implementing its mandate in accordance with resolution 1386 (2001), to continue to work in close consultation with the Secretary-General and his Special Representative;

7. *Requests* the Secretary-General to report to the Council every four months on the implementation of this resolution;

8. *Decides* to remain actively seized of the matter.

Resolution 1423 (2002)*

Adopted by the Security Council at its 4573rd meeting,
on 12 July 2002

The Security Council,

Recalling all its previous relevant resolutions concerning the conflicts in the former Yugoslavia, including resolutions 1031 (1995) of 15 December 1995, 1035 (1995) of 21 December 1995, 1088 (1996) of 12 December 1996, 1144 (1997) of 19 December 1997, 1168 (1998) of 21 May 1998, 1174 (1998) of 15 June 1998, 1184 (1998) of 16 July 1998, 1247 (1999) of 18 June 1999, 1305 (2000) of 21 June 2000, 1357 (2001) of 21 June 2001, and 1396 (2002) of 5 March 2002,

Reaffirming its commitment to the political settlement of the conflicts in the former Yugoslavia, preserving the sovereignty and territorial integrity of all States there within their internationally recognized borders,

Welcoming the arrival in Bosnia and Herzegovina on 27 May 2002 of the new High Representative, looking forward to working closely with him, and emphasizing its full support for the High Representative's continued role,

* Versão on line
<http://www.un.org/Docs/scres/2002/sc2002.htm>
Acedido em 09-07-2003

Underlining its commitment to support the implementation of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina and the Annexes thereto (collectively the Peace Agreement, S/1995/999, annex), as well as the relevant decisions of the Peace Implementation Council (PIC),

Emphasizing its appreciation to the High Representative, the Commander and personnel of the multinational stabilization force (SFOR), the Special Representative of the Secretary-General and the personnel of the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH), including the Commissioner and personnel of the International Police Task Force (IPTF), the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), and the personnel of other international organizations and agencies in Bosnia and Herzegovina for their contributions to the implementation of the Peace Agreement,

Welcoming the decision by the Council of Europe inviting Bosnia and Herzegovina to become a member and *expressing* its understanding that Bosnia and Herzegovina will commit itself to make progress towards fully meeting the standards of a modern democracy as a multi-ethnic, multicultural and united society,

Welcoming recent progress in effecting the decision of the Constitutional Court and calling upon all to support swift implementation of constitutional amendments in both entities of Bosnia and Herzegovina, which is critical to the establishment of stable democratic and multi-ethnic political and administrative institutions necessary for the implementation of the Peace Agreement,

Welcoming the positive steps of the Governments of the Republic of Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia towards fulfilling their continuing obligations as signatories of the Peace Agreement, strengthening their bilateral relations with Bosnia and Herzegovina and their increasing cooperation with all relevant international organizations in implementing the Peace Agreement,

Emphasizing that a comprehensive and coordinated return of refugees and displaced persons throughout the region continues to be crucial to lasting peace,

Recalling the declarations of the Ministerial meetings of the Peace Implementation Conference,

Noting the reports of the High Representative, including his latest report of 13 May 2002 (S/2002/547),

Having considered the report of the Secretary-General of 5 June 2002 (S/2002/618) and *welcoming* the UNMIBH Mandate Implementation Plan,

Determining that the situation in the region continues to constitute a threat to international peace and security,

Determined to promote the peaceful resolution of the conflicts in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Recalling the relevant principles contained in the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel adopted on 9 December 1994 and the statement of its President of 10 February 2000 (S/PRST/2000/4),

Welcoming and encouraging efforts by the United Nations to sensitize peacekeeping personnel in the prevention and control of HIV/AIDS and other communicable diseases in all its peacekeeping operations,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

I

1. *Reaffirms* once again its support for the Peace Agreement, as well as for the Dayton Agreement on implementing the Federation of Bosnia and Herzegovina of 10 November 1995 (S/1995/1021, annex), *calls upon* the parties to comply strictly with their obligations under those Agreements, and *expresses* its intention to keep the implementation of the Peace Agreement, and the situation in Bosnia and Herzegovina, under review;

2. *Reiterates* that the primary responsibility for the further successful implementation of the Peace Agreement lies with the authorities in Bosnia and Herzegovina themselves and that the continued willingness of the international community and major donors to assume the political, military and economic burden of implementation and reconstruction

efforts will be determined by the compliance and active participation by all the authorities in Bosnia and Herzegovina in implementing the Peace Agreement and rebuilding a civil society, in particular in full cooperation with the International Tribunal for the Former Yugoslavia, in strengthening joint institutions, which foster the building of a fully functioning self-sustaining state, able to integrate itself into the European structures and in facilitating returns of refugees and displaced persons;

3. *Reminds* the parties once again that, in accordance with the Peace Agreement, they have committed themselves to cooperate fully with all entities involved in the implementation of this peace settlement, as described in the Peace Agreement, or which are otherwise authorized by the Security Council, including the International Tribunal for the Former Yugoslavia, as it carries out its responsibilities for dispensing justice impartially, and *underlines* that full cooperation by States and entities with the International Tribunal includes, inter alia, the surrender for trial of all persons indicted by the Tribunal and provision of information to assist in Tribunal investigations;

4. *Emphasizes* its full support for the continued role of the High Representative in monitoring the implementation of the Peace Agreement and giving guidance to and coordinating the activities of the civilian organizations and agencies involved in assisting the parties to implement the Peace Agreement, and *reaffirms* that the High Representative is the final authority in theatre regarding the interpretation of Annex 10 on civilian implementation of the Peace Agreement and that in case of dispute he may give his interpretation and make recommendations, and make binding decisions as he judges necessary on issues as elaborated by the Peace Implementation Council in Bonn on 9 and 10 December 1997;

5. *Expresses* its support for the declarations of the Ministerial meetings of the Peace Implementation Conference;

6. *Recognizes* that the parties have authorized the multinational force referred to in paragraph 10 below to take such actions as required, including the use of necessary force, to ensure compliance with Annex 1-A of the Peace Agreement;

7. *Reaffirms* its intention to keep the situation in Bosnia and Herzegovina under close review, taking into account the reports submitted pursuant to paragraphs 18 and 25 below,

and any recommendations those reports might include, and its readiness to consider the imposition of measures if any party fails significantly to meet its obligations under the Peace Agreement;

