

NAÇÃO e DEFESA



Novos Desafios
à Segurança Europeia

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

José Eduardo Garcia Leandro

Editora Executiva

Isabel Ferreira Nunes

Conselho Editorial

Helena Carreiras, Isabel Nunes, João Gomes Cravinho, João Marques de Almeida, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Pureza, Luís Medeiros Ferreira, Manuel Ennes Ferreira, Nuno Brito, Nuno Mira Vaz, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Teresa de Sousa, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos.

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.

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, Póvoa de Sto. Adrião, 2675-183 Odivelas

Tel.: 21 938 14 50

Fax: 21 938 14 52

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

Fotos da capa amavelmente cedidas pela OSCE

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

NAÇÃO e DEFESA



Novos Desafios
à Segurança Europeia

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>	
Novos Desafios à Segurança Europeia	
A OSCE na Arquitectura de Segurança Europeia	9
<i>António Martins da Cruz</i>	
A OSCE e os Novos Desafios à Segurança Internacional	17
<i>Henrique de Freitas</i>	
OSCE Aims and Instruments	23
<i>Adrian Severin</i>	
New Risks and Challenges within the Context of OSCE	35
<i>Alexander Alekseev</i>	
OSCE Activities in its Three Dimensions	43
<i>Daan Everts</i>	
A OSCE na sua Dimensão Político-Militar	49
<i>José Luís Pinto Ramalho</i>	
Os Novos Desafios à Segurança Internacional	77
<i>Carlos Santos Pereira</i>	
O Papel da OSCE e a Diplomacia Preventiva Uma breve abordagem conceptual	111
<i>Maria Eduarda Azevedo</i>	
Terrorism: a Priority for the Future of OSCE	117
<i>Marton Krasznai</i>	
A OSCE: Uma Peça no Processo de Inclusão Europeia	127
<i>Álvaro de Vasconcelos</i>	

A Contribution to the Agenda for the Dutch Chairmanship of the OSCE: a Recapitulation of Findings <i>Frank van Beuningen</i>	143
Artigos	
O Japão e Timor Leste <i>Paulo Gorjão</i>	157
As Consequências Geopolíticas para Pequim dos Atentados de 11 de Setembro: Uma Análise Regional <i>Manuel Alexandre Garrinhas Carriço</i>	181
Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso <i>António José Telo</i>	211
Documentos	
Conference for Security and Co-operation in Europe, 1994 Summit, Budapest, 5-6 December 1994	253
Organization for Security and Co-operation in Europe Ninth Meeting of the Ministerial Council, Bucharest, 3-4 December 2001	263
Organization for Security and Co-operation in Europe High Level Meeting on the Prevention and Combat of Terrorism, Lisbon, 12th June 2002, Conclusions	270
Através das leituras	283

É hoje prática corrente evidenciar o papel de organizações internacionais e regionais de segurança, como a ONU ou a NATO relegando-se para segundo plano, o papel desempenhado por organizações, como a OSCE, na prevenção e resolução de conflitos regionais.

No actual cenário político é recorrente a exortação do emprego da força militar e cada vez mais prevalecte a ideia de diplomacia musculada, como se a simples invocação ou ameaça de emprego das mesmas, constituísse por si só garante da estabilidade e segurança internacionais.

Se é verdade que uma diplomacia sem o apoio de meios militares pode ficar condicionada na sua acção, não é menos verdade que uma acção militar, quando não acompanhada por esforços diplomáticos preventivos pode incorrer em graves erros de avaliação. Destes erros fazem frequentemente parte a subestimação dos contornos da conflitualidade que ultrapassam os óbvios contornos da relação de poder entre estados, em particular quando as partes em conflito não se acomodam naquela forma de organização política. Referimo-nos aos importantes aspectos do perfil das partes em litígio, à natureza dos objectivos em disputa e sobre as inerentes consequências de uma acção militar, que não tenha em linha de conta questões tão importantes como o respeito pelos valores democráticos, étnicos, religiosos e identitários de um conflito, áreas nas quais a OSCE tem tido um crescente protagonismo.

Na Europa tem prevalectido, salvo algumas excepções, uma preferência pelo recurso a estratégias preventivas por parte dos Estados e das organizações, que colocam a diplomacia no topo das agendas internacionais das mesmas. A ideia de levar à estampa um numero da Nação e Defesa dedicado à OSCE -Novos Desafios à Segurança Europeia tem por objectivo chamar a atenção para aquela problemática.

Duas circunstâncias vieram reforçar este nosso propósito: a Presidência Portuguesa da OSCE no decurso de 2002 e a realização de uma conferência internacional coorganizada pelo Instituto Diplomático e pelo Instituto da Defesa Nacional em Julho do mesmo ano com o intuito de assinalar aquele evento.

Deste resultou um conjunto de intervenções, que por razões de natureza editorial não foi possível contemplar na íntegra no presente número, pelo que se optou por um critério temático, cujo conteúdo se encontrasse preferencialmente vocacionado para os grandes arranjos da segurança europeia actual, para os instrumentos da OSCE na resposta ao desenho actual da segurança europeia e para o testemunho de alguns dos intervenientes sobre os mais recentes desempenhos da OSCE, nos domínios da diplomacia preventiva e da resolução de conflitos.

O manifesto interesse do público leitor sobre esta matéria reforçou a motivação do IDN no sentido de publicar alguns dos resultados dados a conhecer no decurso da conferência, possibilitando aos leitores que não tiveram a oportunidade de nela participar um contacto com esta matéria pouco divulgada no meio editorial português.



Novos Desafios à Segurança Europeia

A OSCE na Arquitectura de Segurança Europeia

António Martins da Cruz

Ministro dos Negócios Estrangeiros

Resumo

Os novos desafios e ameaças levam a um reforço da cooperação colectiva e ao desenvolvimento de conceitos abrangentes de segurança. Este conceito de segurança integrada é uma mais valia da OSCE combinando três dimensões: a político-militar, a humana, a económico-ambiental. As actividades da OSCE desenvolvem-se em torno de três vectores: o alerta precoce e a prevenção de conflitos, a resolução pacífica de conflitos e a reabilitação pós-conflito. O autor dá conta do papel desempenhado pela Presidência Portuguesa da OSCE que elegeu como principal prioridade a prevenção e o combate ao terrorismo, tendo sido uma das iniciativas da Presidência a elaboração de uma carta para a prevenção e o combate ao terrorismo.

Abstract

The new challenges and threats lead to a reinforcement of collective cooperation and to a development of comprehensive concepts of security. The concept of integrated security is an advantage when combined with three OSCE dimensions: political-military, human; economical and environmental. The OSCE develops its activities around three lines of orientation: early warning and conflict prevention; peaceful conflict resolution and post conflict rehabilitation.

The author gives an account of the role taken by the Portuguese Presidency of the OSCE, which elected as a priority the prevention and fight against terrorism, drafting for that purpose an important reference document.

Gostaria de começar por agradecer o convite que me foi dirigido para a abertura deste seminário, dedicado a um tema de grande actualidade para a nossa política externa, dado que, desde o início do ano, Portugal exerce a Presidência da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE).

Irei falar de cinco temas que considero fundamentais para uma melhor apreensão do que é a OSCE hoje em dia e de quais são as ideias e prioridades de Portugal na Presidência da Organização.

1. A “mais-valia” da OSCE na Arquitectura de Segurança Europeia

Permitam-me um breve enquadramento histórico, pois sem ele não se consegue perceber o presente nem prospectivar o futuro. Institucionalizada em 1995 como arranjo regional ao abrigo do capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, a OSCE é uma organização recente. Não podemos esquecer porém que é herdeira do chamado “processo de Helsínquia”, lançado em 1975 e que desempenhou um papel decisivo no período da Guerra Fria na redução das tensões político-militares e na promoção dos direitos humanos.

Este legado não pode ser encarado como uma relíquia de outra era ou como um anacronismo. Representa um património de valores, princípios e normas comuns e é um acervo de mecanismos de cooperação geradores de confiança. É esta experiência que importa preservar e valorizar num contexto internacional marcado pelo factor da imprevisibilidade e que obriga a reconceptualizar a ameaça.

A luta anti-terrorista e a complexidade dos novos desafios com que somos confrontados conduz a um reforço da cooperação colectiva e ao desenvolvimento de conceitos abrangentes de segurança. Reside aí uma das principais “mais-valias” da OSCE, baseada numa abordagem integrada de segurança e combinando três dimensões: a político-militar, a humana e a económico-ambiental. Não existe segurança sem estabilidade e não há estabilidade sem democracia.

As actividades da OSCE assentam em três vectores de intervenção: o alerta precoce e a prevenção de conflitos, a resolução pacífica de conflitos e a reabilitação pós-conflito. Não são definições abstractas ou genéricas, antes identificam a diversidade do trabalho que a OSCE desenvolve no terreno em prol do enraizamento da democracia, do Estado de Direito, dos princípios da boa governação, do respeito pelos direitos humanos e pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, do desenvolvimento e da afirmação

das estruturas da sociedade civil, da promoção da liberdade de expressão e da independência dos meios de comunicação social.

É nestas áreas que reside a resposta sustentada e sustentável face ao terrorismo e aos fenómenos de que se alimenta, designadamente o extremismo, a xenofobia e o sectarismo, o tráfico de seres humanos, o tráfico de droga, o contrabando de armas, a corrupção e o branqueamento de capitais.

A capacidade operacional da OSCE reflecte-se nas 18 missões de que dispõe na Europa Oriental, nos Balcãs, no Cáucaso e na Ásia Central, com mais de 1500 elementos, oriundos dos 55 Estados membros que constituem a OSCE.

Por isso, esta Organização configura, no quadro da Arquitectura de Segurança Europeia, o único fórum de diálogo e de cooperação simultaneamente pan-europeu, trans-atlântico e euro-asiático. Esta é outra das vantagens que a OSCE oferece numa conjuntura que requer o aprofundamento dos esforços de concertação alargada e de diálogo inter-cultural.

2. A falta de visibilidade: um “paradoxo” para a OSCE

A actuação da OSCE caracteriza-se pelo que os anglo-saxónicos denominam de “quiet diplomacy”, isto é, um trabalho de empenhamento contínuo, de convencimento e de proximidade não só a nível das autoridades governamentais e parlamentares mas também das estruturas da sociedade civil, em particular as organizações não governamentais, o mundo académico e científico e os media.

Este tipo de “diplomacia discreta” não assegura porém, como o próprio nome indica, o impacto mediático que faz falta à imagem da OSCE. Daí uma fraca visibilidade que não ajuda à promoção junto das opiniões públicas da importância das actividades desenvolvidas pela OSCE.

O paradoxo que afecta a OSCE reside no facto de ser evocada ou noticiada quando se defronta com dificuldades. Os êxitos passam despercebidos e por isso carecem de adequada divulgação. Citaria alguns exemplos dos sucessos da Organização. Vocacionada para a prevenção de conflitos, a OSCE tem estado a desempenhar um papel decisivo no processo de integração das comunidades russas nos países bálticos. Na área da gestão de crises, os esforços da OSCE permitem evitar que conflitos como os da Transnístria, do Nagorno Karabakh e da Ossétia do Sul permaneçam “congelados” ou caiam no esquecimento. No âmbito da reabilitação pós-conflito, a OSCE desempenha um

papel quase único no Sudeste Europeu na reconstrução de sociedades multiétnicas e na reintegração das várias comunidades que vivem nesta região. Também na Chechénia, é de realçar o trabalho da missão da OSCE a nível humanitário e da recuperação das estruturas civis.

Não posso também deixar de referir o contributo da OSCE para o controle de armamentos na Europa. O Tratado CFE sobre forças convencionais representa um documento basilar para a segurança europeia. Outros textos relevantes são o Documento sobre Armas Ligeiras e de Pequeno Calibre, o Documento de Viena sobre Medidas Geradoras de Confiança e o Código de Conduta sobre os Aspectos Político-Militares da Segurança.

3. A Presidência da OSCE no quadro da Política Externa Portuguesa

A Presidência da OSCE é um exercício exigente que requer uma mobilização de esforços durante um ano, o desenvolvimento de uma negociação permanente com vista a alcançar o consenso, que é a regra em que se baseia o processo decisório da Organização.

A Presidência da OSCE é assim mais um desafio para a diplomacia portuguesa. Trabalhando em estreita cooperação com os parceiros da Troika, os Países Baixos e a Roménia, e com todos os Estados participantes, num espírito de solidariedade e de transparência, a Presidência Portuguesa contribuirá por imprimir uma nova dinâmica ao papel da OSCE na segurança europeia.

Acredito que a Presidência Portuguesa da OSCE representará novo êxito para o nosso país a nível internacional e permitir-nos-á abrir novas oportunidades de relacionamento com regiões até agora pouco familiares para a nossa acção externa, mas onde existe um amplo potencial de desenvolvimento e onde quase tudo está ainda por fazer. Esperamos que os nossos agentes económicos saibam aproveitar esta nova projecção da imagem de Portugal.

4. As prioridades da Presidência Portuguesa

O balanço do primeiro semestre da Presidência Portuguesa é positivo. Estamos satisfeitos com o ritmo com o qual temos conseguido levar a cabo o nosso programa, que tinha como ponto alto para este semestre a realização da reunião de alto nível sobre a Prevenção e Combate ao Terrorismo, que decorreu em Lisboa no passado dia 12. Penso que

foi um sucesso reconhecido por todos os que participaram neste evento, que reuniu pela primeira vez à volta da mesma mesa os altos responsáveis das principais organizações internacionais e regionais envolvidas na luta anti-terrorista.

Outra iniciativa da Presidência Portuguesa é a elaboração de uma Carta OSCE para a Prevenção e Combate ao Terrorismo. Trata-se de um documento político que será baseado no acervo de princípios e valores que fundamentam a OSCE, proporcionando assim um enquadramento conceptual e normativo à actuação da Organização na luta anti-terrorista. Permitirá igualmente a adopção de novas medidas, nomeadamente na área da supressão do financiamento do terrorismo.

Há, ainda, as áreas centrais das actividades da OSCE.

Antes de mais, conseguimos, graças a um trabalho de negociação, a adopção de um novo sistema de financiamento da OSCE, que vigorará até 2005.

Por outro lado, e em conformidade com o mandato que recebemos, temos trabalhado no sentido de reequilibrar a agenda da OSCE, dinamizando nomeadamente a Dimensões Económico-Ambiental. Destaco, em particular, o sucesso do Fórum Económico em Praga, em Abril passado, dedicado ao tema da “cooperação para a gestão sustentável da água”.

O apoio ao papel da OSCE no terreno tem sido uma área prioritária da nossa Presidência. Temos procurado dinamizar as actividades da OSCE na Ásia Central. A Organização dispõe de missões nos cinco países da região. Deslocar-me-ei na próxima semana ao Quirguistão e ao Tadjiquistão. O nosso objectivo é o de assegurar um maior equilíbrio na actuação da OSCE na Ásia Central, indo ao encontro das expectativas desses países. Neste contexto, temos impulsionado as dimensões económico-ambiental e político-militar e temos elaborado, no âmbito da luta anti-terrorista, projectos concretos da OSCE na área da formação de polícias e de guardas fronteiriços.

Como já referi, o Sudeste Europeu é outra área fundamental da actuação da OSCE, que tem estado a contribuir de forma decisiva para o processo de pacificação, estabilização e democratização em curso na região, aproximando os países desta área das estruturas euro-atlânticas. A realização de eleições em vários desses países, neste semestre, será um dos principais factores a ter em conta e a OSCE desempenhará um papel de primeiro plano na observação dessas eleições.

Por outro lado, temos procurado apoiar o contributo da OSCE na resolução pacífica de conflitos: desloquei-me na semana passada a Moscovo para me encontrar com o MNE Ivanov a fim de abordar vários aspectos regionais que figuram na agenda da OSCE, designadamente a Transnístria, o Nagorno-Karabakh, a Chechénia e a Geórgia.

O relacionamento com a Bielorrússia tem-se revelado difícil devido à relutância das autoridades de Minsk em cooperarem com a missão da OSCE nesse país. Estamos contudo interessados em manter o diálogo para a resolução desta questão.

O nosso trabalho durante este semestre será orientado pela preparação da Ministerial de 5 e 6 de Dezembro. Esta Ministerial representará o culminar do exercício da Presidência Portuguesa da OSCE ao longo deste ano. A Ministerial deverá aprovar importantes documentos. Será adoptada uma declaração política, elaborada de forma concisa e legível pelas opiniões públicas, realçando as prioridades que marcaram a agenda da OSCE em 2002 e os avanços e sucessos alcançados. Esperamos igualmente que venha a ser adoptada a Carta OSCE sobre a Prevenção e o Combate ao Terrorismo.