II

8. *Pays tribute* to those Member States which participated in the multinational stabilization force established in accordance with its resolution 1088 (1996), and *welcomes* their willingness to assist the parties to the Peace Agreement by continuing to deploy a multinational stabilization force;

9. *Notes* the support of the parties to the Peace Agreement for the continuation of the multinational stabilization force, set out in the declaration of the Ministerial meeting of the Peace Implementation Conference in Madrid on 16 December 1998 (S/1999/139, annex);

10. *Authorizes* the Member States acting through or in cooperation with the organization referred to in Annex 1-A of the Peace Agreement to continue for a further planned period of 12 months the multinational stabilization force (SFOR) as established in accordance with its resolution 1088 (1996) under unified command and control in order to fulfil the role specified in Annex 1-A and Annex 2 of the Peace Agreement, and *expresses* its intention to review the situation with a view to extending this authorization further as necessary in the light of developments in the implementation of the Peace Agreement and the situation in Bosnia and Herzegovina;

11. *Authorizes* the Member States acting under paragraph 10 above to take all necessary measures to effect the implementation of and to ensure compliance with Annex 1-A of the Peace Agreement, *stresses* that the parties shall continue to be held equally responsible for compliance with that Annex and shall be equally subject to such enforcement action by SFOR as may be necessary to ensure implementation of that Annex and the protection of SFOR, and *takes note* that the parties have consented to SFOR's taking such measures;

12. *Authorizes* Member States to take all necessary measures, at the request of SFOR, either in defence of SFOR or to assist the force in carrying out its mission, and *recognizes*

the right of the force to take all necessary measures to defend itself from attack or threat of attack;

13. *Authorizes* the Member States acting under paragraph 10 above, in accordance with Annex 1-A of the Peace Agreement, to take all necessary measures to ensure compliance with the rules and procedures established by the Commander of SFOR, governing command and control of airspace over Bosnia and Herzegovina with respect to all civilian and military air traffic;

14. *Requests* the authorities in Bosnia and Herzegovina to cooperate with the Commander of SFOR to ensure the effective management of the airports of Bosnia and Herzegovina, in the light of the responsibilities conferred on SFOR by Annex 1-A of the Peace Agreement with regard to the airspace of Bosnia and Herzegovina;

15. *Demands* that the parties respect the security and freedom of movement of SFOR and other international personnel;

16. *Invites* all States, in particular those in the region, to continue to provide appropriate support and facilities, including transit facilities, for the Member States acting under paragraph 10 above;

17. *Recalls* all the agreements concerning the status of forces as referred to in Appendix B to Annex 1-A of the Peace Agreement, and *reminds* the parties of their obligation to continue to comply therewith;

18. *Requests* the Member States acting through or in cooperation with the organization referred to in Annex 1-A of the Peace Agreement to continue to report to the Council, through the appropriate channels and at least at monthly intervals;

* * *

Reaffirming the legal basis in the Charter of the United Nations on which the IPTF was given its mandate in resolution 1035 (1995),

III

19. *Decides* to extend the mandate of UNMIBH, which includes the IPTF, for an additional period terminating on 31 December 2002, and *also decides* that, during that period, the IPTF shall continue to be entrusted with the tasks set out in Annex 11 of the Peace Agreement, including the tasks referred to in the Conclusions of the London, Bonn, Luxembourg, Madrid and Brussels Conferences and agreed by the authorities in Bosnia and Herzegovina;

20. *Welcomes* the decision of the European Union (EU) to send a Police Mission (EUPM) to Bosnia and Herzegovina from 1 January 2003 as well as the close coordination between the European Union, UNMIBH and the High Representative to ensure a seamless transition and the invitation of the EU to non-EU member States to participate in the EUPM;

21. *Requests* the Secretary-General to keep the Council regularly informed and to report in six months on the implementation of the mandate of UNMIBH as a whole;

22. *Reiterates* that the successful implementation of the tasks of the IPTF rests on the quality, experience and professional skills of its personnel, and once again *urges* Member States, with the support of the Secretary-General, to ensure the provision of such qualified personnel;

23. *Reaffirms* the responsibility of the parties to cooperate fully with, and to instruct their respective responsible officials and authorities to provide their full support to, the IPTF on all relevant matters;

24. *Reiterates* its call upon all concerned to ensure the closest possible coordination between the High Representative, SFOR, UNMIBH and the relevant civilian organizations and agencies so as to ensure the successful implementation of the Peace Agreement and of the priority objectives of the civilian consolidation plan, as well as the security of IPTF personnel;

25. *Urges* Member States, in response to demonstrable progress by the parties in restructuring their law enforcement institutions, to intensify their efforts to provide, on a

voluntary-funded basis and in coordination with the IPTF, training, equipment and related assistance for local police forces in Bosnia and Herzegovina;

26. *Also requests* the Secretary-General to continue to submit to the Council reports from the High Representative, in accordance with Annex 10 of the Peace Agreement and the conclusions of the Peace Implementation Conference held in London on 4 and 5 December 1996 (S/1996/1012), and later Peace Implementation Conferences, on the implementation of the Peace Agreement and in particular on compliance by the parties with their commitments under that Agreement;

27. *Decides* to remain seized of the matter.

Resolution 1471 (2003)*

Adopted by the Security Council at its 4730th meeting,
on 28 March 2003

The Security Council,

Reaffirming its previous resolutions on Afghanistan, in particular its resolution 1401 (2002) establishing the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA),

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of Afghanistan, as well as its endorsement of the Kabul Declaration of 22 December 2002 on Good-Neighbourly relations (S/2002/1416) and its call on all States to respect and support the implementation of its provisions,

Recognizing the Transitional Administration as the sole legitimate government of Afghanistan pending democratic elections by June 2004 and *reiterating* its strong support for the full implementation of the Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions, signed in Bonn on 5 December 2001 (S/2001/1154) (the Bonn Agreement), in particular its annex 2 regarding the role of the United Nations during the interim period,

* Versão on line
http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions03.html
Acedido em 09-07-2003

Also recognizing that the United Nations must continue to play its central and impartial role in the international efforts to assist the Afghan people in consolidating peace in Afghanistan and rebuilding their country,

1. *Decides* to extend UNAMA for an additional period of 12 months from the date of adoption of this resolution;

2. *Welcomes* the report of the Secretary-General of 18 March 2003 (S/2003/333) and the recommendations contained therein and *endorses* the Secretary-General's proposal that an electoral unit be established within UNAMA, and *encourages* Member States support the United Nations electoral activities in Afghanistan;