5. O conceito de segurança no século XXI e o futuro da OSCE

Num ano marcado por importantes decisões sobre os alargamentos da NATO e da UE e de um novo relacionamento NATO-Rússia, os nossos esforços enquanto Presidência da OSCE tendem a valorizar o papel desta Organização no quadro da Arquitectura de Segurança Europeia.

Os próximos processos de alargamento da NATO e da UE, por muito abrangentes que venham a ser, não coincidirão a Leste com as fronteiras da OSCE. Preservar a OSCE como “casa comum” parece-nos assim indispensável para reforçar a objectivo de uma Europa sem linhas divisórias e empenhada no aprofundamento do relacionamento com regiões como o Cáucaso e a Ásia Central, onde existem focos de instabilidade e de ameaça à nossa segurança colectiva.

A OSCE é por outro lado uma organização suficientemente flexível para se adaptar à evolução do contexto de segurança internacional. Revelou-se capaz de se adequar ao período pós Guerra Fria e está hoje empenhada, à semelhança de outras organizações, em definir uma estratégia coerente e de longo prazo face aos riscos e ameaças do século XXI.

É evidente que nenhuma organização pode assumir sozinha o desafio da resposta aos perigos deste século. A garantia da paz e da estabilidade no nosso continente passa pelo reforço da cooperação e da articulação e pelo desenvolvimento das complementaridades e sinergias entre a ONU, a NATO, a UE, a OSCE, o Conselho da Europa e outras organizações como a CEI e a recentemente criada Organização de Xangai. É o espírito da Plataforma de Segurança Cooperativa que enforma as prioridades da nossa Presidência.

Estou convencido que este seminário, pelos debates que proporcionará, contribuirá para uma melhor divulgação e compreensão do papel e das actividades da OSCE. O envolvimento dos cidadãos é uma componente essencial para o sucesso de qualquer Organização: é este o nosso objectivo, é este o nosso mandato!

A OSCE e os Novos Desafios à Segurança Internacional

Henrique de Freitas

Secretário de Estado da Defesa e Antigos Combatentes

Resumo

Os acontecimentos de 11 de Setembro marcaram um novo ambiente internacional com um novo tipo de ameaças. Os atentados contra o World Trade Centre revelaram uma acção terrorista de carácter transnacional, levada a cabo por um grupo com capacidade logística, instrumentos de agressão e meios financeiros que, até agora, só o Estado tinha capacidade para desenvolver.

Os atentados revelaram também como os conceitos de segurança e defesa dos organismos internacionais estão ultrapassados, incluindo o conceito de dissuasão que, naquele contexto, deixou de fazer sentido. À luz destes novos desafios que se colocam à segurança internacional, a OSCE é uma organização estratégica no quadro europeu pela sua abrangência regional, por um lado, e, por outro, pelas suas missões de longa duração no terreno.

Abstract

The events of September 11 announced a new international environment with a new type of threats. The attacks to the World Trade Centre revealed a terrorist action of transnational nature perpetrated by a group with a logistic capacity, means of aggression and financial resources that up until now only the State had the capacity to build up.

The terrorist attacks also have shown how the concepts of security and defence of the international organizations are dated, including the concept of deterrence which no longer makes sense in that context. In the framework of new security challenges to international security, the OSCE is a strategic organisation in the European context, due to its regional scope and to its long-term missions.

Ao iniciar esta intervenção gostaria de sublinhar a oportunidade desta iniciativa conjunta do MON e do MNE, na certeza que estes dois dias de reflexão e debate sobre o papel da OSCE no quadro do novo ambiente internacional contribuiram para a divulgação desta organização, infelizmente pouco conhecida da generalidade das opiniões públicas, bem como para um estudo mais profundo da sua acção.

Um novo ambiente internacional, marcado pelos trágicos acontecimentos de 11 de Setembro, confrontaram a Comunidade Internacional com um novo tipo de ameaça. Uma ameaça de diferente configuração.

Com os atentados contra o “World Trade Center” e o Pentágono chegou o tempo do terror. Chegou o tempo do horror.

Inocentes sepultados sobre aço e cimento. Uma cidade envolta em pó e cinzas pintada a preto e branco. Um cenário de medo e de morte foi, no fundo, o único sinal identificável de um inimigo, ao tempo invisível.

A cidade, sede das Nações Unidas, a cidade do museu Gugenheim, do Centro Rockefeller, de WallStreet, da estátua da Liberdade, do Central Park é, hoje, vista da outra margem do rio Hudson, e sem as *Twin Towers*, uma cidade com o perfil amputado.

Saídos de um século que Nietzsche anunciara como sendo o século das guerras pela dominação do Mundo, em nome de princípios filosóficos, e que foi marcado, efectivamente, por duas guerras mundiais e dois regimes totalitários, julgávamos caminhar na fé do progresso da democracia.

Estávamos ainda embalados pela simplificação do combate ideológico, numa luta linear entre o Bem e o império do Mal.

A verdade é que ainda não nos tínhamos apercebido que, apesar de estarmos num mundo comum e onde tudo é interdependente, estávamos num mundo onde se entrecruzam lógicas muitas diferenciadas para as quais não há uma chave universal de interpretação. Tudo parece ser “uma adivinha envolta num mistério dentro de um enigma”.

Num momento de procura identitária, de referências, de valores, é bom lembrarmos que todos nós temos solidariedades selectivas. E como lembra Pierre Hassner, a ideia do “nós” e do “outro” é constitutiva da experiência humana.

Dar conteúdo a esse “nós” é a nossa missão, o nosso desafio. E dado que a nova dinâmica de mundialização não eliminou a violência da paisagem internacional, este “nós” saberá combater o “outro”, aquele que cobardemente utiliza o terrorismo como meio de expressão política.

Em Nova York assistimos a uma acção terrorista de carácter transnacional, baseada em factores absolutamente invulgares no que se refere à capacidade logística, aos instru-

mentos de agressão, aos meios financeiros necessários à sua realização e até a própria gestão mediática, ela própria geradora de um sentimento global de insegurança. Esta acção de perfídia inovadora tornou clara a fragilidade do mundo económico/financeiro, como, aliás, sinalizaram as Bolsas Mundiais.

O choque e o despertar para o terror deixaram transparecer a impreparação momentânea da Comunidade Internacional em reagir contra um inimigo que, não sendo um Estado, se encontrava dotado de capacidades normalmente inerentes aos Estados. Foi também visível como os conceitos de Defesa e de Segurança dos organismos internacionais e das unidades políticas que configuram o sistema internacional eram ultrapassados. Basta referir, como exemplo, o conceito de dissuasão, baseado na capacidade de infligir danos inaceitáveis ao agressor, que aqui deixa de fazer sentido porque estamos na presença de um inimigo cuja filosofia assenta na própria auto-destruição.

São, assim, novos os desafios que se colocam à Segurança Internacional e exigentes os caminhos da cooperação colectiva que se impõem. Perante uns e outros não temos dúvidas da importância estratégica da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE).

Não nos devemos esquecer que a OSCE representa o eixo Vancouver/Vladivostok, unindo Estados que, desde 1975, ano da Acta Final de Helsínquia, têm uma história de cooperação conjunta e uma experiência e uma maturidade que lhes permitem enfrentar períodos conturbados.

Este passado em comum faz desta Organização, ela também herdeira institucional da “Carta Para Uma Nova Europa”, de 1990, uma “mais-valia” indiscutível, como a presidência portuguesa tem procurado provar. No contexto da arquitectura de Segurança Europeia, a OSCE é, seguramente, a organização menos conhecida, mas é aquela que melhor tem sido capaz, através das suas missões no terreno, em particular as missões de longa duração, de funcionar como elemento de pacificação de tensões e conflitos numa ampla área regional que se tem demonstrado problemática. Os povos da Ásia Central, do Cáucaso e dos Balcãs são as principais testemunhas desta realidade.

Nas suas três dimensões consagradas na Carta para a Segurança Europeia (político-militar, humana e económico-ambiental), a OSCE tem vindo a aprofundar, no cumprimento do espírito de Helsínquia, a função de elo de ligação fundamental com as diferentes organizações internacionais. Só assim se potenciam sinergias que agilizam os mecanismos de carácter operacional e de cooperação, razão pela qual a OSCE permanece, ainda assim, como um fórum único na sua abrangência geográfica e multicultural.

Reforçar a identidade da OSCE, no quadro interactivo das organizações internacionais, é, pois, imperativo absoluto. E este é um caminho necessário, mesmo que não seja exigível às organizações internacionais a busca da perfeição que pode ter como sabemos um efeito perverso.

Não resisto, e a este propósito, contar a célebre história da Isadora Duncan que, escrevendo o que Bernard Shaw lhe propunha, em nome da regeneração da espécie humana, conceberem um filho que tivesse a beleza de um e a inteligência do outro. Seria a perfeição, podemos concluir!

E Bernard Shaw respondeu: “ E o que aconteceria se a criança tivesse a minha beleza e a sua inteligência?”

Não consta que alguma vez a criança tenha nascido. Evitou-se, assim, o efeito perverso.

É à luz desta busca que Portugal tem apostado, também, na continuação do debate sobre a reforma da OSCE, procurando, no seguimento dos progressos alcançados pela Presidência romena, garantir um funcionamento e uma gestão ainda mais eficientes, salvaguardando sempre a sua flexibilidade.

No âmbito das respostas necessárias à luta contra o terrorismo, e no seguimento das determinações assumidas na Declaração de Budapeste, é relevante que os Estados da OSCE partilhem dos esforços da presidência portuguesa para que, na próxima Ministerial de Dezembro, seja possível o consenso em torno da “Carta OSCE para a Prevenção e Combate ao Terrorismo”. Documento que procuraremos que se assuma como uma referência das sociedades livres e democráticas, na reafirmação do seu total empenhamento na erradicação desta nova ameaça.

No final deste Seminário que em representação de S. E. o Ministro de Estado e de Defesa Nacional tenho o prazer de encerrar; creio não restarem nesta sala quaisquer dúvidas sobre a delicadeza e complexidade do ambiente internacional que atravessamos e do papel discreto, mas eficaz, localizado, mas duradouro, que a OSCE tem vindo a desempenhar.

O esforço de uma Organização Internacional na prossecução e na defesa dos seus objectivos é, e será sempre, o somatório dos esforços e das vontades dos seus membros. Pela experiência destes primeiros 6 meses da presidência portuguesa, estamos plenamente convencidos da relevância da OSCE na obtenção de um Mundo mais justo, de uma Europa mais segura. Esta é certamente uma das chaves de interpretação deste início de século.

OSCE Aims and Instruments

Adrian Severin

Presidente da Assembleia Parlamentar da OSCE

Resumo

Na perspectiva do autor, a CSCE/OSCE, durante a Guerra Fria, excedeu as expectativas aquando da sua criação em 1975. Confrontada com o novo contexto internacional, a organização ou se adapta às novas realidades ou estará condenada ao desaparecimento. Por essa razão, a OSCE tem-se concentrado bastante nos problemas do combate ao terrorismo e ao problema da imigração clandestina tendo como fim a defesa da liberdade civil e a segurança colectiva. Contudo, tal não invalida que a organização esteja em crise e precise de ser reformada. A OSCE precisa de encontrar o seu papel específico tirando vantagens da sua natureza geograficamente alargada e por essa via melhor dotada para resolver assuntos de foro multicultural.

Abstract

According to the author, the OCSE/CSCE exceeded, during the Cold War, the expectations for which it was created in 1975. Confronted with the new international context the organisation will have to adjust itself or else it will be condemned to disappear. For that reason, the organisation is, nowadays, much concentrated on the fight against terrorism and illegal immigration in order to protect civil freedom and collective security. This does not invalidate the fact the organization is going through a period of crisis and that a reform will be needed, taking advantages from its geographic scope and therefore improving its capacity to deal with multicultural issues.

I would like to start by thanking the organizers of this Conference for inviting me to express my views on a personal behalf and on behalf of the OSCE - PA as well.

At the same time I want to commend the organizers for convening this so much needed international meeting on an important topic for the European security.

The OSCE has a glorious past. A lot of credit should go to that organization - the former CSCE - for the victory of peace and freedom in a reunified Europe at the end of the Cold War. The CSCE - today OSCE - was born in the e context of the bipolar system and was officially established in order to civilize the disputes between the two blocs of enemies ideologically opposed. It was also hoped that peace could be achieved through the economic cooperation of the opponents as well as through the recognition of the geo-political *status quo* established after the Second World War. It was proved that peace could not be anything else than the absence of the war if the freedoms and civil rights are not recognized. In fact the CSCE/OSCE achieved much more than it was expected. It animated the human rights movement in the totalitarian soviet camp and generated a real network of human rights activists across the European, Euro-Atlantic and Euro-Asiatic space. As a result, I believe the Cold War had no winner states and no defeated states; and it will be a mistake to think otherwise. The only winners were the principles of the pluralistic democracy, freedom, rule of law and of the human rights, as well as the idea of the free and open society of which they form the foundation. That is why the CSCE/OSCE brought not only the peace but also a victory without a loser; not only a victory but a socio-political revolution; not only a revolution but the re-unification of Europe.

Today, the post bi-polar world is different as compared with the Helsinki world or 1975. The OSCE should either adapt itself to the new realities or disappear.

In today's OSCE area, a group of states which looks as a family of commitments rather than a family of values is no more internally divided in ideological blocs but it is internally confronted with an unfocused external enemy. The Cold War was succeeded by the war on terror. The war between the totalitarian communism and the democratic freedom was literally inter-national and focussed. The war of the post communist modernity against terrorism is global and diffused.

The peace dividends from the collapse of the Soviet Union have not fully appeared, either. The confrontation with the "Empire of the Darkness" was replaced by the confrontation with the rogue states, the fallen states and the pseudo-states which reject any responsibility towards the international order and in many cases are not even subjects of the international law.

During the Cold War the world suffered the bad consequences of the state sponsored terrorism. After the Cold War the world finds itself under the threat of the terrorism-sponsored states.

The collapse of the Berlin Wall removed all those barriers which, to a large extent, used to keep apart nationalism and populism, the modern state system and the tribal societal order. Nowadays, the coexistence and the contact, on the OSCE territory, of the emerging global society, national culture and tribal social traditions, breed organized crime, corruption and terrorism. All these represent the main threats to the European security. Consequently the OSCE has to promote now a comprehensive and sophisticated inter-cultural and inter-religions dialogue thus adding another dimension to the concept of security: that of cultural security.

After the Cold War the culture of freedom replaced the culture of totalitarian slavery in the whole OSCE space. However, most of the emerging democracies are inefficient and most of the emerging markets are unfunctional. Many post communist states might be pluralistic but their pluralism is destructive (i.e. the democracy functions in an irrational and negative manner rather than in a rational and positive one); their markets might be free but in the absence of a true rule of law their citizens are poor; the rule of law is more a ritual than a permanent way of thinking and living.

Under these circumstances the negative migration has become a major undermining factor for the European stability and security. Within this context, one of the main roles of the OSCE is to assist each and every participating state in building compatible institutions throughout its area, using the bricks of the respective state's traditions. In so doing the OSCE must find and promote policies capable of transforming the European society into a meritocratic one and of transforming all European states into civic multicultural entities. At the same time the OSCE has to create in Europe the cultural, social, institutional and logistic structures, which can receive, absorb and integrate waves of migrants while preserving the respect for diversity. On the other hand, the OSCE should identify the appropriate cultural and economic ways of offering the peoples outside Europe a decent future in their own countries thus giving them good reasons to stay home.

The current European and global process, characterized by new dangers for which the consolidated democracies have not ready-made remedies, induces slowly but steadily an ideological dimension. Terrorism is becoming an ideological enemy, which replaces communism. If ideologically we exchange communism for terrorism we are back in the maccartism years with all the attacks on civil liberties for the sake of the national security. That is why the role of the OSCE today is to find a way for defending at the same time the

civil freedoms and the collective security. Otherwise the consolidated democracies could implode in the same way the Soviet bloc imploded not so long ago.

Finally, today's Europe is the one of the enlargement. The enlargement of NATO and the enlargement of the EU are now possible and necessary precisely because the post bi-polar emerging order is characterized by new opportunities, new challenges and new dangers which require more solidarity, more integration and more cooperation. However, at least within a predictable future, the "enlargement process" will not embrace all the OSCE area. What about the impact of the enlargement on the security pattern in Europe and the Euro-Atlantic region? What about the "post enlargement security"? The OSCE itself should find an answer to these questions and at the same time should act accordingly.

Due to its structure of membership and its field operation, the OSCE is a unique Organization very well placed in order to cope with the above issues and to transform those problems into challenges and those challenges into opportunities. In spite of that, the OSCE is still an Organization in crisis. However, this crisis does not reflect a lack of need for OSCE. It is a crisis of adaptation to the new international environment. That is why the OSCE must be reformed.

OSCE is relevant only if it is used by the participant states collectively for reaching the goal of their co-operative security. It would be a mistake to try to use it as a tool for the promotion of unilateral policies, which one cannot promote within the framework of bilateral international relations. Those who refuse to reform the OSCE simply because they can control it for the time being are acting against their own strategic interests. At the same time, the OSCE is useful only if it can make bold and comprehensive decisions in due time. A slow and reactive policy, diluted messages, vague undertakings, velvet phrases, endless Byzantine talks, a lot of energy consumed over petty issues, none of these can make OSCE relevant. Those who want to block the Organization because they cannot control it for the time being are also acting against their strategic interests. Finally, the OSCE is useful only if it retains its practice of being pragmatic and not dogmatic, which means if it does not try to impose ready-made solutions in the name of some abstract principles thus behaving like a teacher, a judge or even worse, like a proconsul; it should behave like an adviser, an architect and a builder who in close relation with each and every participant/interested state correctly defines the problems, identifies the resources (both local and foreign, traditional and modern), determines the opportunity and the feasibility of certain actions and prescribe the remedies, plans the security structures and erect the internationally compatible institutions. Neither the exacerbation of national distinctions nor the imposition

of foreign models can work. All those who mislead the Organization by accepting commitments in which they don't believe and they have no intention of fulfilling are also acting against their strategic goals. As long as this kind of short-sighted negative mentalities survives, the OSCE will continue to be in crisis and more and more of our citizens will ask themselves what this Organization is needed for and why do they have to pay taxes for the OSCE to exist.

Definitely the OSCE does not have at its disposal the military stick of NATO, no more than the financial and economic carrot of the EU or the moral prestige of the Council of Europe. NATO is supposed to develop the collective defence of the Euro-Atlantic countries against conventional and non-conventional threats. The EU is supposed to develop the collective welfare of its member states. The Council of Europe is supposed to develop all over the old continent the common normative basis and the collective judicial protection for the democratic values and the human rights, thus being a real guardian of the whole European conscience. Within such a context what is the niche of the OSCE?

The OSCE could and should undertake a political role as the general manager of "the collective security through cooperation" process (the cooperative security) across the Northern Hemisphere, from Bering to Bering or from San Francisco to Vladivostok and further to Tokyo. In terms of comparative advantage, the OSCE has a more diverse, more sophisticated and more balanced structure of membership which allow it to have, on the one hand, a better, deeper and more nuanced knowledge and understanding about the various realities, processes and developments in its area of jurisdiction, and, on the other hand, more contacts with and stronger influence over the decision-makers and public opinion agents in the same area. To this one should add the existence of its network of field missions, which confers a clear operational capability, superior to everything else other international organizations could display in peacetime. All these prove that the OSCE should be normally the best placed for: the early warning actions; confidence building measures; conflict prevention policies; fast political reaction to crisis of various nature; policy planning for crisis management and post-conflict rehabilitation; political, civil, economic and cultural environment building for conflicts' resolution; fast deployment of civilian forces for crisis prevention, conflict management and post conflict rehabilitation. Mention must be made that such unique and vast activities can be performed with full and automatic legitimacy over a territory, which is covered neither by NATO and EU nor by the Council of Europe.

At the same time, the OSCE is an organization which could work efficiently and effectively in order to build those civic and multicultural states which are needed as bricks

for the future European Federation of Nations' house. As we have already said, the Organization is also very much needed for the development of the post enlargement cooperative security. Within the context of the war against terror it is the one, which could best address the roots of the terrorism and which could offer the frame for the multicultural dialogue and the intercultural security.

The accomplishment of these tasks requires - one must not forget - better cooperation and less rivalry with the other international organizations which are active in more or less the same field. A division of labour with these organizations and a system of communication, consultation, co-ordination and cooperation should be negotiated in such a way as to increase each of them efficiency through synergy. However, big or small, the OSCE niche could be within the international context, this Organization should have its clear role - not only a subsidiary status - recognized. Accordingly the OSCE must keep its own field of jurisdiction, its capacity of initiative and its autonomy in action, thus avoiding to act just in order to enhance the others decisions or to intervene where and when the others have failed.

If the OSCE wants to be recognized by the others, it must be able first to define its targets, to define its identity and to provide itself with an efficient organization and with effective means of operation. In this respect one should stop thinking that the flexibility of the Organization could be only preserved by the lack of clear rules; that pragmatism means institutional incoherence; that prudence is equal to eternal vacillations; that the democratic spirit is the same thing as a consensus principle which is reduced to an abusive single country veto in each and every occurrence; that secret diplomacy could be introduced as discreet diplomacy; that the legal personality of the OSCE is an automatic condemnation to bureaucratic burden.

Based on this remarks, I shall try to briefly indicate the main topics which, I believe, should be taken into consideration when preparing a blueprint for reforming the OSCE.

1. **The hierarchy and the distribution of powers.** For the time being, the OSCE disposes, *inter alia*, of: a Chairman in Office appointed for one year and who is, in fact, the foreign minister of one of the participant states (he/she is asked to provide more chairmanship rather than leadership); a ministerial Troika which is supposed to assure the political continuity and the minimal collegial approach at the top level; a Permanent Council which is a kind of Ministerial Conference at the ambassadorial level and which, even if formed by diplomats normally dependent of the instructions coming from capitals, is considered to be and it is, in fact, the most important

political decision making body; a Secretariat led by a Secretary General entrusted with only technical and logistic competences. The Ministerial Conference, which is the highest political forum of the OSCE meeting regularly (once a year) and the OSCE Summit which meets only when it is considered to be necessary, provide, as such, a very general political guidance and a very inconsistent political oversight. The Parliamentary Assembly of the OSCE represents the second political branch of the Organization but its role in the decision making process is still to be defined. What does this hierarchic structure speak for? The political leadership is weak and slow. A Chairman in Office who has the prospective of a only one year mission, who bears, at the same time, the burden of his/her country's foreign policy and who is very much limited in his/her actions by the principle of consensus in respect of the political decisions, could not be but a soft coordinator and mostly a communicator. The political input, impetus and vision which are supposed to come from the capitals are either absent or hard to be coordinated.

The Permanent Council is paralysed by the need to wait for instructions and when the instructions come from far away, they impose a minimal denominator solution which unavoidable is placed at a very low level of consistency.

The Secretariat and the Secretary General have means but have no powers.

With their yearly meetings the Ministerial Conferences are more ritual events rather than substantial events.

Bearing all these in mind, some possible solutions might be: a) the powers of the CiO should be considerably increased, better defined and due to be exercised under a stricter supervision of the Troika; b) the Troika should meet at least every month and must be the main political structure when it is about the decision for operative actions; c) the Secretary General should get an important political role which he may exercise under the supervision of the Troika and the Permanent Council; d) the Permanent Council should have the power to adopt directives and decisions of a strategic nature which could provide with guidelines the CiO, the Secretary General and the Troika; e) the Secretariat must organize a special working group supposed to be the main staff of the CiO during his/her mandate (this group will have its headquarters in the capital of the CiO); e) the Ministerial Conference should take place twice a year; f) twice a year, between the Ministerial Conferences, should be organized for two or three days each Permanent Council meetings at the level of the political directors of the participant states' Ministries of Foreign Affairs.

2. **The decision-making system-transparency and accountability (no secret consensus).** The CSCE, in 1975, has adopted the consensus principle as a decision-making system able to defend each participant state's interest above the borders of the blocs to which they belonged. This principle was intimately linked, in order to reach its goals, to the principle of transparency:

The disappearance of the two opposed blocs put in question the need for an absolute and a permanent consensus as the only decision-making system in OSCE. I believe that as long as the OSCE is a family of commitments based on a set of shared values, in a world with diffused global threats and unfocused global enemies, the Organization is in need for bolder, more comprehensive and faster decisions rather than for decisions of low common denominators.

That should not mean to give up totally the rule of consensus. The consensus should be kept when it is about adopting the commitments, the main rules of procedure and the strategic programs as well as for the election of the Secretary General (if he has a political role). In all other cases - including the adoption of the budget and election of the officials who are civil servants - some other voting rule could be used according to the case (absolute majority, qualified majority etc.). One could also decide that, sometimes, the directly interested states have a veto right or, in some other times, those who have a vested interest are excluded from the vote.

However, whenever the consensus is used it should be transparent and non abusive. In this respect, the secret consensus should be forbidden. The public should always know who blocked a decision and on what grounds. This will make the decision-makers accountable and thus their actions more responsible.

3. **The institutional coherence.** The present situation is characterized by the almost complete independence of the OSCE's institutions as well as by the vague mandates each of them has. This leads to conflicting statements and divergent actions. Such an institutional lack of coherence provides the participant states with a forum shopping when it is about the implementation of their commitments. Some are also using the strategy of getting the control over one of the institutions they are afterwards using, in order to promote their priorities in disregard of the general policy of the Organization.

A large autonomy of the OSCE institutions should be further welcomed as long as this helps for more flexibility. However, the institutional coherence is also needed. This makes necessary the definition of a clearer mandate for each institution and

also the establishment of an appropriate mechanism for coordination of their initiatives and actions. Modalities concerning the accountability of the institutions towards the CiO, the Secretary General and /or the Permanent Council are also needed.

4. **The legal personality.** In order to have a clear status, to be able of enjoying certain rights, immunities and privileges, to formulate certain strategic interests and to delineate its *modus operandi*, the OSCE should become a legal person. This will provide predictability and certitude to both the participating states and the third interlocutors.

Some members consider that a clear status as a prerequisite and as a consequence of the acquiring of legal personality will diminish the flexibility of the Organization. One should respond that clear rules do not reduce the flexibility but only the unpredictability. The kind of the rules to be adopted and the substance of those rules will be decisive for preserving the very much-needed flexibility. From this prospective, one should find a solution which must respond to the global interest of the Organization.

5. **The field missions.** The field missions are the most important asset of the OSCE. Still, unfortunately, their presence in a certain country is associated with a bad certificate given to the respective country. That is why many states feel embarrassed by the mere presence of the field missions on their territories and are looking forward to getting rid of them. This dangerous trend must be stopped.

The reform of the field missions would require, among others: the definition of clear mandates for each mission based on the country and the sub regional strategies adopted at the appropriate political level of the Organization's leadership; the organization of the field missions as sub-regional networks; the right labelling of the field missions as local branches of the Organization meant to provide assistance to the states which are crucial for the promotion of the OSCE's global, sub-regional and local strategies as well as to the states which are in need of such an assistance and have asked for it.

6. **The rhetoric.** The OSCE is also in need of its rhetoric's reform. The old rhetoric of the cold war must be abandoned. No participant state is ready to accept today an OSCE which speaks as a super inspector or a prosecutor. The present challenge for the OSCE is not to impose the transfer of social and political models from one state to another but to build compatible institutions in all its participant states. The

main incentive for the enhancement of the states' commitments is and should be precisely the benefits of the cooperation from which the co-cooperative security emerges. If the Organization brings benefits to its members, then the latter have all the good reasons to fulfil the commitments which have conditioned their membership.

In order for this rhetoric to be convincing it should be complemented with a more balanced orientation of the OSCE's priorities and actions from the geographical and the topical point of view.

7. **The Parliamentary dimension of the OSCE.** There is no room here for a more elaborated presentation of this issue. I shall only say that, at present, the potential of the OSCE Parliamentary Assembly is not fully used.

I believe that the PA is a very useful means: for getting political inspiration; for testing political ideas and initiatives; for communicating with the public opinion, the policy makers and the parliaments in the participating states, both in order to get support for the OSCE needs and strategies and in order to implement those strategies; and, finally, for creating that kind of environment which is favourable to the identification and the enhancement of political solutions to the crisis and conflicts.

In this respect, one should find a place and a role for the PA within the decision making process of the OSCE. Basically this would only require the recognition of the PA's rights to be consulted, to warn and to encourage. To this end, one should place the relationship between the governmental and the parliamentary dimension of the Organization, between the OSCE and its Parliamentary Assembly on the foundations of the following five "C"'s policy/principles: Communication, Consultation, Co-ordination, Cooperation and Confidence.

Since the OSCE - PA is and should remain an autonomous structure at the political level, its relations with the rest of the Organization should be regulated either through the future general Status of the OSCE or through a special Memorandum of Understanding to be signed between the CiO and the President of the PA (or through both).

The last problem I would like to address would be the best procedure through which one might reach the best blueprint for the OSCE reform. In this respect, I do not think that the current format of discussions, which are taking place in Vienna, could lead to

some substantial results within a reasonable frame of time. It is impossible to think that fifty-five diplomatic representatives, inspired by a totally different opinion about the necessity of the reform and starting from a white paper - i.e. from a no concept -, with no clear mandate of negotiations and fully dependent of the instructions which should come from capitals vaguely aware of the character and the substance of the whole process, could be successful.

I believe I am truthful democrat. However, I have never found in the whole history a great vision which has been developed from the bottom up and a great project which has been achieved by consensus. That is why I think that a better approach would be the appointment by the CiO and the PA's President of a small "Wisemen Group" formed by well-known, experienced, respected personalities having not any present executive involvement who, in consultation with all those interested and concerned, will draft a blueprint for the OSCE's reform. This blueprint will be the starting concept, hopefully a visionary one, from which the proper negotiations for change at the political official level of the OSCE should start.

I am very well aware of the sensitive character of all these issues. I also know that some of the above ideas are very controversial. Even more, some of them go against the actual mainstream within the OSCE.

Nevertheless, I thought it worth formulating them since I think that the possibilities should be considered and that any divergence in today's opinions is and should not be a source of conflicts but a source of richness for the so much needed debates. Even if we cannot achieve the agreement today, this might happen tomorrow. The most important thing is that the alternatives are on the table and that we consider them all in good faith. Tomorrow is another day. Hopefully a better one!

New Risks and Challenges within the Context of OSCE

Alexander Alekseev

Representante Permanente da Federação Russa na OSCE, Viena

Resumo

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) é um instrumento fundamental para a cooperação na região Euro-Atlântica no combate às novas ameaças que surgiram com os atentados de 11 de Setembro. Uma das principais tarefas da OSCE é a de funcionar como um instrumento de alerta precoce no caso de novos desafios e ameaças à segurança internacional. A organização pode ser um fórum onde se estabelecem novas normas e princípios de segurança e processos de cooperação entre os Estados. A luta contra o terrorismo tornou-se uma das prioridades da OSCE, e devido à sua experiência nesse domínio pode vir a ter um papel preponderante no âmbito das instituições Euro-Atlânticas.

Abstract

The OSCE is a fundamental instrument of co-operation in the Euro-Atlantic region on the fight against new threats after September 11.

One of its main tasks is the one of functioning as an early warning instrument towards new challenges and threats to the international security. The organization may become a forum, which contributes to build up new security norms, principles and co-operation processes among States. The fight against terrorism became one of the priorities of the OSCE and due to its experience in that field it may have, in the future, an even more outstanding role in the context of Euro-Atlantic institutions.

The theme of Seminar is of utmost importance for all of us and for the future of our Organization as a whole. OSCE's ability to play a productive role in global efforts to combat new threats and challenges will, to a great extent, determine the strategic choices of our Organization for years to come and its relevance in an evolving security environment in Europe.

The events of 11 September made us realize how vulnerable and unprepared we and our security institutions are to deal with a global threats of this new generation of terrorism. The lives of thousands of innocent people, buried under the debris of World Trade Center vividly demonstrated that these threats are no longer a product of Hollywood movie-makers' imagination but are a real and mortal danger to lives of all of us wherever we live; It demonstrated the reality that no State or Organization can effectively counter them unilaterally.

Overwhelmed by this tragedy almost every international institution, including the OSCE, began desperate, sometimes chaotic and overlapping, search for its contribution in the fight against global terror. Anti-terrorism becomes "growing industry" sometimes with no clear objectives. Obsessed by this truly burning issue, we do forget that terrorism does not exist in a vacuum but travels hand in hand with other threats of no less danger. To eradicate scourge of terror and to make the world a safer place, we need to address the whole range of new unconventional risks in their full complexity through a systematic and well-phased collective approach. The international community cannot sit on the fence and wait for new tragedies catch us off guard.