3. *Stresses* that the continued provision of focused recovery and reconstruction assistance can contribute significantly to the implementation of the Bonn Agreement and, to this end, urges bilateral and multilateral donors to coordinate closely with the Special Representative of the Secretary-General and the Transitional Administration, in particular through the Afghan Consultative Group Process;

4. *Stresses* also, in the context of paragraph 3 above, that while humanitarian assistance should be provided wherever there is a need, recovery or reconstruction assistance ought to be provided, through the Transitional Administration, and implemented effectively, where local authorities demonstrate a commitment to maintaining a secure environment, respecting human rights and countering narcotics;

5. *Reaffirms* its strong support for the Special Representative of the Secretary-General and the concept of a fully integrated mission and *endorses* the Special Representative of the Secretary-General's full authority, in accordance with its relevant resolutions, over all United Nations activities in Afghanistan;

6. *Requests* UNAMA, with the support of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, to continue to assist the Afghan Independent Human Rights Commission in the full implementation of the human rights provisions of the Bonn Agreement and the National Human Rights Programme for Afghanistan, in order to support the protection and development of human rights in Afghanistan;

7. *Calls upon* all Afghan parties to cooperate with UNAMA in the implementation of its mandate and to ensure the security and freedom of movement of its staff throughout the country;

8. *Requests* the International Security Assistance Force, in implementing its mandate in accordance with resolution 1444 (2002) of 27 November 2002, to continue to work in close consultation with the Secretary-General and his Special Representative;

9. *Requests* the Secretary-General to report to the Council every four months on the implementation of this resolution;

10. *Decides* to remain actively seized of the matter.

Resolution 1480 (2003)*

Adopted by the Security Council at its 4758th meeting,
on 19 May 2003

The Security Council,

Reaffirming its previous resolutions on Timor-Leste, in particular resolutions 1410 (2002) of 17 May 2002 and 1473 (2003) of 4 April 2003,

Commending the efforts of the people and Government of Timor-Leste and the progress achieved in developing the institutions of an independent state and in promoting a stable, equitable society based on democratic values and respect for human rights,

Commending also the work of the United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISET), under the leadership of the Secretary-General's Special Representative, in assisting the government of Timor-Leste in developing the nation's infrastructure, public administration, law enforcement and defence capacities, and in planning for the completion of UNMISET's mandate, including through the creation of a mission liquidation task force,

* Versão on line
http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions03.html
Acedido em 09-07-2003

Stressing that improving the overall capabilities of the Timor-Leste police force is a key priority,

Welcoming the continuing progress in developing a positive bilateral relationship between the Governments of Timor-Leste and Indonesia which is crucial for the future stability of Timor-Leste, and encouraging continued efforts by both governments to secure agreement on the issue of border demarcation; to promote security in the border area; to facilitate the resettlement of East Timorese remaining in West Timor; and to bring to justice those responsible for serious crimes committed in 1999,

Recognizing the importance of continued efforts to transfer skills and authority from UNMISET to the government of Timor-Leste in a coordinated and structured manner in the run-up to UNMISET's withdrawal, with the aim of helping ensure the long-term security and stability of Timor-Leste,

Noting the planned end-date for UNMISET of 20 May 2004, as indicated in the Mandate Implementation Plan set out in the Secretary-General's report of 17 April 2002 (S/2002/432), and in the special report of the Secretary-General of 3 March 2003 (S/2003/243),

Stressing the need for continued international support for Timor-Leste, and encouraging continued bilateral and multilateral development assistance,

Having considered the report of the Secretary-General of 21 April 2003 (S/2003/449),

Taking note of the military strategy outlined in paragraphs 38 to 51 of that report,

1. *Decides* to extend the current mandate of UNMISET until 20 May 2004;
2. *Decides* to remain actively seized of the matter.

Resolution 1483 (2003)*

Adopted by the Security Council at its 4761st meeting,
on 22 May 2003

The Security Council,

Recalling all its previous relevant resolutions,

Reaffirming the sovereignty and territorial integrity of Iraq,

Reaffirming also the importance of the disarmament of Iraqi weapons of mass destruction and of eventual confirmation of the disarmament of Iraq,

Stressing the right of the Iraqi people freely to determine their own political future and control their own natural resources, *welcoming* the commitment of all parties concerned to support the creation of an environment in which they may do so as soon as possible, and *expressing* resolve that the day when Iraqis govern themselves must come quickly,

Encouraging efforts by the people of Iraq to form a representative government based on the rule of law that affords equal rights and justice to all Iraqi citizens without regard to

* Versão on line
http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions03.html
Acedido em 09-07-2003

ethnicity, religion, or gender, and, in this connection, *recalls* resolution 1325 (2000) of 31 October 2000,

Welcoming the first steps of the Iraqi people in this regard, and *noting* in this connection the 15 April 2003 Nasiriyah statement and the 28 April 2003 Baghdad statement,

Resolved that the United Nations should play a vital role in humanitarian relief, the reconstruction of Iraq, and the restoration and establishment of national and local institutions for representative governance,

Noting the statement of 12 April 2003 by the Ministers of Finance and Central Bank Governors of the Group of Seven Industrialized Nations in which the members recognized the need for a multilateral effort to help rebuild and develop Iraq and for the need for assistance from the International Monetary Fund and the World Bank in these efforts,

Welcoming also the resumption of humanitarian assistance and the continuing efforts of the Secretary-General and the specialized agencies to provide food and medicine to the people of Iraq,

Welcoming the appointment by the Secretary-General of his Special Adviser on Iraq,

Affirming the need for accountability for crimes and atrocities committed by the previous Iraqi regime,

Stressing the need for respect for the archaeological, historical, cultural, and religious heritage of Iraq, and for the continued protection of archaeological, historical, cultural, and religious sites, museums, libraries, and monuments,

Noting the letter of 8 May 2003 from the Permanent Representatives of the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the President of the Security Council (S/2003/538) and recognizing the specific authorities, responsibilities, and obligations under applicable international law of these states as occupying powers under unified command (the "Authority"),

Noting further that other States that are not occupying powers are working now or in the future may work under the Authority,

Welcoming further the willingness of Member States to contribute to stability and security in Iraq by contributing personnel, equipment, and other resources under the Authority,

Concerned that many Kuwaitis and Third-State Nationals still are not accounted for since 2 August 1990,