Over the last few years the Russian Federation has been trying to convince our partners to take the topic of new threats and challenges through different formats and international organizations, including the OSCE.

Role of the OSCE

We truly believe that the unique advantageous and comprehensive mandate of our Organization made it an effective instrument for cooperation in the Euro-Atlantic region in combating those new threats.

One of the principle role of the OSCE is to function as a tool of early warning in emerging security risks and challenges. So, the OSCE has clearly a role to play as a forum where participating states can exchange signals of early warning and could act as facilitator of solutions to problems through interaction of competent organizations: seminars and round-tables, possible focal points.

On one hand, the Organization can be effectively employed as a norm-setting mechanism establishing the principles and procedures of cooperation and making the national legislation in compliance with relevant international convention; on the other hand, it could be a provider of organizational framework for exchange of ideas and information, elaboration of specific programs and projects, coordination of efforts with other international organizations, etc.

The Organization could enhance the political awareness of pressing new risks at a high political level, thereby contributing to the creation of a favourable political environment for enhanced international cooperation.

Those of us who were involved in the preparation of the Charter for European Security in 1998-99 may remember the intensive discussions within the formal of the special working group "A" to formulate a language on new risks and challenges. A lot of fruitful ideas were suggested. Most of them remain relevant and might be successfully used in future work.

An attempt was made to identify and systematize the new risks along three main dimensions of security:

1) political-military

- terrorism
- proliferation of weapons of mass destruction (WMD)
- smuggling of components and materials of WMD
- organized crime and money-laundering
- drug trafficking
- illegal transfers of arms and "dual use" production

2) economic

- economic disparities
- environment and technological risks
- impediments to free trade
- social problems
- corruption and money-laundering

3) human

- intolerance, aggressive nationalisme, racism, chauvinisme, xénophobie
- uncontrolled and involuntary migration
- human trafficking

- ethnic tensions, violations of rights of persons belonging to national minorities
- anti-Semitism
- non-respect of rights of the migrant workers

It was a shared understanding that it is impossible to draw up a comprehensive, all-inclusive list of new risks and challenges. The dynamic nature of the subject precludes a static listing. The list should remain open-ended to be added as far as new threats emerge and are identified as such.

Unfortunately, the prevailing view at that on the eve of Istanbul Summit was that the study was too academic and lacking practicality with no “added value” for the Organization. An opposition to the idea of OSCE’s deep involvement in this topic, including terrorism, was voiced by a number of our European partners. Our U.S. partners were as well reluctant. We obviously were unprepared at that time to address the issue seriously. As a result, only a small portion of tabled ideas was reflected in the final version of the Charter. Most ideas, however, remain relevant and might be successfully used in future work.

New reality

A real breakthrough in the attitude of the Organization towards the issue of new threats and challenges took place after 11 September. The impact of that horrific disaster brought a new spirit of partnership and solidarity within the Organization and subsequent important practical steps in promoting inter-state cooperation in this regard. The issue of anti-terrorism became a central element of OSCE’s agenda. At the same time, an understanding grew that due attention should also be given to the over all issue of unconventional risks which, like terrorism, are not limited by national borders but concern absolutely all of us. We need to make OSCE well prepared, adequately equipped, and not to be caught off guard by them.

That is why the Bucharest Ministerial tasked the Permanent Council, together with the Forum for Security Cooperation, to develop a strategy for the OSCE to do its part to counter new threats to security and stability in the 21st century. The positive experience of the OSCE on anti-terrorism makes us confident that the Organization is capable of adding a substantial value on the topic of new risks and to some extent to play a leading role in this regard among other Euro-Atlantic institutions.

We have to admit that there are no obvious solutions or prepared receipts. This is quite a new sphere for all of us both in conceptual and practical terms. It obviously requires

systematic and collective approach, constructive inputs from other partner Organizations, exchange of ideas with others, including academic community.

We do not need to start from the blank page

Our Organization has already accumulated a number of valuable ideas in this regard. Besides the Lisbon and Istanbul Summit documents, conceptual ideas originating from above-mentioned Working Group on new threats, there is also a number of documents adopted by other international fora and bilaterally. May I draw your attention, for example, to the Russian-American Summit joint statement on common security challenges at the threshold of the 21st century of September 4, 1998. We just need to have them all thoroughly screened and see what is particularly feasible and applicable for the OSCE needs.

In this regard, I would also like to mention the draft on new threats and challenges to security prepared by the Russian Federation on the eve of last years' Ministerial (PC.DEL/ /741/01 of 05.10.2001). Unfortunately, this document was not given due consideration - lack of time or obsolete stereotypes may have obviously played a role.

Russian contribution

I would not like use this seminar for advertising this or that paper. New experience accumulated since Bucharest has obviously broadened our perceptions both of the nature of these new threats and of the best ways to tackle them within the Organization. Nevertheless, a number of ideas and basic principles of this document remain relevant and could be creatively used later in the work on OSCE new strategy.

Nevertheless, the paper mentioned enlists other "untraditional" threats in addition to those mentioned above such as crimes with the use of high technology, penetration of criminals into the information data banks, breaches of information security of the states. A cause of deep concern is an increased wave of radical right-wing ideology, political and religious extremism, national, racial, cultural or other forms of intolerance. They undermine the OSCE core values based on respect of human rights regardless of nationality, religion, race or social status. It is essential to take up some timely and well-addressed steps to label as illegal all organizations, groups or movements which participate in violence and terrorist activity.

Particular attention should be given to ensuring the rights of persons belonging to national minorities.

All mentioned risks equally apply to all Participating States, regardless of historical, socio-economic or political backgrounds.

New threats and challenges to security – being complex in their nature – require a comprehensive approach based on solidarity, cooperation and partnership. The solution of those tasks should be based on full respect for the UN Charter, principles of the Helsinki Act and legitimate interests of all Participating States.

Cooperation between international organizations, including those of a specialized nature, should be based on the Platform for Cooperative Security. It will allow us to avoid competition and overlapping and will prove our Organization's ability to play its role as a link between global and regional security efforts.

Some lessons learned

The OSCE work on anti-terrorism provides us with some lessons on how to address other tasks as well.

First, declarations – no matter how good they are – can serve only as “public proclamation of war” against new risks, i.e., a formal start of the OSCE new engagement. But to solve the problem, declarations are not evidently enough. They should be supplemented by concrete Actions Plans, “road maps” and realistic timetables with clear and concise interim and final goals for each institute.

As in the case of the Bucharest Action Plan on anti – terrorism, each OSCE institute should receive its “piece of cake” in accordance with its specific mandate. For example, ODIHR could take care of a manifestations of political extremism and unconstitutional radical activity to monitor the organizations and movements based on nazi ideology and keep the PC regularly appraised of it. The Office on Freedom of the Media should pay attention to the use of mass media for inciting hatred, discrimination and provoking violence, etc. Similar agenda can be established for the Secretariat, HCNM, Parliamentary Assembly. Close day-to-day coordination with the Forum for Security Cooperation is indispensable. Of course, the key role should be played by Participating States.

Second, as long as all those risks concern all of us and are spread along the whole Euro-Atlantic area, the main burden of practical work should be laid upon the OSCE central organs and institutions under the guidance of the Permanent Council. It does not

certainly preclude the role for field operations. They should also do the job provided for the relevant request of the Host country and PC agreement on their project-oriented activity are in place.

The idea of “rowing missions” staffed with experts on specific issues deserves consideration.

Third, a creation of any new structures by the CiO or within Secretariat should be based on real needs and judged against its practical merits. Policy “first new office, staff and budget - then real need and substance” should be avoided.

Forth, a proper flexible mechanism for coordination of efforts with other Euro-Atlantic security institutions taken into account specific mandates of each of them should be considered as a priority. An invitation to discuss the entire spectrum of those issues with other partner organizations is worth looking at.

Fifth, a separate Seminar or a Workshop on new risks and challenges with a broad participation of OSCE academic community could be a positive brain-storming supplement to our thinking.

These are only some preliminary observations. I am sure much more suggestions and ideas will follow which will no doubt add to the common knowledge of our Organization.

High stakes

In conclusion, I would like to re-reiterate what was said in the very beginning. The stakes are too high. The OSCE is at the cross-road: whether it will manage to find its new political agenda in evolving European landscape to remain a key player or continue to lose its relevance, to be subsequently squeezed out by more ambitious self-motivated actors.

This topic provides the Organization with a unique opportunity to take a leading role in devising a new pan-European conceptual and organizational framework for collective efforts in countering new threats and thus to prove its future for Europe.

OSCE Activities in its Three Dimensions

Daan Everts

Presidência Holandesa da OSCE

Ministério dos Negócios Estrangeiros Holandês, Haia

Resumo

O autor equaciona grandes questões no quadro da OSCE como, por exemplo, qual o seu papel futuro e quais as suas funções específicas num momento em que a UE e a NATO se encontram em processo de alargamento.

O autor refere quatro características que a distinguem das demais organizações: a diversidade geográfica dos seus membros; a possibilidade dos assuntos internos dos países-membros serem debatidos nas suas reuniões; o seu conceito de “segurança compreensiva” e a sua presença no terreno.

Existem também novos desafios e ameaças que justificam a manutenção desta organização: o terrorismo, o tráfico ilegal de pessoas, a imigração ilegal, as novas minorias e o desequilíbrio económico mundial, desafios a que a OSCE responderá com eficácia.

Abstract

The author outlines the major issues related with OSCE such as its future, what will be its role and its specific functions, in a world where the EU and NATO are in a phase of enlargement. The author refers four characteristics which distinguish the OSCE from other organizations: its geographical diversity; the open possibility for member states to discuss their internal affairs; its concept of comprehensive security and its presence in loco on the field of action.

There are new challenges and threats which justify the maintenance of the organization: terrorism, illegal traffic of people, illegal immigration, the new minorities and the world economical unbalancements challenges to which the OSCE will respond with efficiency.

It is a real pleasure and an honour to be in your midst and to be again in Lisbon. Now, I am faced with a little dilemma, because on a previous presentation a reference was made to my Kosovo experience and raised the expectation that I would share some experiences with you. I was not quite prepared for that as I had in mind to share some more general views. So, let me try to do both and bring also in some of the Kosovo insights, which are interesting because they touch on a lot of the subjects that have been mentioned in the earlier interventions. But let me, first of all, compliment the Institute on the initiative for this Seminar.

It is exactly midpoint in the Portuguese Chairmanship, as you know, but in a way it is also midpoint for the OSCE at large. A midpoint between a very successful past and an uncertain future, which has given reason for some self-reflection for the OSCE, if not self-doubt (some people even refer to an identity crisis). So, it is very timely to now discuss where we are as an Organisation and where we are going. In a way, you could say that the OSCE has been a victim of its own success because it has brought about near-miracles. To put it very starkly, and with slight exaggeration, I would dare to say that the Berlin Wall would not have fallen without OSCE, at least it would not have fallen as early as in 1989.

The big question now is: after that success of the past, is there any successful role to be played in the future? The environment has drastically changed. As you have heard, half of the OSCE members are becoming part of the inner world of the EU, while many of the same and others are part of the inner world of the expanding NATO. And even those who are outside are somehow brought into it into the realm of EU and NATO through stabilisation and association arrangements, partnership for peace arrangements, etc. So there is a widening world there that limits the space of OSCE as a unique actor in the theatre. The question then is, and I repeat basically what was said before, are there still problems that require an Organisation like OSCE to function? Which of course begs the question, what is so typical of the OSCE? Why would it be better equipped to tackle some of the problems than others?

If you ask me what is really the core of the OSCE, what makes it different and distinctive, then I would point to four unique features: one is of course the membership. It is Vancouver to Vladivostock, it has all fifty-five states and there is no other Forum that has that kind of an inclusive membership.

The second - not often mentioned, yet very special to OSCE - is that it is a platform for what I would call "peer-review", meaning that States engage in joint 'self-examination'. It is the only Forum that I know where an internal issue, or problem, or concern regarding degree of democracy or human rights is a concern to all members and can be reviewed and

can be examined and can be taken action on. That is unheard of. Just to illustrate, some of us were in Asia, in Bangkok, the other day (Thailand is a partner of the OSCE, like Korea and Japan). What was the most fascinating aspect of OSCE to our Asian partners was that it is an Organisation that allows internal developments to be scrutinised or at least reviewed by other Member Participating States. So that is the second feature, the peer-review.

A third distinguishing feature of OSCE is its 'comprehensive concept of security', which has been mentioned before. I just define that simply by the three dimensions that all are directly related to the security situation, i.e., the political military dimension, the economic-ecological dimension and the human dimension. Fourthly, there is the operational presence in the field, the Missions, a well-recognised asset of the OSCE.

So, restating the question, are there challenges out there at this juncture of time that would require this uniquely featured Organisation to act? I think the answer is very much yes. There are some old problems that still await a solution, original conflicts resulting from the breakdown of the former Soviet Union, that have been frozen for quite a while but do pose serious threats to overall security. Also, there continue to be legitimate concerns with regard to democratic developments and human rights in various parts of the OSCE world. But additionally there are the new threats and the new challenges that justify a continued OSCE role. And I will mention these briefly, not exhaustively, grouped in three clusters.

First of all, there is of course the new threat of terrorism and, generally, extremism. It poses threats to stability and security. So, do the alarming problems of trafficking and international crime. Trafficking is wide-ranging. It is trafficking of human beings, a particularly repulsive crime that is becoming a rapidly growing scourge of this world, of this era. You may have seen figures of anywhere between seven hundred thousand and four million people being victims of this new slave trade. Then you have the trafficking of drugs, a multi-billion dollar business directly affecting economics of States but also having a serious destabilising impact on society. And there is the trafficking of weapons, also an obvious threat to security.

A second cluster of new challenges, which are going to be a growing issue, comprises the illegal immigration and the new minorities that you see emerging in several societies, particularly in Western Europe. It is already showing its impact. You have seen the recent elections results in various countries, including my own. They are directly related to this issue, an issue that it is not going to disappear. In fact it is going to get worst if we do not handle this well - and humanely I may add. Related to this is the problem of growing intolerance in various societies, if not xenophobia. This is a typical area where we have to

act in order to not to let matters escalate. It has also to do with relations between civilisations, between cultures, between religions. So here is a whole area of understanding, of a need for understanding that is lacking so far and has to be addressed.

Finally, there is a whole cluster of problems associated with the growing discrepancy between one part of the OSCE world and the other. I am talking about the economic imbalance of those countries that are part of the EU or about to join the EU and those who remain outside. There are stark differences in the economic performance already, which may exacerbate over time if we don't address this imbalance. There is the risk and a threat of a great divide between maybe the bulk of OSCE-countries participating in mainstream economic development and those who are left behind or by the side. A new widening divide between a powerful, big EU block and the rest, between the 'haves' and 'have-nots' will pose real problems because it will create antagonism, tension and disintegration OSCE-wide.

So, briefly, my conclusion is that besides some old unresolved challenges there are huge new challenges emerging, already knocking on the door, that require an organisation structured like OSCE to act - and to act in all the three dimensions mentioned. By acting in these areas and three-dimensionally, the OSCE would also undo two flaws of the past. In two respects the OSCE has performed less than well and, to some of the Participating States, quite unfairly. One is that the OSCE has been mainly addressing issues in the Eastern side of the OSCE-region, in former Yugoslavia, Caucasus and now also Central Asia. It has left issues east of Vienna pretty much undiscussed. This was not much of a balance and even-handedness. Hence, by paying attention to the new challenges there would be hopefully a better balance with regard to the geographical focus of the work. The other imbalance that was manifested in the past was the almost exclusive focus on the human dimension, the human rights. Very important as this is, and certainly not to be belittled, it received rather exclusive attention and as such was criticised by the more eastern countries as unfairly one-sided. Some of their other needs, for instance, in the economical and environmental area, were not much attended to and quite neglected. The new era, the new challenges may help to bring a better balance between the dimensions and the way the OSCE addresses them.

Now since I promised you a little bit about Kosovo let me share with you a few lessons. There are indeed several important lessons to be learned from the Kosovo experience. Let me mention only two. One is that there is absolute need for international actors to structurally work together, to make a clear arrangement as to the division of work. In comparison with Kosovo, Bosnia-Herzegovina saw far less of a properly structured

co-operation between the main international actors. As a result there was more parallel activity, duplication, sometimes even rivalry, with consequent waste of time, energy and resources. In Kosovo, from the start the design was to have one structure, UN-led, in which EU, OSCE and UN-HCR (because of the specific refugee problem) would work together. So, it was one building, with one roof, with very clear areas of competence. That made for greater efficiency in the post-conflict work and rehabilitation.