Determining that the situation in Iraq, although improved, continues to constitute a threat to international peace and security,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Appeals* to Member States and concerned organizations to assist the people of Iraq in their efforts to reform their institutions and rebuild their country, and to contribute to conditions of stability and security in Iraq in accordance with this resolution;

2. *Calls upon* all Member States in a position to do so to respond immediately to the humanitarian appeals of the United Nations and other international organizations for Iraq and to help meet the humanitarian and other needs of the Iraqi people by providing food, medical supplies, and resources necessary for reconstruction and rehabilitation of Iraq's economic infrastructure;

3. *Appeals* to Member States to deny safe haven to those members of the previous Iraqi regime who are alleged to be responsible for crimes and atrocities and to support actions to bring them to justice;

4. *Calls upon* the Authority, consistent with the Charter of the United Nations and other relevant international law, to promote the welfare of the Iraqi people through the effective administration of the territory, including in particular working towards the restoration of conditions of security and stability and the creation of conditions in which the Iraqi people can freely determine their own political future;

5. *Calls upon* all concerned to comply fully with their obligations under international law including in particular the Geneva Conventions of 1949 and the Hague Regulations of 1907;

6. *Calls upon* the Authority and relevant organizations and individuals to continue efforts to locate, identify, and repatriate all Kuwaiti and Third-State Nationals or the remains of those present in Iraq on or after 2 August 1990, as well as the Kuwaiti archives, that the previous Iraqi regime failed to undertake, and, in this regard, *directs* the High-Level Coordinator, in consultation with the International Committee of the Red Cross and the Tripartite Commission and with the appropriate support of the people of Iraq and in coordination with the Authority, to take steps to fulfil his mandate with respect to the fate of Kuwaiti and Third-State National missing persons and property;

7. *Decides* that all Member States shall take appropriate steps to facilitate the safe return to Iraqi institutions of Iraqi cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from the Iraq National Museum, the National Library, and other locations in Iraq since the adoption of resolution 661 (1990) of 6 August 1990, including by establishing a prohibition on trade in or transfer of such items and items with respect to which reasonable suspicion exists that they have been illegally removed, and *calls upon* the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Interpol, and other international organizations, as appropriate, to assist in the implementation of this paragraph;

8. *Requests* the Secretary-General to appoint a Special Representative for Iraq whose independent responsibilities shall involve reporting regularly to the Council on his activities under this resolution, coordinating activities of the United Nations in post-conflict processes in Iraq, coordinating among United Nations and international agencies engaged in humanitarian assistance and reconstruction activities in Iraq, and, in coordination with the Authority, assisting the people of Iraq through:

- (a) coordinating humanitarian and reconstruction assistance by United Nations agencies and between United Nations agencies and non-governmental organizations;

- (b) promoting the safe, orderly, and voluntary return of refugees and displaced persons;
- (c) working intensively with the Authority, the people of Iraq, and others concerned to advance efforts to restore and establish national and local institutions for representative governance, including by working together to facilitate a process leading to an internationally recognized, representative government of Iraq;
- (d) facilitating the reconstruction of key infrastructure, in cooperation with other international organizations;
- (e) promoting economic reconstruction and the conditions for sustainable development, including through coordination with national and regional organizations, as appropriate, civil society, donors, and the international financial institutions;
- (f) encouraging international efforts to contribute to basic civilian administration functions;
- (g) promoting the protection of human rights;
- (h) encouraging international efforts to rebuild the capacity of the Iraqi civilian police force; and
- (i) encouraging international efforts to promote legal and judicial reform;

9. *Supports* the formation, by the people of Iraq with the help of the Authority and working with the Special Representative, of an Iraqi interim administration as a transitional administration run by Iraqis, until an internationally recognized, representative government is established by the people of Iraq and assumes the responsibilities of the Authority;

10. *Decides* that, with the exception of prohibitions related to the sale or supply to Iraq of arms and related materiel other than those arms and related materiel required by the Authority to serve the purposes of this and other related resolutions, all prohibitions related to trade with Iraq and the provision of financial or economic resources to Iraq established by resolution 661 (1990) and subsequent relevant resolutions, including resolution 778 (1992) of 2 October 1992, shall no longer apply;

11. *Reaffirms* that Iraq must meet its disarmament obligations, *encourages* the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to keep the Council informed of their activities in this regard, and *underlines* the intention of the Council to revisit the mandates of the United Nations Monitoring, Verification, and Inspection Commission and the International Atomic Energy Agency as set forth in resolutions 687 (1991) of 3 April 1991, 1284 (1999) of 17 December 1999, and 1441 (2002) of 8 November 2002;

12. *Notes* the establishment of a Development Fund for Iraq to be held by the Central Bank of Iraq and to be audited by independent public accountants approved by the International Advisory and Monitoring Board of the Development Fund for Iraq and looks forward to the early meeting of that International Advisory and Monitoring Board, whose members shall include duly qualified representatives of the Secretary-General, of the Managing Director of the International Monetary Fund, of the Director-General of the Arab Fund for Social and Economic Development, and of the President of the World Bank;

13. *Notes further* that the funds in the Development Fund for Iraq shall be disbursed at the direction of the Authority, in consultation with the Iraqi interim administration, for the purposes set out in paragraph 14 below;

14. *Underlines* that the Development Fund for Iraq shall be used in a transparent manner to meet the humanitarian needs of the Iraqi people, for the economic reconstruction and repair of Iraq's infrastructure, for the continued disarmament of Iraq, and for the costs of Iraqi civilian administration, and for other purposes benefiting the people of Iraq;

15. *Calls upon* the international financial institutions to assist the people of Iraq in the reconstruction and development of their economy and to facilitate assistance by the broader donor community, and *welcomes* the readiness of creditors, including those of the Paris Club, to seek a solution to Iraq's sovereign debt problems;

16. *Requests* also that the Secretary-General, in coordination with the Authority, continue the exercise of his responsibilities under Security Council resolution 1472 (2003) of 28 March 2003 and 1476 (2003) of 24 April 2003, for a period of six months following

the adoption of this resolution, and terminate within this time period, in the most cost effective manner, the ongoing operations of the “Oil-for-Food” Programme (the “Programme”), both at headquarters level and in the field, transferring responsibility for the administration of any remaining activity under the Programme to the Authority, including by taking the following necessary measures:

- a) to facilitate as soon as possible the shipment and authenticated delivery of priority civilian goods as identified by the Secretary-General and representatives designated by him, in coordination with the Authority and the Iraqi interim administration, under approved and funded contracts previously concluded by the previous Government of Iraq, for the humanitarian relief of the people of Iraq, including, as necessary, negotiating adjustments in the terms or conditions of these contracts and respective letters of credit as set forth in paragraph 4 (d) of resolution 1472 (2003);
- (b) to review, in light of changed circumstances, in coordination with the Authority and the Iraqi interim administration, the relative utility of each approved and funded contract with a view to determining whether such contracts contain items required to meet the needs of the people of Iraq both now and during reconstruction, and to postpone action on those contracts determined to be of questionable utility and the respective letters of credit until an internationally recognized, representative government of Iraq is in a position to make its own determination as to whether such contracts shall be fulfilled;
- (c) to provide the Security Council within 21 days following the adoption of this resolution, for the Security Council’s review and consideration, an estimated operating budget based on funds already set aside in the account established pursuant to paragraph 8 (d) of resolution 986 (1995) of 14 April 1995, identifying:
 - (i) all known and projected costs to the United Nations required to ensure the continued functioning of the activities associated with implementation of the present resolution, including operating and administrative expenses associated with the relevant United Nations agencies and programmes responsible for the implementation of the Programme both at Headquarters and in the field;

- (ii) all known and projected costs associated with termination of the Programme;
 - (iii) all known and projected costs associated with restoring Government of Iraq funds that were provided by Member States to the Secretary-General as requested in paragraph 1 of resolution 778 (1992); and
 - (iv) all known and projected costs associated with the Special Representative and the qualified representative of the Secretary-General identified to serve on the International Advisory and Monitoring Board, for the six month time period defined above, following which these costs shall be borne by the United Nations;
- (d) to consolidate into a single fund the accounts established pursuant to paragraphs 8 (a) and 8 (b) of resolution 986 (1995);
 - (e) to fulfil all remaining obligations related to the termination of the Programme, including negotiating, in the most cost effective manner, any necessary settlement payments, which shall be made from the escrow accounts established pursuant to paragraphs 8 (a) and 8 (b) of resolution 986 (1995), with those parties that previously have entered into contractual obligations with the Secretary-General under the Programme, and to determine, in coordination with the Authority and the Iraqi interim administration, the future status of contracts undertaken by the United Nations and related United Nations agencies under the accounts established pursuant to paragraphs 8 (b) and 8 (d) of resolution 986 (1995);
 - (f) to provide the Security Council, 30 days prior to the termination of the Programme, with a comprehensive strategy developed in close coordination with the Authority and the Iraqi interim administration that would lead to the delivery of all relevant documentation and the transfer of all operational responsibility of the Programme to the Authority;

17. *Requests further* that the Secretary-General transfer as soon as possible to the Development Fund for Iraq 1 billion United States dollars from unencumbered funds in the accounts established pursuant to paragraphs 8 (a) and 8 (b) of resolution 986 (1995), restore Government of Iraq funds that were provided by Member States to the Secretary-General as requested in paragraph 1 of resolution 778 (1992), and

decides that, after deducting all relevant United Nations expenses associated with the shipment of authorized contracts and costs to the Programme outlined in paragraph 16 (c) above, including residual obligations, all surplus funds in the escrow accounts established pursuant to paragraphs 8 (a), 8 (b), 8 (d), and 8 (f) of resolution 986 (1995) shall be transferred at the earliest possible time to the Development Fund for Iraq;

18. *Decides* to terminate effective on the adoption of this resolution the functions related to the observation and monitoring activities undertaken by the Secretary-General under the Programme, including the monitoring of the export of petroleum and petroleum products from Iraq;

19. *Decides* to terminate the Committee established pursuant to paragraph 6 of resolution 661 (1990) at the conclusion of the six month period called for in paragraph 16 above and *further decides* that the Committee shall identify individuals and entities referred to in paragraph 23 below;

20. *Decides* that all export sales of petroleum, petroleum products, and natural gas from Iraq following the date of the adoption of this resolution shall be made consistent with prevailing international market best practices, to be audited by independent public accountants reporting to the International Advisory and Monitoring Board referred to in paragraph 12 above in order to ensure transparency, and *decides further* that, except as provided in paragraph 21 below, all proceeds from such sales shall be deposited into the Development Fund for Iraq until such time as an internationally recognized, representative government of Iraq is properly constituted;

21. *Decides further* that 5 per cent of the proceeds referred to in paragraph 20 above shall be deposited into the Compensation Fund established in accordance with resolution 687 (1991) and subsequent relevant resolutions and that, unless an internationally recognized, representative government of Iraq and the Governing Council of the United Nations Compensation Commission, in the exercise of its authority over methods of ensuring that payments are made into the Compensation Fund, decide otherwise, this requirement shall be binding on a properly constituted, internationally recognized, representative government of Iraq and any successor thereto;

22. *Noting* the relevance of the establishment of an internationally recognized, representative government of Iraq and the desirability of prompt completion of the restructuring of Iraq's debt as referred to in paragraph 15 above, further *decides* that, until December 31, 2007, unless the Council decides otherwise, petroleum, petroleum products, and natural gas originating in Iraq shall be immune, until title passes to the initial purchaser from legal proceedings against them and not be subject to any form of attachment, garnishment, or execution, and that all States shall take any steps that may be necessary under their respective domestic legal systems to assure this protection, and that proceeds and obligations arising from sales thereof, as well as the Development Fund for Iraq, shall enjoy privileges and immunities equivalent to those enjoyed by the United Nations except that the abovementioned privileges and immunities will not apply with respect to any legal proceeding in which recourse to such proceeds or obligations is necessary to satisfy liability for damages assessed in connection with an ecological accident, including an oil spill, that occurs after the date of adoption of this resolution;

23. *Decides* that all Member States in which there are:

- (a) funds or other financial assets or economic resources of the previous Government of Iraq or its state bodies, corporations, or agencies, located outside Iraq as of the date of this resolution, or
- (b) funds or other financial assets or economic resources that have been removed from Iraq, or acquired, by Saddam Hussein or other senior officials of the former Iraqi regime and their immediate family members, including entities owned or controlled, directly or indirectly, by them or by persons acting on their behalf or at their direction,
shall freeze without delay those funds or other financial assets or economic resources and, unless these funds or other financial assets or economic resources are themselves the subject of a prior judicial, administrative, or arbitral lien or judgement, immediately shall cause their transfer to the Development Fund for Iraq, it being understood that, unless otherwise addressed, claims made by private individuals or non-government entities on those transferred funds or other financial assets may be presented to the internationally recognized, representative government of Iraq; and *decides further* that all such funds or other financial assets or economic resources shall

enjoy the same privileges, immunities, and protections as provided under paragraph 22;

24. *Requests* the Secretary-General to report to the Council at regular intervals on the work of the Special Representative with respect to the implementation of this resolution and on the work of the International Advisory and Monitoring Board and *encourages* the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to inform the Council at regular intervals of their efforts under this resolution;

25. *Decides* to review the implementation of this resolution within twelve months of adoption and to consider further steps that might be necessary;

26. *Calls upon* Member States and international and regional organizations to contribute to the implementation of this resolution;

27. *Decides* to remain seized of this matter.