A second lesson in Kosovo – and that I think applies really everywhere and it has become extremely clear to me – is that rule of law, creating a proper climate of law enforcement in order to restore the confidence of people in state institutions, is essential from the moment one is in post-conflict rehabilitation. The emphasis often is – as you see again in Afghanistan – on military security, physical reconstruction and humanitarian aid. That is tangible and easy and something that is obviously needed. But if you forget the rule of law aspects and the need to establish a just, legal environment, you create great problems in due course. What will happen is, of course, that people, and we are talking undemocratic forces and criminals, are filling the vacuum. There will be lawlessness, there will be crime, there will be murder. All of this we have seen in Kosovo in the early post-conflict stages to an unacceptable degree. That was particularly due to the fact of not recognising from the start the need for proper law enforcement and restoration of the rule of law. It is a huge lesson to be learned and I am not sure it is being learned because, as you know, in Afghanistan there is again the problem to mobilise adequate law enforcement capacities. In Kosovo it took us two years to get adequate levels of international police and domestically trained police.

I hope, that I shared a few useful, general thoughts and gave you some insight into the Kosovo experience. Let me conclude by again congratulating you with the special occasion and thanking you for the privilege to be part of it.

A OSCE na sua Dimensão Político-Militar

José Luís Pinto Ramalho

Major-General, Director-General da Direcção Geral da Política de Defesa Nacional

Resumo

A OSCE constitui um importante elo entre a segurança europeia e a segurança global e tem como finalidade a prevenção de conflitos, a gestão de crises e a manutenção da paz, objectivos que procura alcançar pela via da diplomacia preventiva.

Após a Cimeira de Helsínquia a OSCE, agora revigorada, estabeleceu como termos de referência cinco áreas: a harmonização dos compromissos CFE e CSBM; novas medidas sobre o controlo de armamentos; novas disposições para o incremento dos níveis de transparência; desenvolvimento do diálogo europeu no domínio da segurança; aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção e gestão de crises na área de aplicação da OSCE.

O autor desenvolve detalhadamente questões relacionadas com os tratados de desarmamento e controlo de armamentos; os princípios decorrentes do Código de Conduta sobre aspectos político-militares de segurança, bem como o debate sobre novas ameaças como o terrorismo.

Abstract

The OSCE is an important link for the European and global security and has as a main goal preventing conflicts, crisis management and peacekeeping, objectives which takes forward through the development of preventive diplomacy.

After the Helsinki Summit, the OSCE now reinvigorated, established five main areas of effort: harmonization of the commitments which emanated from CFE and CSBM; new measures for armaments control; new measures to increase transparency; development of an European dialogue on the domain of security; enhancement of the mechanisms of crisis prevention and crisis management within OSCE framework.

The author analysis in detail the questions related to the treaties on disarmament and arms control; the principles put forward by the Code of Conduct on political and military aspects of security, as well as the debate on the new terrorist threat.

A. Antecedentes

1. A OSCE foi originalmente concebida como instrumento diplomático de cooperação entre a NATO e o Pacto de Varsóvia e teve origem numa proposta soviética tendente a consolidar o *status quo* territorial resultante da Segunda Guerra Mundial. Em 1972, durante o período de negociações que decorreu na capital finlandesa, os participantes adoptaram três eixos de cooperação: o primeiro sobre a segurança militar, o segundo sobre cooperação no domínio tecnológico e económico e o terceiro sobre questões do âmbito humanitário. Esta reunião contou com a participação de 35 Estados: 16 da NATO, 7 do Pacto de Varsóvia e 12 Estados Não Alinhados.

Em 1975, os Estados Participantes chegaram a uma plataforma de entendimento tendo procedido à assinatura da Acta Final de Helsínquia. Apesar de não se tratar de um instrumento de programação política, viria a ser invocada nas Conferências de Seguimento da OSCE como instrumento de pressão no que concerne ao respeito pelos direitos humanos nos países da Europa de Leste.

A partir de 1975 realizaram-se as Cimeiras de Helsínquia (1 de Agosto de 1975), de Paris (19 a 21 de Novembro de 1990), de Helsínquia (9 e 10 de Julho de 1992), de Budapeste (5 e 6 de Dezembro de 1994) e de Lisboa (2 e 3 de Dezembro de 1996).

2. A ideia de institucionalizar a OSCE tomou forma na Cimeira de Londres (5 e 6 de Julho de 1990), altura em que os Chefes de Estado e de Governo da NATO se mostraram favoráveis àquela iniciativa e à consequente dinamização do processo dotando-o de estruturas e meios apropriados ao desempenho dos seus objectivos. A institucionalização da OSCE como *forum* alargado de diálogo sobre segurança consolidou-se nas decisões tomadas na Carta de Paris (21 de Novembro de 1990) e no Documento de Praga (31 de Janeiro de 1992), através das quais se reconheceu a vocação regional da Organização e a sua importância na prevenção e resolução de conflitos regionais e na protecção dos Direitos Humanos.

3. O objectivo principal da Carta de Paris e do Documento de Praga constituiu em adaptar as estruturas de segurança europeia à nova realidade política e militar nos seguintes domínios: dimensão humana, segurança, cooperação económica, ambiente, cultura, trabalhadores emigrantes, questões relacionadas com o Mediterrâneo e Organizações Não Governamentais.

4. Em 9 e 10 de Julho de 1992 teve lugar a Cimeira de Helsínquia, cujos trabalhos incidiram particularmente sobre: a admissão de novos membros à OSCE (com as consequentes implicações nas negociações sobre controlo de armamentos e na institucionalização de uma área de aplicação alargada); o estabelecimento de relações institucionais entre a organização e outras instâncias internacionais; e os termos de referência da organização e institucionalização do Fórum de Segurança e Cooperação.

No que respeita a admissão de novos participantes, a OSCE conta, desde 1992, com a participação das repúblicas da ex-URSS (Azerbaijão, Arménia, Bielorrússia, Kazaquistão, Kirguistão, Moldávia, Tadjiquistão, Turquemenistão, Ucrânia) como membros de pleno direito, assim como a Croácia, a Eslovénia e a República Federal da Jugoslávia, perfazendo um total de 55 Estados.

As relações institucionais entre a OSCE e outras instâncias internacionais (ONU, NATO, UEO), foram igualmente contempladas no documento conclusivo da Cimeira (Documento de Helsínquia) tendo sido evidenciada a possibilidade de aquelas poderem vir a contribuir para um maior protagonismo operacional da OSCE, nomeadamente em missões de manutenção de paz e de carácter humanitário. O incremento de relações com outras organizações tem permitido, à OSCE, tomar contacto com a experiência desenvolvida naquelas áreas por organizações congéneres, conferindo-lhes a possibilidade de fazer uso de recursos e de pessoal especializado capaz de prestar apoio à implementação de resoluções do Conselho OSCE.

Os termos de referência da Organização abrangeram cinco áreas principais:

- harmonização dos compromissos CFE e CSBM;
- novas medidas sobre controlo de armamentos;
- novas disposições para o incremento dos níveis de transparência;
- desenvolvimento do diálogo europeu no domínio da segurança;
- aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção e de gestão de crises na área de aplicação da OSCE.

No domínio do controlo de armamentos e desarmamento, a institucionalização do Fórum de Segurança e Cooperação possibilitou a criação de um órgão de diálogo, consulta e cooperação sobre matérias relacionadas com o desarmamento convencional, harmonização de obrigações decorrentes do Documento de Viena de 1992 e

do Tratado CFE, capacidade de geração de forças, não proliferação de armamentos de destruição massiva e formulação de um código de conduta.

5. No período pós-Helsínquia, a OSCE tem vindo a afirmar-se como Organização regional, desenvolvendo iniciativas que a têm convertido num elo fundamental de ligação entre a segurança europeia e a segurança global. A OSCE tem procurado desenvolver e aperfeiçoar os instrumentos vocacionados para a prevenção de conflitos, gestão de crises e manutenção de paz. As acções de diplomacia preventiva e o accionamento de instrumentos vocacionados para a manutenção de paz (missões de averiguação, missões de relatores, desenvolvimento de bons ofícios, acções de consultadoria, conciliação e resolução pacífica de diferendos) são exemplos de passos a dar para a resolução de tensões e conflitos regionais. Não só a OSCE tem mostrado abertura para cooperar com outras Organizações, como adquiriu novos princípios legitimadores que passaram a regulamentar, política e legalmente, as acções externas da Organização, conferindo-lhe reconhecimento para actuar regionalmente ao abrigo do Direito Internacional.

a. É no âmbito da diplomacia preventiva que a OSCE tem comprovado o seu protagonismo regional mediante a implementação de diversas missões.

A OSCE tem actuado naquele tipo de missões ao abrigo dos princípios fundamentais da Acta de Helsínquia (não recurso à violência, regulamentação pacífica de diferendos, direito à integridade territorial e respeito pelos direitos humanos e das minorias nacionais em conformidade com os Objectivos e Princípios da Carta das Nações Unidas e com conteúdo do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas).

Em 1992, foram enviados monitores para a província do Kosovo (a fim de averiguar qual a situação da minoria albanesa) cuja missão terminou, prematuramente, por exigência do governo sérvio.

No que respeita às repúblicas da ex-URSS, a OSCE enviou missão à Geórgia e à Moldávia.

No que concerne os Estados Bálticos, a OSCE enviou uma missão de seis diplomatas à Estónia e Lituânia a fim de minorar a probabilidade de eclosão de tensões entre a população local e os cidadãos russos que aí vivem através do accionamento de mecanismos de diplomacia preventiva e da promoção do diálogo entre as duas partes. Os Estados Bálticos têm feito da OSCE veículo das suas preocupações em matéria de defesa e de segurança, o que comprova a importância da Organização para as jovens democracias europeias.

- b. O papel da OSCE ao nível da gestão de crises tem-se circunscrito à detecção antecipada de focos de tensão e ao envio de missões de observadores e de averiguação de factos envolvendo o Comité de Funcionários Superiores, o Alto Comissariado para as Minorias Nacionais e o Centro de Prevenção de Conflitos.
 - c. A Cimeira de Helsínquia reforçou os mecanismos operacionais da OSCE, nomeadamente a possibilidade de levar a cabo actividades de manutenção de paz como complemento fundamental do processo político na resolução de conflitos assegurando à Organização uma participação efectiva naquela matéria. A OSCE pode agora mandar e desencadear actividades de manutenção de paz circunscritas às seguintes áreas: supervisionamento e manutenção do cessar-fogo; observação da retirada de tropas; actividades de apoio na manutenção da lei e da ordem; fornecimento de auxílio humanitário e assistência a refugiados. As operações de manutenção de paz desencadeadas sob os auspícios da OSCE não incluem acções que envolvam o emprego da força, sendo limitadas no tempo.
 - d. O domínio do controlo de armamento e desarmamento constitui outra importante área de intervenção da OSCE, do período pós-Helsínquia, com a criação do Fórum de Segurança e Cooperação (órgão que trata do controlo de armamento e das medidas CSBMs; reúne-se semanalmente).
6. Na Cimeira de Budapeste realizada em 1994, um dos resultados mais importantes foi a aprovação do chamado Código de Conduta, que entrou em vigor em 1995, que regulamenta as relações entre os Estados Participantes no campo político-militar. Outros pontos de interesse foram: a chamada de atenção para problemas de segurança regional, a adopção da Declaração sobre Não-Proliferação, a aceitação de uma proposta (da Federação da Rússia) sobre um Modelo de Segurança Comum e Abrangente para o século XXI.
- Foi aprovado nesta Cimeira a alteração do nome de CSCE para OSCE, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1995, não tendo acarretado nenhuma transformação dos objectivos e/ou compromissos e instituições da Organização.
7. Da Cimeira de Lisboa resultaram o Documento de Lisboa 1996 e o Acordo quanto ao futuro processo de adaptação do Tratado CFE.
- Num quadro de expectativas realistas, os resultados da Cimeira corresponderam, na quase totalidade, ao que seria legítimo esperar. A única excepção esteve ligada

à pretensão da UE de ver aprovada como texto autónomo, embora anexo à “Declaração sobre o Modelo de Segurança”, a “Plataforma de Segurança Cooperativa”, da sua iniciativa.

Quanto a problemas regionais, foi decidido:

- resolver o problema de soberania e integridade territorial da Geórgia;
- necessidade de prosseguir os esforços políticos com vista à obtenção de uma solução política que respeite a integridade territorial da Moldávia;
- desejo de continuação de desenvolvimentos positivos na Chechénia.

Foi reafirmada a importância dos Estados da OSCE da Ásia Central, do diálogo com os parceiros Mediterrâneos para a cooperação bem como com o Japão e a Coreia. Foi também decidido manter o acompanhamento da situação na República Federal da Jugoslávia, esperando a reactivação da Missão de Longa Duração da OSCE no Kosovo, Sandjak e Vojvodina.

No que diz respeito à Declaração de Lisboa sobre o Modelo de Segurança Comum e Global para o século XXI, esta:

- introduziu o conceito de segurança cooperativa (baseada no reforço e no estreitamento de relações entre organizações e instituições preocupadas em promover uma segurança global no seio da área da OSCE, trabalhando individualmente ou colectivamente com membros que (agora ou no futuro) adiram aos princípios da Carta das Nações Unidas e os princípios e compromissos da OSCE, que subscrevam aos princípios de transparência no espírito do Documento de Viena e CSBMs, que implementem as obrigações de controlo de armamentos, que assegurem a sua presença de forma aberta e de livre vontade, que apoiem activamente o conceito da OSCE de segurança comum, global, indivisível, apoiado num espaço de segurança comum, que actuem de forma adequada no desenvolvimento de relações com outras organizações de segurança na área da OSCE e que se encontrem preparados para disponibilizarem os recursos institucionais das organizações e instituições internacionais das quais são membros para apoio ao trabalho da OSCE, devendo isso acontecer em função das necessárias decisões políticas e numa base casuística; esta cooperação tem particular importância nas áreas de prevenção de conflitos e gestão de crises);
- traduziu o compromisso dos Estados Participantes em:
 - responsabilizarem-se entre si e perante os respectivos cidadãos pela aplicação e compromissos da OSCE;

- agirem solidariamente com vista à plena aplicação dos princípios e compromissos da OSCE, constantes da Acta Final de Helsínquia, da Carta de Paris e de outros documentos da CSCE/OSCE;
 - escolherem ou alterarem livremente os seus acordos em matéria de segurança, incluindo Alianças;
 - respeitarem os direitos de todos os outros;
 - não reforçarem a sua segurança à custa da segurança dos outros;
 - reconhecerem que, dentro da OSCE, nenhum Estado, Organização ou agrupamento terá preponderância na manutenção de paz e estabilidade na região da OSCE ou considerará qualquer parte da área da OSCE como sua esfera de influência;
 - actuarem com transparência nas relações entre si;
- reflectiu o princípio pelo qual os Estados Participantes da OSCE podem, através da Organização e em circunstâncias excepcionais, remeter para o Conselho de Segurança das Nações Unidas determinadas matérias (no âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas) que justifiquem a atenção deste órgão.

Dos trabalhos sobre o Modelo de Segurança, ficou prevista uma futura negociação de uma Carta de Segurança Europeia.

No Fórum de Segurança e Cooperação foram aprovados um documento relativo ao novo enquadramento para o controlo de armamentos e uma nova ordem de trabalhos para este órgão da OSCE.

B. Situação Actual

A seguir à Cimeira de Lisboa, foi a vez da Turquia ser palco da Cimeira, em Istambul, em 18 e 19 de Novembro de 1999.

Nesta Cimeira, foram aprovados os seguintes documentos:

- o Documento de Viena 99;
- a Declaração da Cimeira de Istambul;
- a Carta OSCE para a Segurança Europeia.

As áreas de actuação da OSCE dividem-se em três dimensões, conforme contempladas na Carta OSCE para a Segurança Europeia:

- Humana;
- Político-Militar;
- Económica e Ambiental.

Dimensão Político-Militar

Ficou acordado em Istambul:

1. “Reafirmar a importância dos aspectos político-militares de segurança. O desarmamento, o controlo de armas e as “Confidence and Security Building Measures” (CSBM) são essenciais para a estabilidade e transparência da segurança”.

As CSBM são não só medidas de troca e de verificação de informação no que diz respeito às Forças Armadas e actividades militares dos Estados Participantes, bem como mecanismos de promoção e de cooperação entre os Estados Participantes relativamente a assuntos militares. O objectivo destas medidas é promover a confiança mútua e demonstrar preocupação/interesse sobre actividades militares encorajando abertura e transparência, tendo estas medidas sofrido evoluções, de 1975 a 1999, nos vários documentos onde são descritas. Neste âmbito é realizada, anualmente, a AIAM “Annual Implementation Assessment Meeting” onde os Estados Participantes discutem a implementação destas medidas referentes ao ano anterior.