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco, *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias: Regionalismo, Subsidiariedade e Autonomia para uma Nova Ideia de Estado*, Porto, Afrontamento, 1998, Cota 10496-36 A

ARMSTRONG, Davis, *Revolution and World Order: The Revolutionary State in International Society*, New York, Oxford University Press, 1993, Cota 10752-36 D

ART, Robert J., WALTZ, Kenneth N., *The Use of Force: Military Power and International Politics*, Boston, Rowman & Littlefield Pub., Inc. 1999, Cota 10842-36 F

BIERSTEKER, Thomas J., WEBER, Cynthia, *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, Cota 10252-35 D

BULL, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1995, Cota 10734-36 D

CHANDLER, David, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, London, Pluto Press, 2000, Cota 10369-35 E

COVAS, António, *Integração Europeia, Regionalização Administrativa e Reforma do Estado - Nacional*, Lisboa, Instituto Nacional de Administração, 1997, Cota 9588-34 D

DAALDE, Ivo H., O'HANLON, Michael E., *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, Washington, Brookings Institution Press, 2000, Cota 10771-36 D

DUNN, Kevin C., SHAW, Timothy M., *Africa's Challenge to International Relations Theory*, New York, Palgrave Publishers, Cota 10738-36 D

FALK, Jim, *The End of Sovereignty?: The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Gower House, Edward Elgar Publishing Limited, 1992, Cota 8270-21 G

FARLEY, Lawrence T., *Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy*, London, Mansell Publishing, Limited, 1986, Cota 5102-28 A

GLOANNEC, Anne-Marie le, *Entre Union et Nations: L'état en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, Cota 9808-34 F

GOTTLIEB, Gidon, *Nation Against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993, Cota 8692-10 F

GUIBERNAU, Montserrat, *Nationalisms*, Cambridge, Polity Press, 1996, Cota 9605-34 D

HINSLEY, F. H., *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, Cota 7133-16 E

IKENBERRY, G. John, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, New Jersey, Princeton University Press, 2001, Cota 10732-36 D

IONESCU, G., *Between Sovereignty and Integration*, New York, John Wiley and Sons, Cota 2276-16 B

JACKSON, Robert H., *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, Cota 8254-20 G

- JACKSON, Robert H., *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford, Oxford University Press, 2000, Cota 10871-36 G
- KREIJEN, Gerard, *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002, Cota 10815-36 F
- LYONS, Gene M., MASTANDUNO, Michael, *Beyond Westphalia?: State Sovereignty and International Intervention*, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1995, Cota 9616-34 D
- MAYALL, James, *Nationalism and International Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, Cota 7901-14 G
- MUSGRAVE, Thomas, D., *Self Determination and National Minorities*, New York, Oxford University Press, 2002, Cota 10831-36 F
- ROSENBERG, Dominique, COLIN, Jean-Pierre, *Le Principe de Souveraineté des États sur Leurs Ressources Naturelles*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1983, Cota 3660-21 B
- ROTHCHILD, Donald, LAKE, David A., *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion and Escalation*, Princeton, Princeton University Press, 1998, Cota 10386-35 E
- SUGANAMI, Hidemi, *The Domestic Analogy and World Order Proposals*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, Cota 10828-36 F
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, *Portugal e a Guerra: História das Intervenções Militares Portuguesas nos Grandes Conflitos Mundiais (sécs. XIX-XX)*, Lisboa, Edições Colibri, Instituto de História Contemporânea, 1998, Cota 9928-33 C
- THOMSON, Alex, *An Introduction to African Politics*, London, Routledge, 2000, Cota 10415-35 F
- VERTZBERGER, Yaacov Y. I., *Risk Taking and Decision Making: Foreign Military Intervention Decisions*, Stanford, Stanford University Press, 1998, Cota 9893-34 G
- VON HIPPEL, Karin, *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-cold War World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, Cota 10413-35 F
- VINCENT, R. J., *Human Rights and International Relations*, London, Cambridge University Press, 1986, Cota 5834-28 D
- WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Massachusetts, Addison-Wesley Company, 1979, Cota 2769-19 E
- WATSON, Adam, *The Limits of Independence: Relations Between States in the Modern World*, London, Routledge, 1997, Cota 10847-36 F
- WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, Cota 10111-35 B
- WHEELER, Nicholas, J., *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, New York, Oxford University Press, 2000, Cota 10869-36 G

PERIÓDICOS

- ALLIN, Dana H., "NATO's Balkan Interventions", in: *Adelphi Paper*, International Institute for Strategic Studies, London, n° 347 (July 2002), pp. 7-112

- BERMEJO GARCÍA, Romualdo, "El Conflicto de Kosovo a la Luz del Derecho Internacional Humanitario", in: *Boletín de Información*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, nº 271 (2001), pp. 97-117
- BORCHERT, Heiko, "The Lessons of Kosovo: Boon or Bust for Transatlantic Security?", in: *Orbis*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, vol. 46, nº 2 (Spring 2002), pp. 369-389
- BOURRIER, Any, "Naissance Réussie d'un Etat au Timor", in: *Le Monde Diplomatique*, Paris, 49 Année, nº 579 (Juin 2002), pp. 22
- CABRAL, Francisco Sarsfield, "A Querela da Soberania na Europa", in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 1, nº 11 (Primavera-Verão 1995), pp. 119-124
- CAEIRO, Joaquim Croca, "Papel Político das Forças Armadas: Controlo Civil e Intervenção Militar", in: *Futuro Presente*, Associação Cultural, Lisboa, nº 40 (Abril-Junho 1997), pp. 35-39
- CALVO ALBERO, José Luis, "De Kosovo a Macedonia", in: *Ejército*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Madrid, Año LXII, nº 723 (Mayo 2001), pp. 6-11
- CARDOSO, Pedro, "Estabilidade e Reconstrução", in: *Estratégia*, Lisboa, vol. XIII (2002), pp. 17-31
- CASTRO, Paulo Canelas de, "A Intervenção Armada e o Caso do Kosovo: Novos Elementos para a Construção de uma Nova Ordem Internacional?", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, nº 97 (Primavera 2001), pp. 75-134
- COLLINS, Steven, "Shaping Perceptions During the Latest Balkans Imbroglio", in: *European Security*, Frank Cass, London, vol. 9, nº 3 (Autumn 2000), pp. 38-61
- CORNELL, Svante E., "Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective", in: *World Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, vol. 54, nº 2 (January 2002), pp. 245-276
- DUPONT, Pascal, "Retour Sur l'Homme Malade" de la Corne de l'Afrique: La Somalie, de la Guerre de l'Ogaden à l'intervention de l'ONU", in: *Stratégique*, Institut de Stratégie Comparée, Paris, nº 80 (2000), pp. 151-163
- EVANS, Glynne, "Responding to Crises in the African Great Lakes", in: *Adelphi Paper*, International Institute for Strategic Studies, London, nº 311 (August 1997), pp. 7-96
- G. REGUERAL, Carlos Calvo, "La Legitimidad de las Intervenciones Militares", in: *Ejército*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Madrid, Año 59, nº 690 (Julio-Agosto 1998), pp. 6-10
- GIDRON, Avner, CORDONE, Claudio, "Faut-il Juger l'OTAN?: Kosovo et Droit de la Guerre", in: *Le Monde Diplomatique*, Paris, Año 47, nº 556 (Juillet 2000), pp. 18-19
- GLENNON, Michael J., "The Gulf War and the Constitution", in: *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, New York, vol. 70, nº 2 (1991), pp. 84-101
- GROVOGUI, Siba N., "Regimes of Sovereignty: International Morality and the African Condition", in: *European Journal of International Relations*, Sage Publications, London, vol. 8, nº 3 (September 2002), pp. 315-338
- GUEDES, Armando Marques, "As Guerras Culturais, a Soberania e a Globalização: O Choque das Civilizações Revisitado", in: *Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares*, Lisboa, Año 51 (Abril 2000), pp. 165-192
- HENDRICKSON, Ryan C., "War Powers, Bosnia and the 104th Congress", in: *Political Science Quarterly*, Academy of Political Science, New York, vol. 113, nº 2 (Summer 1998), pp. 241-258

KRASNER, Stephen D., "Soberania: Concepções Alternativas e Normas Contestadas", in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 3, nº 22 (Outono-Inverno 2000), pp. 5-46

LEVET, Jean-Louis, "Une Conception Renouvelée de la Souveraineté Nationale", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, 53^e Année (Janvier 1997), pp. 59-70

MACFARLANE, S. Neil, "Intervention in Contemporary World Politics", in: *Adelphi Paper*, International Institute for Strategic Studies, London, nº 350 (August 2002), pp. 7-95

MISKEL, James F., "Observations on the Role of the Military in Disaster Relief", in: *Naval War College Review*, Newport, vol. XLIX, nº 1 (Winter 1996), pp. 105-113

O'BRIEN, Kevin A., "Morality in Asymmetric War and Intervention Operations", in: *RUSI Journal*, Journal of the Royal United Services Institute for Defence Studies, London, vol. 147, nº 5 (October 2002), pp. 40-44

PIRES, Nuno Correia Barreto de Lemos, "A Operação "Raposa do Deserto" (1998) uma Leitura Renovada no pós 11 de Setembro de 2001", in: *Revista Militar*, Empresa da Revista Militar, Lisboa, vol. 53, nº 12 (Dezembro 2001), pp. 1035-1052

RUPNIK, Jacques, "Yugoslavia after Milosevic", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, London, vol. 43, nº 2 (Summer 2001), pp. 19-29

RYAN, Christopher M., Sovereignty, "Intervention, and the Law: A Tenuous Relationship of Competing Principles", in: *Millennium*, Millennium Publishing Group, London School of Economics, London, vol. 26, nº 1 (1997), pp. 77-100

SHEARER, David, "Private Armies and Military Intervention", in: *Adelphi Paper*, International Institute for Strategic Studies, London, nº 315 (December 1997), pp. 13-94

TRIANAPHYLLOU, Dimitrios, "Quel Statut pour le Kosovo?", in: *Chaillot Papers*, Institut d'Études de Sécurité, Paris, nº 50 (Octobre 2001), pp. 1-119

ENDEREÇOS INTERNET

<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home>
Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

<http://www.cedare.org.eg/>
Centro para o Ambiente e Desenvolvimento na Região Árabe e Europeia (CEDARE)

<http://www.icar.org.uk/>
Centro de Informação sobre os Exilados e Refugiados

<http://www.csce.gov/helsinki.cfm>
Comissão para a Segurança e Cooperação na Europa

<http://www.nato.int/pfp/eapc.htm>
Conselho para a Parceria Euro-Atlântico

<http://www.crisisweb.org/>
Grupo Internacional de Crise

<http://www.scholias.org/>
Nações, Estados e Políticas

<http://www.un.org/documents/scres.htm>
ONU - Conselho de Segurança (Resoluções)

<http://www.nato.int/>
Organização do Tratado do Atlântico Norte

<http://www.visi.com/~homelands/>
Pátria, Autonomia, Independência e Movimentos Nacionalistas

<http://www.refugeesinternational.org/cgi-bin/ri/index>
Refugiados Internacionais

<http://www.echr.coe.int/>
Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

<http://www.icj-cij.org/>
Tribunal Internacional de Justiça

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

ONU, Conselho de Segurança. *Resolution 1423, 2002, Adopted by the Security Council at its 4573rd meeting, on 12 July 2002*, <http://www.un.org/Docs/scres/2002/sc2002.htm>, (Arquivo capturado em 9 de Julho de 2003)