Estabelecido em 1992, o Forum de Segurança e Cooperação é o responsável pelas negociações e consultas sobre segurança militar e estabilidade. O FSC é constituído por representantes de todos os Estados Participantes e os seus principais objectivos são:

- negociações sobre controlo de armamentos, desarmamento e medidas CSBM;
 - consultas regulares e cooperação intensiva em assuntos relacionados com a segurança;
 - redução dos riscos de conflito;
 - implementação das medidas já acordadas.
2. “Reiterar a importância do Tratado sobre “Conventional Armed Forces in Europe” (CFE) em manter-se como ponto central da Segurança Europeia. Os níveis de

equipamento têm sido reduzidos, contribuindo desta forma para uma Europa mais segura e mais integrada. O Tratado adoptado estará aberto a outros Estados participantes da OSCE na área que vai do Atlântico aos Urais, permitindo assim uma importante contribuição para a estabilidade e segurança da Europa”.

Este Tratado representa um instrumento legal complexo e instituiu um equilíbrio nas Forças Armadas convencionais na Europa. O Tratado CFE tem um significado histórico importante visto que marcou o fim da “Guerra Fria” e a destruição de um número considerável de armamentos e equipamentos dos países do antigo Pacto de Varsóvia e da NATO, de forma a impossibilitar um ataque “em larga escala”. No decurso da Cimeira de Istambul, em Novembro de 1999, foi assinado pelos Chefes de Estado e/ou Governo um Acordo sobre a adaptação do Tratado às novas condições de segurança na Europa, prevendo um novo e complexo sistema de limites nacionais e territoriais para cada Estado Parte. O Grupo Consultivo Conjunto, para além de acompanhar a evolução do Tratado, aborda também os aspectos relativos à implementação do Tratado em vigor.

Durante muitos anos, quando se discutia a eventualidade dum conflito mundial entre o chamado bloco socialista e o Ocidente, o cenário mais credível era o começo das hostilidades através duma invasão, em larga escala, das forças convencionais da URSS.

Esta ideia era acentuada pela própria doutrina militar soviética que apostava na utilização maciça das suas forças militares convencionais.

E, assim, o mundo assistiu a um enorme esforço da URSS em aumentar e melhorar o seu poder militar convencional de tal modo que, em meados dos anos 60, a superioridade soviética era já por demais evidente, pelo menos em termos quantitativos. Este facto causou alarme no Ocidente e, assim, na Primavera de 1968, a NATO propôs, formalmente, à União Soviética conversações tendentes a reduzir as armas convencionais de ambos os lados; só que a invasão da Checoslováquia, em Agosto desse ano, veio interromper este processo.

A *détente* dos anos 70 permitiu o recomeço deste mesmo processo. Todavia, estas conversações, que ficaram conhecidas como MBFR (“Mutual Balance Force Reductions”) e que duraram uma década, não registaram quaisquer resultados. É que para além do agravamento de relações que se foi verificando a partir da segunda metade da década de 70, a liderança soviética não tinha qualquer vontade de pôr em causa uma supremacia que já datava de há muito e lhe dava um papel único de charneira no seu relacionamento com os Estados Unidos.

Por parte dos dirigentes de Moscovo, não havia afinal vontade política de negociar. Contudo, os anos 80 mostraram já uma realidade diferente. Por um lado, o novo Secretário-Geral Gorbachev flexibilizou, e muito, as posições soviéticas, até porque o descalabro económico do país começava a ser visível. Por outro lado, o rearmamento militar americano, iniciado em 1980, veio mostrar que a URSS não dispunha de meios tecnológicos para acompanhar este novo impulso americano.

O resultado foi a assinatura do Tratado CFE em Novembro de 1990, embora ele só tenha entrado em vigor em Julho de 1992.

Por este Tratado ser considerado o sustentáculo principal da segurança no Continente Europeu, valerá a pena detalhar os seus principais aspectos. Em termos práticos, os principais pontos negociais incidiram no seguinte:

- 1 - definição de uma zona geográfica de aplicação do Tratado, que engloba os territórios continentais e insulares europeus dos estados signatários.
- 2 - limitação e, se necessário, redução por destruição de cinco tipos de armas com características eminentemente ofensivas, o chamado “Treaty Limited Equipment”, ou TLE, que inclui carros de combate, veículos blindados de transporte de pessoal, artilharia, aviões de combate e helicópteros de ataque. Estas reduções foram efectuadas em três fases, tendo a última sido concluída em Novembro de 1995.
- 3 - estabelecimento de uma regra de suficiência de 30%, o que significa que nenhum país deverá possuir um número de cada categoria de TLE superior a 1/3 do limite autorizado para o conjunto dos países da NATO e dos Países que pertenceram ao Pacto de Varsóvia.
- 4 - estabelecimento de sub-zonas para limitação dos TLEs terrestres, de forma a aliviar a enorme concentração de armamento na zona central da Europa. Os TLEs Aéreos não ficaram sujeitos a limitação por sub-zonas.
- 5 - estabelecimento de um sistema eficaz de verificação, com inspecções às unidades, inspecções de área e inspecções de reduções de TLEs.
- 6 - negociar o Tratado CFE entre as duas Alianças Militares. Contudo, a partir do momento em que, tanto o Pacto de Varsóvia como a própria URSS se desintegraram, este modelo começou a ser, crescentemente, posto em causa. Desta forma, e com o fim do sistema de dois blocos acabou-se por adoptar a fórmula de “limites nacionais” mantendo cada país o seu vínculo jurídico ao Tratado.

Após a desagregação da URSS, a Rússia responsabilizou-se por aquele equipamento, tendo ficado acordado que destruiria uma parte dele. Tenha-se em conta, porém, que não há inspeções CFE para lá dos Urais.

Quanto a cedências nas inspeções, a NATO preconizava um sistema altamente intrusivo, com elevado número de inspeções, com base no número de “sites” que cada país tinha instalado no seu território. Por pressão Soviética, a noção de “site” foi alterada para a de “Object of Verification” - OOV - com definição mais vaga e confusa.

Foram feitas, pois, um enorme número de inspeções locais com o intuito de verificar todo o processo de destruição do equipamento. Estas inspeções, que em três anos atingiram mais dum milhar, são fundamentais para o clima de confiança que se pretende ver instaurado na Europa.

Acresce ainda que, enquanto dentro da NATO, por força de um “Intra-Alliance Understanding”, os países se comprometeram a não se inspecionar uns aos outros, o mesmo não sucedeu com os membros do ex-Pacto de Varsóvia, que pretenderam inspecionar também os OOVs Soviéticos, e em que cada inspeção que polacos ou húngaros efectuaram, foi descontada nas suas quotas. Esta era a situação antes da dissolução da URSS.

O Tratado previa a destruição de dezenas de milhares de TLEs. Efectivamente, durante os dois primeiros anos de reduções, os antigos membros do Pacto de Varsóvia destruíram cerca de 16 mil peças de equipamento, cabendo à Rússia perto de seis mil.

Ao longo de três anos, de 1992 até finais de 1995, os Estados sucessores da ex-União Soviética destruíram cerca de 20 mil TLEs, cabendo cerca de metade à Federação Russa.

Pode-se assim afirmar que, exceptuando os casos em que existem situações de guerra civil (como na Geórgia, Arménia ou Azerbeijão), ou de dificuldades económicas no cumprimento de algumas reduções (como a Bielorrússia), todas as Partes cumpriram as suas obrigações. A Federação Russa também destruiu grande parte do material previsto, embora a fase final do Tratado tenha ficado influenciada pelo que se chamou de “problema dos flancos”, que passo a referir.

O artigo V do Tratado estabelece os limites de TLEs para as áreas dos flancos, isto é, para os Distritos Militares de Leninegrado e do Cáucaso do Norte.

Contudo, o desaparecimento da União Soviética veio alterar a situação, já que as readaptações militares que foram feitas provocaram uma deslocação dos níveis

de armamento do flanco sul para a área central, em detrimento das zonas dos Flancos.

Além disso, começaram a registar-se situações de grande instabilidade, quando não mesmo de conflito, precisamente na fronteira sul da Federação Russa. Além das várias guerras civis da área do Cáucaso, o Fundamentalismo Islâmico tem causado grande perturbação naquela área, acrescido do facto de existirem mais de 20 milhões de Muçulmanos dentro do território da Rússia.

Assim, considerando que era precisamente nesta zona que eram necessários mais meios militares, as autoridades russas solicitaram a suspensão (ou mesmo, a alteração) do referido artigo V. Para Moscovo, a realidade geoestratégica estava completamente modificada relativamente à época em que o Tratado CFE foi negociado, pelo que a manutenção desta situação faria perigar a segurança da própria Rússia. Os Aliados viram-se, assim, confrontados entre duas opções: por um lado, qualquer alteração ao Tratado podia abrir precedentes perigosos, constituindo uma espécie de Caixa de Pandora; por outro lado, seria um erro o Ocidente ignorar as sensibilidades de segurança da Rússia numa questão que, convenhamos, até tem alguma razão.

Assim, a Federação Russa e a Aliança Atlântica entabularam um longo processo de difíceis negociações, tendo em vista encontrar uma solução que satisfizesse as legítimas preocupações da Rússia sem pôr em perigo os interesses de segurança dos 16. Relativamente ao Tratado CFE, o último período de reduções terminou em Novembro de 1995.

Actualmente, a Europa é muito diferente da do início da década de 90, pelo que, entretanto, se tornou necessário renovar algumas cláusulas do Tratado CFE. É aquilo que se chamou de Processo de Adaptação do Tratado CFE.

Assim, em 1996, deu-se início a este processo, o qual teve como resultado principal o desaparecimento da Estrutura de Grupos (leia-se NATO/Pacto de Varsóvia), e com a insistência da NATO que não poderia existir ligação entre o processo de adaptação do Tratado CFE e o alargamento da NATO, como os russos pretendiam. As questões que estiveram em discussão e que foram alteradas são:

- A estrutura de Grupos.

Desaparecimento do sistema de blocos, nomeadamente da NATO e do Pacto de Varsóvia, como referência para o cumprimento das obrigações previstas no Tratado. Este sistema de estrutura de blocos passou a manter-se só para os aspectos de verificação.

- Estruturação dos limites de TLEs.

Por via da alínea anterior passaram a contar as obrigações nacionais em detrimento da estrutura de Grupos, tendo sido adoptado um sistema que compreende limites nacionais (limites ao total de equipamento que qualquer Estado pode ter na área de aplicação), limites territoriais (o conjunto dos limites de equipamento terrestre localizado no território dum país-membro e das forças estacionadas nesse mesmo Estado) e limites zonais (referente à zona dos flancos).

Os limites territoriais, em conjunto com os limites nacionais, constituem o mecanismo defendido pela NATO para neutralizar a ameaça de acumulação de forças em determinada zona.

Basicamente, a NATO pretendeu salvaguardar situações em que os limites territoriais poderiam ser, temporariamente, excedidos. Assim, um Estado-signatário poderá receber no seu território forças de outros países, no caso de nele se realizarem exercícios militares notificados, operações de apoio à paz ou o envio temporário de forças ("temporary deployments").

Justamente, a possibilidade da NATO poder colocar estas "forças temporárias" em áreas de conturbação político-militar foi um dos maiores cavalos de batalha entre aquela Organização e a Rússia. Os Aliados consideraram que essas forças eram fundamentais para situações de crise, incluindo não só as chamadas "forças temporárias básicas"/BTD (153 carros de combate, 241 ACV's e 140 peças de artilharia), bem como as "forças temporárias excepcionais"/ETD (459 carros de combate, 723 ACV's e 420 peças de artilharia).

Desta forma, para se conseguir que Moscovo aceitasse estas "forças temporárias excepcionais" e dar à Rússia reais garantias de contenção, a NATO oferece, agora, a possibilidade de redução adicional dos limites territoriais.

A Rússia aceitou estas propostas, embora pretendesse incorporar a aviação de combate e os helicópteros de ataque nos limites territoriais, o que lhe foi negada.

- A estrutura de zonas:

Destinou-se a evitar a concentração de material bélico em determinadas áreas, mas não se justifica que se mantenha a actual divisão de zonas.

Irá ser mantida, apenas, a zona dos flancos.

- A regra da suficiência:

No passado, os Aliados introduziram a chamada "regra da suficiência" com o objectivo de limitar a força militar da URSS no âmbito dos limites autorizados para o Pacto de Varsóvia. Com o evoluir da situação, esta regra tornou-se supérflua.

Agora, os russos pretendiam que fosse incorporada no Tratado uma “regra da suficiência” para Grupos de Estados ou Alianças, mas a NATO já declarou que não consentirá que uma nova “regra da suficiência” renasça das cinzas.

- Os Aliados puseram, ainda, à discussão no JCG um Regime de Verificação e Troca de Informações que os russos classificaram de “construtivo”.

As negociações em Viena sobre este processo de adaptação do Tratado CFE decorreram com grandes dificuldades, acrescido da preocupação russa relativamente ao alargamento da NATO.

Mas, pese aos acontecimentos que se registaram nos Balcãs, a NATO e a Rússia chegaram a acordo, tendo o documento final ficado concluído na Cimeira da OSCE, em Istambul, em Novembro de 1999.

Contudo, a ratificação do Tratado CFE Adaptado não se verificou ainda, já que as nações Aliadas consideram que a Federação Russa não tem cumprido os seus compromissos referentes à retirada das suas forças das Repúblicas da Geórgia e da Moldova, para além de não estarem a ser cumpridos os limites para a “área dos flancos” devido ao conflito na Chechénia.

Recorde-se que o número actual de nações-subscritoras do Tratado é de 30.

No entanto, e pese a estes problemas, pode dizer-se que o Tratado CFE continua a ser um dos principais instrumentos de segurança europeia.

Mas o mais importante é ter-se em conta que, para além das naturais consequências de ordem política, financeira e militar, o Tratado CFE terá terminado com o pesadelo que, durante anos, assaltou o espírito de muitos europeus, que era a possibilidade duma invasão, ou dum ataque, da União Soviética (ou, agora, da Rússia) sobre a Europa Ocidental.

Quando o documento foi assinado, Portugal notificou os seguintes níveis de TLEs:

TLEs	Níveis	Existências
Carros de combate	300	187
ACVs	430	355
Artilharia	450	359
Aviões de combate	160	101
Helicópteros de ataque	26	0

Estes valores ficavam abaixo dos limites atribuídos à chamada “zona da retaguarda”, pelo que não houve que proceder à destruição, ou redução, de equipamento militar.

Estes são os quantitativos que se mantém para os chamados limites nacionais/territoriais de Portugal.

Entretanto, e paralelamente ao Tratado CFE, decorreu, entre os membros da NATO, um processo de transferência de TLEs excedentários a que se deu o nome de “cascading”.

Graças a este processo, Portugal recebeu 80 carros de combate M-60A3 provenientes do exército americano estacionado na Alemanha, 104 M113 e 28 ACVs YT408 da Holanda.

Ao abrigo do Acordo da Base de Beja, mas também ligado a este processo “cascading”, o nosso país recebeu da Alemanha 50 M113 e 50 Alpha Jets.

Por outro lado, o nosso país tem sido peremptório na sua recusa em aceitar diminuir a nossa quota activa, isto é, o número de inspecções que os nossos inspectores realizam anualmente, com base num acordo estipulado entre os Aliados.

Portugal possui um número de três quotas activas. Contudo, a incorporação de três novos Membros na Aliança pode vir a obrigar a que o sistema de verificação e o correspondente número de inspecções venha a ser, no futuro, alterado.

Também no âmbito do controlo de armamentos está em vigor, desde 1 de Janeiro de 2002, o Tratado “Open Skies”.

O conceito original e fundamental do Tratado repousa no direito de observação aérea mútua e cooperativa conforme foi proposto, em 1955, pelo presidente americano Dwight D. Eisenhower ao Secretário Geral soviético Nikita Krushchev, na perspectiva do lançamento de uma política bilateral visando o aumento de confiança entre os EUA e a URSS. Esta proposta foi recusada.

Anos mais tarde, em 1989, o presidente americano George W. Bush reintroduziu a ideia, agora no contexto do fim da Guerra Fria e da busca de um novo relacionamento com a União Soviética. A ideia foi aceite por Mikhail Gorbachev. O âmbito do Tratado passou então de bilateral para multilateral, numa perspectiva de espaço euro-asiático e de aumento da confiança entre o Leste e o Oeste. Começou a ser negociado em 1990 entre os Membros da NATO e do Pacto de Varsóvia, apanhando em cheio a fase de dissolução desta última organização.

Não impediram tais transformações que o Tratado fosse assinado em Helsínquia em 24 de Março de 1992, por 25 Estados que, para os efeitos do Tratado, se passaram

a designar por Estados Parte. Os Estados Parte estabeleceram e passaram a integrar a *Open Skies Consultative Commission* (OSCC), órgão que funciona junto da OSCE e que toma decisões ou elabora recomendações, por consenso, tendo em vista promover os objectivos do Tratado.

O Tratado assume-se, primariamente, como um instrumento político que procura melhorar a segurança entre os Estados Parte e respectivas populações pela promoção da confiança, da abertura e da transparência. Estabelece uma zona de segurança de Vancouver a Vladivostok com a intenção de reforçar a paz, a cooperação e a estabilidade nessa área. Neste contexto deverá ser visto em complementaridade com o Tratado CFE e com o Documento de Viena.

Para além dos objectivos anteriormente mencionados, o regime estabelecido pelo Tratado poderá também servir como um meio adicional para a obtenção de informações militares, sobretudo útil para aqueles países que não dispõem de sistemas de observação por satélite, ou que, dispondo deles, vêm vantagens em complementar as observações satélite com observações aéreas (que sendo mais baixas sofrem, potencialmente, menos interferências das nuvens).

Por outro lado, as capacidades dos sistemas de observação aérea certificados no âmbito do Tratado poderão facilmente ser canalizadas para a detecção e controlo de agentes nucleares, radiológicos, químicos e bacteriológicos, assim como poderão servir para efectuar a monitorização do ambiente, desastres industriais ou desastres naturais, enfim, serem aplicadas em qualquer outra actividade que, no geral, possa beneficiar das tecnologias inerente às imagens aéreas.

A maior parte dos Estados Parte ratificou o Tratado pouco depois da sua assinatura (Portugal em 1994), mas três Estados cujas ratificações eram necessárias para a entrada em vigor – Ucrânia, Bielorrússia e Rússia – não o fizeram. Por essa razão, o Tratado não entrou em vigor (durante 10 anos) tendo-se aplicado, provisoriamente, apenas alguns aspectos do mesmo.

É neste contexto que 10 Estados Parte, tendo como objectivo garantir uma capacidade operacional efectiva para efectuar voos de observação, assinam, em 19 de Julho de 1994, um Memorando de Entendimento tendo em vista o estabelecimento das linhas orientadoras de desenvolvimento e partilha de um sistema de observação aérea de baixo custo, inter-operável por aeronaves destes países, designado *C-130H Open Skies POD System* (COPS). Este grupo de países é vulgarmente referenciado como *POD Group* (PG) e os Estados que o integram são a Bélgica, a Holanda, o Luxemburgo (que funcionam como grupo designado Benelux), a Espanha, a França,

a Grécia, a Itália, a Noruega, Portugal e o Canadá). O contributo nacional para este programa cooperativo foi em 1999, 2000 e 2001, respectivamente, de 44.592, 30.164 e 81.080 euros, montantes que, grosso modo, são proporcionais ao número de quotas passivas de Portugal (para despesas de aquisição) ou das horas de voo efectuadas com o POD (para despesas de manutenção).

Finalmente, em 2000, a Ucrânia ratificou o Tratado tendo sido seguida, em 2001, pela Rússia e Bielorrússia. Os instrumentos de ratificação destes dois últimos países foram entregues aos depositários (Canadá e Hungria) em 2 de Novembro de 2001, o que teve como consequência a entrada em vigor do Tratado em 1 de Janeiro de 2002.

Na sequência destes desenvolvimentos, a OSCC estabeleceu, nos termos do Tratado, um período de certificações de aeronaves e respectivos sensores que decorrerá até 31 de Julho de 2002. É importante sublinhar que as certificações são de importância capital, pois só aeronaves e sensores certificados dentro dos parâmetros estabelecidos, que são muito rigorosos, poderão efectuar voos de observação. Os Estados Parte, certificando aeronaves e sensores (*Certifying States*), garantirão aos outros Estados Parte (*Participants*), através duma demonstração prática, a conformidade das aeronaves e dos seus sensores com as características anunciadas, que por sua vez devem estar dentro dos requisitos do Tratado.

Passado o período de certificações, ou seja, com início em 1 de Agosto de 2002, os voos de observação podem ter lugar. No entanto, outras certificações, para outras aeronaves e sensores, continuarão a ter lugar ao longo do tempo.

No que diz respeito ao *POD Group*, a OSCC aceitou o princípio por este defendido de efectuarem uma certificação única, ou seja, que a certificação do COPS numa aeronave conte para todas as aeronaves do *POD Group*. Este princípio vai no sentido da poupança de recursos. Não foi, no entanto, tal pretensão aceite sem o estabelecimento de um acordo com a Rússia, que prevê a inspecção prévia de todos os aviões que podem operar o COPS, mesmo que sem o mesmo instalado.

Nos termos do Tratado, o número de voos de observação que cada Estado Parte é obrigado a aceitar cada ano sobre o seu território constitui a sua quota passiva. Portugal tem duas quotas passivas. Nos termos do Tratado, o somatório do número de voos de observação que cada Estado Parte tem o direito de conduzir cada ano sobre o território de outros Estados Parte constitui a sua quota activa total. A primeira distribuição de quotas activas foi alterada como consequência da divisão da Checoslováquia (a revisão de quotas activas pela OSCC terá lugar em 2004). Portugal tem uma quota activa sobre a República Checa.

Foi criada uma Equipa de Observação Nacional para assegurar a conduta e a execução do conjunto de missões que decorrem do Tratado. É constituída, maioritariamente, por pessoal da FAP e da UNAVE, funcionando em regime *ad hoc* mediante chamada da UNAVE. Os seus elementos deverão estar habilitados a executar funções muito específicas dentro das missões genéricas que, de seguida, se discriminam:

- receber voos de observação (quota passiva);
- efectuar voos de observação (quota activa);
- acompanhar voos de trânsito;
- efectuar ou participar em certificações;
- participar em voos de observação de outros Estados.

Quanto às oportunidades de treino, estas têm surgido quase que exclusivamente no âmbito do *POD Group* sob a forma de cursos e/ou *workshops* (*Team Leaders Workshop*, *Photo Workshop*, *Tracer Link Pro Course*). Estas actividades são normalmente de âmbito muito especializado na área da fotografia ou planeamento de missões. As oportunidades para participação em actividades de outros países também tem surgido sob a forma de convites para integrar *Joint Trial Flights* ou *Data Gathering Flights*.

Com a entrada em vigor do Tratado, em 1 de Janeiro de 2002, e do estabelecimento de um período para certificações até 31 de Julho de 2002, período após o qual podem ter lugar voos de observação, vive-se um momento de viragem. Por essa razão é importante traçar uma linha condutora para o esforço nacional a desenvolver nesta área, no futuro próximo, que, no geral, deve passar:

- pela participação nacional nas certificações agendadas;
- pela criação de condições de recepção que permitam a familiarização de técnicos Russos com os C-130H nacionais;
- pelo treino da Equipa de Observação Nacional em missões de quota activa e passiva;
- por aperfeiçoamentos organizativos a nível nacional.

3. "Declarar que o Documento Viena OSCE 1999, juntamente com outros documentos adoptados pelo Forum de Segurança Cooperativa sobre aspectos político-militares de segurança, providenciam importantes instrumentos que permitem uma maior confiança mútua e transparência militar. Reiterar o nosso empenhamento nos

princípios mencionados no Código de Conduta sobre aspectos político-militares de segurança”. O Código de Conduta estabelece os princípios que asseguram o papel das Forças Armadas em sociedades democráticas.

O DV94 foi, desde a sua aprovação, o grande marco de referência das medidas CSBM na Europa. O processo de revisão deste documento foi iniciado na cimeira de Lisboa, em 1996, e concluído na Cimeira de Istambul, em 1999, com a adopção do DV99.

Os critérios acordados e seguidos durante as discussões foram os seguintes: o significado militar das propostas, a indivisibilidade da segurança e o princípio de igual respeito pela segurança de todos os Estados participantes, a compatibilidade das novas propostas e a sua complementaridade com acordos já existentes sobre controlo de armamento, a sua verificabilidade e o equilíbrio entre os custos adicionais no âmbito dos recursos e a eficácia operacional adicional.

As delegações avançaram com várias propostas que incluíram Medidas Navais CSBM, a redução de limites, o conceito de relatórios dentro dos prazos, medidas regionais, a introdução de elementos do Código de Conduta, a modificação de quotas, alterações quanto à área de aplicação do Documento de Viena, etc. A NATO também propôs a adição de novos tipos de aeronaves e infra-estruturas.

Do estudo comparativo entre a versão de 94 e a versão de 99 conclui-se que as medidas são cada vez mais restritivas, em especial no que diz respeito ao número de efectivos, ao armamento e ao equipamento em actividades militares, posicionamento e futuras alterações das Forças Armadas.

- A alteração mais importante foi a introdução do Capítulo sobre Medidas Regionais, que providencia linhas de orientação para os Estados participantes desenvolverem tais medidas.
- Outra modificação foi a eliminação de grande parte do Capítulo sobre Comunicações, dando oportunidade ao FSC/Forum de Segurança e Cooperação poder para desenvolver um documento separado sobre esta matéria.
- Foram também introduzidas alterações no Capítulo sobre Redução de Risco, clarificando o papel do Chairman-in-Office da OSCE.
- Foram também feitas alterações de menor importância no Capítulo sobre Planeamento de Defesa.
- Quanto às alterações que merecem ser mencionadas no Capítulo sobre Contactos, é de referir que o sub-capítulo de Fornecimento de Informação sobre Contactos,

- obriga os Estados participantes a informar anualmente todos os outros sobre os seus planos para contactos.
- No Capítulo sobre Notificação Prévia de Certas Actividades Militares, existe um parágrafo que se aplica a forças multinacionais. Isto foi consequência do conflito no Kosovo, que fez com que diversas Nações quisessem adicionar um aspecto multinacional ao DV.
 - No Capítulo sobre Cumprimento e Verificação, as alterações importantes encontram-se nos parágrafos relativos a “representantes de outras forças cooperarão com os Estados inspeccionados” e relativos a “não ser que acordado de outra maneira, compete aos Estados inspeccionados fornecerem os aviões para as inspecções”.
 - Foi também introduzida neste capítulo a possibilidade de utilização de equipamento adicional para a inspecção, tal como GPS (Global Position System), SATCOM (Satellite Communications) e telefones GSM (Global System for Mobile Communications), desde que haja consentimento por parte do Estado inspeccionado.
 - Ainda neste capítulo, foram estabelecidos novos prazos para o envio de pedidos, de respostas e de entrega de relatórios.
 - Apesar da questão de quotas ainda não estar resolvida, neste capítulo foram feitas pequenas alterações.
 - No Capítulo sobre a AIAM “Annual Implementation Assessment Meeting” foram também introduzidas algumas alterações.
 - Foi introduzido um novo capítulo, o Capítulo sobre Provisões Finais, que tem em conta o novo documento sobre comunicações e reestrutura de elementos que estavam distribuídos pelo Documento de Viena 94.

Na Decisão nº3 “Apoiar o papel da OSCE como um Forum de Diálogo Político” do Conselho Ministerial de Bucareste, de 3 e 4 de Dezembro de 2001, e tendo por objectivo o fortalecimento da dimensão político-militar, o FSC como órgão de negociação, revisão e implementação dos compromissos da OSCE nas áreas do controlo de armamento e das CSBM, foi decidido:

- abordar os aspectos dos novos desafios à segurança;
- trabalhar mais de perto com assuntos da OSCE ligados à segurança (mantendo a sua autonomia e capacidade de decisão) providenciando os seus conselhos de

perito sobre temas de natureza político-militar, a pedido do Conselho Permanente. Se necessário, estes conselhos deverão incluir operação da OSCE no terreno, de acordo com os respectivos mandatos. O FSC poderá, também, por iniciativa própria, aconselhar o Conselho Permanente ou o “Chairman-in-Office”;

- continuar a cumprir o seu mandato e facilitar a implementação dos compromissos político-militares existentes, servindo como órgão de negociação de medidas na área político-militar, de forma a reforçar a segurança apoiando a estabilidade, a transparência e a previsibilidade.

Tendo por fim facilitar a interacção entre o Conselho Permanente e o FSC, a Presidência da OSCE estará representada nas reuniões da Troika do Forum. A Presidência do Forum estará, também, representada nas reuniões da Troika da OSCE sobre assuntos do seu interesse.

C. Estados Parceiros

Para além dos 55 Estados Participantes, a OSCE tem alguns Estados Parceiros (países mediterrânicos e asiáticos). Esta parceria não é nenhuma iniciativa em particular mas uma partilha dos mesmos valores.

Tendo em conta que vários Estados Participantes encontram-se muito próximos da região do Mediterrâneo e têm um passado histórico, cultural, económico e político comum, faz todo o sentido a existência de uma faceta mediterrânica da segurança europeia. Os Parceiros Mediterrânicos para a Cooperação são a Argélia, o Egipto, Israel, a Jordânia, Marrocos e a Tunísia.

Já no Acto Final de Helsínquia, de 1975, no capítulo das “Questões relacionadas com a segurança e cooperação no Mediterrâneo”, foi mencionada que “a segurança na Europa é vista num contexto mais alargado da segurança mundial e está estreitamente ligada à segurança no Mediterrâneo como um todo, não devendo o processo de melhoramento da segurança ser limitado à Europa mas devendo ser alargado a outras partes do mundo e em particular à área da Mediterrâneo.”

Desde meados dos anos 90, os Parceiros Mediterrânicos têm sido convidados a participar em reuniões relevantes das três dimensões da Organização. Alguns destes Parceiros têm, também, participado em algumas missões no terreno.

Quanto aos Parceiros para a Cooperação (Japão, Coreia do Sul e Tailândia), a OSCE tem vindo a desenvolver relações com estes três países.

Desde meados dos anos 90, o Japão tem reforçado os seus laços com a OSCE, sendo convidado para reuniões plenárias do Conselho Permanente e do Fórum de Segurança e Cooperação, tem enviado pessoal para as missões no terreno e tem dado grandes contribuições (em especial para as eleições na Bósnia-Herzegovina).

A Coreia tem, também, participado em reuniões, cimeiras, conselhos ministeriais, conferências e seminários. Este país participou, também, na monitorização das eleições na Bósnia-Herzegovina e contribuiu financeiramente. A Coreia tem várias vezes repetido que a relação especial que tem com a OSCE (como parceiro para a cooperação) oferece um modelo para a segurança e estabilidade na Península da Coreia.

A Tailândia tem, desde 2000, o mesmo estatuto que os outros dois países, estando a OSCE satisfeita com o interesse da Tailândia em partilhar os mesmos princípios, valores e objectivos da Organização.

D. Relação com a NATO

Uma das características do período do pós-Guerra Fria tem sido o firme desenvolvimento de uma estreita cooperação entre a NATO e a OSCE no âmbito da cooperação inter-organizacional.

Desde meados dos anos 90 que estas duas organizações têm uma estreita relação de interacção política e cooperação, trabalhando em conjunto em missões no terreno, como é o caso nos Balcãs, onde é feita a monitorização da implementação de sanções e a verificação do controlo de armas (exemplos da Bósnia-Herzegovina, do Kosovo e da Macedónia).

Entre estas duas organizações existe, ainda, uma troca periódica de informação sobre a implementação de CSBMs "Confidence and Security Building Measures", medidas estas que obrigam os Estados Membros a demonstrarem transparência quantos às suas actividades militares.

E. Grande desafio do momento

Actualmente, e depois dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, uma das grandes preocupações da Comunidade Internacional, da OSCE e da Presidência Portuguesa quanto à segurança da região da OSCE é o terrorismo, que se apresenta como a nova ameaça à segurança global. Neste contexto, várias conferências/reuniões já foram reali-

zadas para coordenar esforços no combate ao terrorismo, nem sempre com grandes inovações práticas e palpáveis visto que os resultados são reiterados empenhamentos e compromissos, repetidas vontades e objectivos.