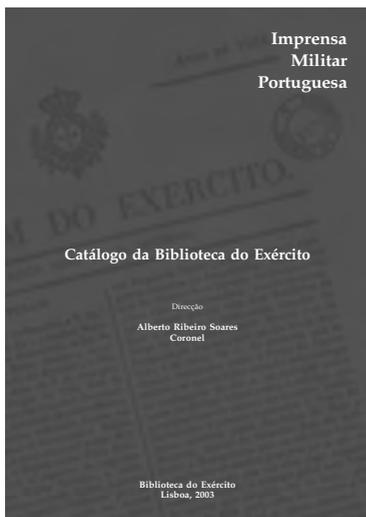
ONU, Conselho de Segurança. *Resolution 1480, 2003, Adopted by the Security Council at its 4758th meeting, on 19 May 2003*, http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions03.html, (Arquivo capturado em 9 de Julho de 2003)

ONU, Conselho de Segurança. *Resolution 1386, 2001, Adopted by the Security Council at its 4443rd meeting, on 20 December 2001*, <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>, (Arquivo capturado em 9 de Julho de 2003)

ONU, Conselho de Segurança. *Resolution 1401, 2002, Adopted by the Security Council at its 4501st meeting, on 28 March 2002*, <http://www.un.org/Docs/scres/2002/sc2002.htm>, (Arquivo capturado em 9 de Julho de 2003)

ONU, Conselho de Segurança. *Resolution 1471, 2003, Adopted by the Security Council at its 4730th meeting, on 28 March 2003*, http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions03.html, (Arquivo capturado em 9 de Julho de 2003)

ONU, Conselho de Segurança. *Resolution 1483, 2003, Adopted by the Security Council at its 4761st meeting, on 22 May 2003*, http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions03.html, (Arquivo capturado em 9 de Julho de 2003)



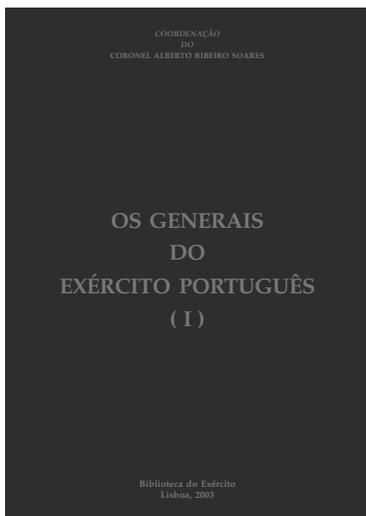
Data de edição: Setembro de 2003
PVP. 10 €

CATÁLOGO DA BIBLIOTECA DO EXÉRCITO

Este Catálogo é o primeiro passo de um projecto de investigação planeado, organizado e dirigido pelo Coronel Ribeiro Soares, director da Biblioteca do Exército desde 1994, patrocinado pelo Ministério da Defesa Nacional, apoiado pelo Governo de Macau, pelo Estado-Maior do Exército e pela Revista Militar.

Este Catálogo refere-se apenas ao acervo documental da Biblioteca do Exército, onde se conserva a quase totalidade do espólio da memória colectiva das campanhas de África e da Índia no terceiro quartel do século XX (mais de 400 títulos) de que, infelizmente, se perdeu irremediavelmente uma significativa parcela, superior a uma centena de títulos, para além das faltas existentes nas colecções conhecidas.

O Catálogo tem 222 páginas com a descrição de 1.047 jornais militares, é ilustrado com 82 figuras e tem quatro índices: cronológico, geográfico, onomástico e dos títulos actualmente em publicação (77 em fins de 2002).



Monarquia e o terceiro decorre desde a implantação da República até aos nossos dias.

Este volume tem 488 páginas, 11 gravuras a cores (uniformes), 12 fotografias (actuação do Exército no período em estudo) e 40 fotografias ou quadros de alguns dos biografados. Prevê-se a publicação do 2º. volume em 2004 e a conclusão da obra em 2005.

Data de edição: Setembro de 2003
PVP. 15 €

OS GENERAIS DO EXÉRCITO PORTUGUÊS

Volume I

Da Restauração às invasões francesas

Esta obra é um projecto de investigação apoiado pelo Estado-Maior do Exército, planeado, coordenado e dirigido pelo Director da Biblioteca do Exército, Coronel Ribeiro Soares, que pretende incluir todos os oficiais generais do Exército de um país, desde que nele foram criados os primeiros postos do generalato, no caso português logo após a Revolução de 1640, constando as listas de antiguidades elaboradas pela data de acesso a qualquer posto e os respectivos índices onomásticos. Apresenta fichas biográficas de 587 oficiais-generais, completadas por um conjunto de textos de síntese e por um ensaio sobre a actuação do Exército Português no período em apreço, praticamente toda a Idade Moderna.

A obra será constituída por mais dois volumes: o segundo compreende o período que vai das invasões francesas ao fim da

PUBLICAÇÕES À VENDA NA BIBLIOTECA DO EXÉRCITO



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 _____

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 vale postal ou 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.idh.pt> – nacaoedefesa@hotmail.com

Tel. 21 392 46 00 – Fax 21 392 46 58

Os trabalhos, inéditos, devem ter entre 15 e 25 páginas e ser entregues na Redacção da revista Nação e Defesa acompanhados dos seguintes elementos:

- disquete (Word para Windows); e
- resumo até 10 linhas em português e em inglês.

À parte, deverá ser entregue a identificação, morada completa e contacto, bem como a indicação da referência que acompanha o nome do autor aquando da publicação.

As notas de pé de página e as referências bibliográficas devem obedecer aos seguintes modelos:

Monografia

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Artigo

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

Quando os trabalhos incluírem materiais gráficos ou imagens, devem fazer-se acompanhar pelos originais em bom estado ou ser elaborados em computador e guardados em formato gráfico (Bitmap, TIF ou EPS).

Os trabalhos serão apreciados em regime de anonimato e, quando publicados, responsabilizam apenas os autores.

O envio de um trabalho implica compromisso por parte do autor de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

PUBLICATION RULES

The unpublished works shall consist of between 15 and 25 pages and shall be delivered to the Editors' office of *Nação e Defesa* accompanied by the following:

- diskette (Word for Windows); and
- a 10 line abstract.

Identification, full address and contact should be given separately, together with an indication of the reference to accompany the author's name at the time of publication.

Footnotes and acknowledgements shall be in keeping with the following models:

Monograph

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Article

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

If the work includes graphic material or images it should be accompanied by originals in good condition or be prepared on a computer and saved in graphical format (Bitmap, TIF or EPS).

The works will be appraised on an anonymous basis, and, when published, the authors shall have full responsibility.

Submission of a work implies a commitment by the author to exclusive publication in *Nação e Defesa*.