Com especial atenção dada ao terrorismo, foram realizadas as seguintes reuniões:

- Conselho Ministerial, de 3 e 4 de Dezembro de 2001, em Bucareste;
- Conferência Internacional de Bishkek para o Reforço da Segurança e Estabilidade na Ásia Central: Fortalecimento de Esforços Globais para Combate ao Terrorismo, de 13 e 14 de Dezembro de 2001;
- Conferência de Prevenção e Combate contra o Terrorismo, de 12 de Junho de 2002, em Lisboa.

Do Conselho Ministerial de Bucareste resultaram a Declaração de Bucareste e a Decisão nº1 “Combate ao Terrorismo”.

Da Declaração de Bucareste há que mencionar o seguinte:

- 1) os membros da OSCE determinaram reforçar e aprofundar a cooperação;
- 2) todos os países condenaram todos os actos de terrorismo, seja qual for a sua motivação, origem, visto que não tem justificação;
- 3) foi adoptado um Plano de Acção contra o terrorismo;
- 4) os Estados mostraram-se determinados a proteger os cidadãos da OSCE de novos desafios à sua segurança. Problemas ligados ao terrorismo como o crime organizado, o tráfico ilegal de drogas e de armas, o tráfico de seres humanos, que afectam a segurança, a estrutura económica e social de todos os Estados Participantes devem, também, ser destruídos;
- 5) com o objectivo de combate ao terrorismo, foi decidido fortalecer a cooperação nas dimensões económica e ambiental e reforçar o papel da OSCE em actividades de carácter policial;
- 6) foi reiterada a adesão à Carta das Nações Unidas, ao Acto Final de Helsínquia, à Carta de Paris, à Carta de Segurança Europeia e a todos os outros documentos da OSCE. Reafirmaram ainda a determinação quanto a todos os compromissos da OSCE;
- 7) foi mencionada preocupação quanto a conflitos em áreas da OSCE que podem ameaçar a paz e a estabilidade em toda a região da Organização;

- 8) afirmaram a determinação em abordar ameaças à segurança e à estabilidade no século XXI, solicitando ao Conselho Permanente o desenvolvimento de uma estratégia e solicitando ao Fórum de Segurança e Cooperação a sua contribuição;
- 9) sublinharam o facto do controlo de armamento e as CSBMs serem elementos chave da abordagem da segurança pela OSCE, devendo ser desenvolvido na dimensão político-militar;
- 10) foi tomada nota que o Tratado “Open Skies” entrou em vigor a 01 de Janeiro de 2002;
- 11) concluíram que juntos (a Organização, os Parceiros Mediterrânicos e os Parceiros para a Cooperação) e de acordo com a Plataforma de Segurança Cooperativa, podem fazer face aos desafios que se colocam;
- 12) decidiram renovar empenhamento nas relações fundadas sobre a igualdade de soberania, o respeito mútuo, a cooperação e o apoio à democracia. Mostraram, ainda, determinação em construir relações de acordo com o conceito de segurança comum e global, baseada na igualdade, na solidariedade e na transparência.

Através da Decisão nº 1, os 55 países uniram-se contra o terrorismo condenando os actos de terrorismo de 11 de Setembro de 2001, considerados como um ataque à Comunidade Internacional. Foram unânimes em considerar que não deve haver lugar seguro para os que realizam, financiam, dão abrigo ou apoiam os responsáveis por tais actos, não tendo o terrorismo justificação. Os Estados Participantes declararam ir combater juntos o terrorismo através de todos os meios no seio dos seus compromissos internacionais. Foi, ainda, mencionado que a OSCE reforça e desenvolve cooperação bilateral e multilateral com as Nações Unidas (sendo a Resolução 1373/2001 do Conselho de Segurança um exemplo de medidas contra o terrorismo) e com outras organizações.

Da Conferência de Bishkek resultaram dois documentos: a Declaração da Conferência e o Programa de Acção.

Da Declaração de Bishkek importa relembrar o seguinte:

- 1) os países da OSCE condenaram todas as formas e demonstrações de terrorismo;
- 2) o reconhecimento do papel das Nações Unidas no combate ao terrorismo;
- 3) reafirmaram a “Declaração no Combate ao Terrorismo” e o “Plano de Acção de Bucareste”;
- 4) sublinharam o facto do terrorismo ser um problema global com várias ligações a outros problemas como o crime organizado, o tráfico de drogas, seres humanos,

- de armas, a lavagem de dinheiro, os crimes informáticos e de alta tecnologia, a proliferação de armas de destruição maciça;
- 5) rejeitaram a identificação do terrorismo com religião ou com cultura;
 - 6) afirmaram que esta luta exige esforços conjuntos;
 - 7) afirmaram que esta luta deve ser feita com respeito pelos Direitos Humanos;
 - 8) decidiram abordar, o quanto antes, conflitos políticos, problemas económicos e sociais que possam ser aproveitados por terroristas;
 - 9) reiteraram a vontade de uma cooperação estreita na Comunidade Internacional nesta luta;
 - 10) concluíram que, como vizinha do Afeganistão, a Ásia Central está exposta a desafios específicos e ameaças à segurança, necessitando de apoio político e de assistência financeira e técnica;
 - 11) apoiaram o “Programa de Acção”.

O Programa de Acção está dividido da seguinte forma:

I. Quadro para a cooperação:

- 1) os participantes estão unidos no combate ao terrorismo;
- 2) foi feito convite a todos para um reforço de cooperação e coordenação nesta luta.

II. Medidas para combater e prevenir o terrorismo:

- 1) reforçar sinergias e coordenação entre organizações;
- 2) reforçar a cooperação inter agências nacionais no combate ao crime e ao terrorismo;
- 3) apoiar a cooperação internacional e regional;
- 4) adoptar legislação anti-lavagem de dinheiro e criar estruturas correspondentes;
- 5) rápida ratificação e implementação de legislação das Nações Unidas na matéria;
- 6) recolher informação e analisar actividades criminosas;
- 7) aumentar o financiamento de pesquisa relevante;
- 8) prevenir a acumulação e o alastramento descontrolado e o tráfico ilegal de SALW;

- 9) aumentar a cooperação em Direitos Humanos, Liberdades fundamentais e reforçar a Lei;
- 10) abordar antecipadamente as fricções/tensões inter-étnicas;
- 11) promover o envolvimento da sociedade civil na luta contra o terrorismo;
- 12) aumentar a tolerância e o diálogo entre civilizações;
- 13) prestar assistência para que os meios de comunicação sejam livres;
- 14) apoiar psicológica e socialmente as vítimas de terrorismo e suas famílias;
- 15) abordar problemas económicos e sociais que podem ser explorados pelos terroristas.

III. Necessidades adicionais:

A Ásia Central, como vizinha do Afeganistão, necessita de apoio em várias áreas:

- 1) reforço do controlo de fronteiras;
- 2) encorajamento do desenvolvimento económico;
- 3) desenvolvimento e treino conjuntos e actividades operacionais;
- 4) reforço da capacidade de instituições governamentais para o combate ao terrorismo, ao crime organizado e às drogas ilícitas;
- 5) considerar a assistência financeira e outras.

Na Conferência de Prevenção e Combate contra o Terrorismo, realizada a 12 de Junho de 2002 em Lisboa, a Presidência Portuguesa tentou desta forma melhorar a coordenação de esforços e a partilha de informação na luta contra o terrorismo. Nesta Conferência, na qual participaram representantes da OSCE, da NATO, do Conselho da Europa, da ONU, da UE, da CEI, da FATF "Financial Action Task Force", do ODCCP "U.N. Office for Drug Control and Crime Prevention", EUROPOL, foi reconhecido que o terrorismo é uma ameaça colectiva, que deve ser combatido de forma colectiva e a vários níveis (político, económico, militar e diplomático).

A OSCE acredita que a cooperação com outras organizações e instituições é um elemento essencial no planeamento e desenvolvimento de actividades da Organização para prevenir e combater o terrorismo.

Com esta iniciativa, a OSCE tentou proporcionar uma reflexão sobre esforços globais para combater o terrorismo, que representa hoje a maior ameaça à paz, à estabilidade e à

segurança internacionais. Na base desta luta, é necessário evitar que nas nossas sociedades se desenvolvam fenómenos de exclusão e de auto-exclusão de forma a garantir a maior segurança aos cidadãos e simultaneamente assegurar o respeito pelos seus direitos e liberdades fundamentais.

Nesta Conferência foi sublinhado que nenhum Estado deve ser “santuário” para o terrorismo. Os participantes concordaram com a necessidade de reforçar a partilha de informação, de peritos e a cooperação para combater o terrorismo e os problemas a ele ligados. É necessário, também, a promoção e a consolidação do primado da Lei, de democratização, do respeito pelos Direitos Humanos, da tolerância, da liberdade política e religiosa.

Na luta contra o terrorismo foi, também, reconhecida a liderança das Nações Unidas, devendo os participantes implementarem estratégias, tanto a nível internacional como a nível regional, com base numa cooperação estreita entre as várias regiões.

Os Novos Desafios à Segurança Internacional

Carlos Santos Pereira

Jornalista da RTP

Resumo

O artigo tem como problemática a reconceptualização daquilo que poderá ser entendido como “ordem internacional”. Estaremos perante uma nova ordem internacional? Quais os seus desafios e ameaças? Para o autor surgiu uma nova e ambígua desordem internacional caracterizada por inconsistências como: o TPI que consubstancia os mais importantes princípios do Direito Internacional, não conta com o apoio dos EUA o que poderá comprometer seu futuro; o irromper das questões nacionalistas e territoriais, a crise da soberania tradicional, as máfias, o tráfico ilegal de pessoas e o terrorismo são algumas das novas ameaças que transformaram o mundo num caos. A ONU foi solicitada de uma forma sem precedentes para a resolução de conflitos, apesar do direito de “ingerência e intervenção humanitária” ter passado a ter um carácter pouco criterioso, ao mesmo tempo que a OSCE se viu transformada numa organização técnica e dependente da NATO.

Abstract

The present article refers to the re-conceptualisation of what might be understood by “international order”. Are we in the presence of a new international order? Which challenges and threats are we facing? The author outlines the presence of a new ambiguous international disorder characterized by inconsistencies such as: the International Criminal Court, which reiterates the major principles of the international law does not have the support of the US, which may jeopardize its future; the outbreak of national and territorial issues; the crisis of national sovereignty; the mafias, the illegal human traffic and terrorism are some of the new threats which transformed the world into a chaos. The UN was frequently called upon to conflict resolution, although the right to intervene became less defined and at the same time the OSCE is being transformed into a technical organisation dependent from the US.

Invocar, no espaço exíguo desta modesta reflexão os novos desafios à segurança internacional... empresa a um tempo estimulante e quase impossível, de tão vasta e urgente a agenda de ameaças que desafiam a comunidade internacional neste dealbar do II milénio ...

Arriscámos, ainda assim destacar uma dimensão que atravessa e estrutura em muitos aspectos os desafios da contemporaneidade: a urgência de construir, ou reconstruir, as bases de uma ordem internacional minimamente consensual e representativa¹.

Trata-se de consensualizar e impôr um quadro mínimo de regras consensuais aos diversos actores que se movimentam na arena internacional, de corrigir as legitimidades caducas e de codificar as novas legitimidades entretanto consumadas - incluindo, e sobretudo, as mais contestadas -, de proceder ao *aggiornamento* dos princípios e dos *fora* institucionais do direito e da concertação e das instâncias de arbitragem universalmente reconhecidas.

Um desafio que tem feito correr rios de tinta e inspirado torrentes de discursos e *pronunciamientos* mas que vem sendo adiada pelo menos desde o desabar do muro de Berlim, dos subsequentes colapsos do bloco socialista e da própria União Soviética e do enterro da ida ordem bipolar.

Não que a urgência desse imperativo tenha escapado aos poderes planetários. O conceito, avulso e impreciso, de “nova ordem internacional” tem pontuado como um estribilho as convulsões que marcaram o pós-guerra fria. Em rigor, a comunidade planetária tem antes feito face aos reptos lançados pelo estertor do II milénio século XX ao sabor da correlação de forças do momento, de coligações, alianças e hostilidades circunstanciais e de legitimidades *ad hoc*. Situação que vem sem dúvida desmobilizando uma abordagem mais concertada e consensual dos novos desafios e ameaças - e que tem constituído, ela própria, fonte de novas tensões.

O caso do Tribunal Penal Internacional (TPI) assume aqui um valor de paradigma, ilustrando de forma exemplar as ambiguidades da “nova (des)ordem internacional” ...

1 Não abundam as definições precisas e suficientemente abrangentes do conceito de “ordem internacional”. Entendemos aqui este conceito um pouco à imagem tradicional da “ordem europeia”, ou seja, pressupondo um sistema estruturado de relações entre Estados (e outros agentes internacionais), constituindo, mais do que uma mera relação de equilíbrio, uma ordem jurídica elementar, solidariedades de vária ordem, laços contratuais consagrados por normas constringentes e dotada de instâncias de arbitragem e negociação.

O sequestro do TPI

Os Estados Unidos da América, senhores incontestados da conjuntura planetária e grandes campeões da ideia de uma justiça internacional, entenderam impôr ao concerto das nações um estatuto de imunidade que põe em causa a universalidade e o próprio conceito de justiça internacional.

E, no entanto, a criação do TPI representou um momento de esperança. A aprovação dos estatutos do futuro Tribunal, a 17 de Julho de 1998 em Roma, vinha coroar um período de afirmação da ideia de uma justiça internacional capaz de dissuadir quantos ousavam espezinhar esse conjunto de referências éticas em que a humanidade se pretende reconhecer.

Em vésperas da data de entrada em vigor do Tratado de Roma – o dia 1 de Julho último –, 135 países tinham assinado e 71 ratificado o documento fundador do TPI. Todas as esperanças pareciam por isso legitimadas – mesmo se entre os refractários figuravam países com o peso e as responsabilidades de Israel, da China, da Rússia, da Índia ou do Paquistão.

Neste processo coube, como seria de esperar, papel de relevo à potência que liderou em condições de indisputável hegemonia a resposta internacional às crises do final do século findo. O peso político dos EUA foi crucial na criação do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia (TPIY) e em processos como por exemplo o que levou Slobodan Milosevic à presença juízes de Haia.

Ora, a América nunca escondeu o seu mau humor e perante a perspectiva de um tribunal internacional mandatado para julgar crimes de guerra e outros atentados à condição humana, Washington agita a ameaça de uma eventual manipulação política do TPI e dos riscos daí decorrentes para os militares americanos envolvidos em missões internacionais.

O TPI só é autorizado a intervir em situações de demissão ou incapacidade definitiva das justiças nacionais. E, apesar das reservas da Administração Clinton, os negociadores americanos desempenharam aliás um papel importante no esboço do documento de Roma². Os delegados americanos e os seus aliados europeus imprimiram aliás um tal número de “ressalvas” no tratado do TPI e nas regras do tribunal, que excluíam na prática qualquer hipótese de sentar um militar americano no banco dos réus³. Nada disso desarmou, porém, as reservas americanas.

2 Já à despedida da Casa Branca, e depois de muito hesitar, Bill Clinton assinou finalmente o documento de Roma – deixando ao seu sucessor uma herança que este rejeitou sem reboços.

3 Entre elas, o princípio da supremacia dos acordos militares bilaterais de Washington com mais de 100 países que garante à América jurisdição exclusiva sobre os seus soldados.

Ao aproximar-se a data de entrada em vigor do Tratado de Roma elas transformaram-se numa ofensiva em larga escala e em vários azimutes. Washington sacou mesmo da ameaça de sanções contra países que cooperassem com o TPI. Um projecto de lei votado pela Câmara dos representantes em Maio último autoriza mesmo medidas extremas - incluindo uma intervenção militar - para resgatar qualquer cidadão americano perseguido pela justiça internacional⁴.

A situação gerou um profundo mal-estar nas fileiras da ONU. A pressão da Administração Bush punha de imediato em causa a missão das Nações Unidas na Bósnia (UNMIBH) - a renovação do respectivo mandato estava doravante refém da ameaça do veto americano - e fazia pairar a ameaça de um "Não" americano no Conselho de Segurança a futuras missões de paz. O embaixador francês Jean-David Levitte sublinhou a gravidade da situação apelando a que "não façamos reféns" os povos de países como Timor-Leste, Serra Leoa ou Bósnia, que dependem de missões da ONU.

A 14 de Junho e depois de um longo braço de ferro, as Nações Unidas cediam enfim à pressão da Casa Branca. Na sequência de manobras de compromisso protagonizadas pela diplomacia de Tony Blair e a culminar um debate tormentoso, os 15 membros do Conselho de Segurança aprovaram uma proposta que isenta da alçada do TPI por um ano, renovável, os militares americanos que participem em missões de paz⁵.

Consensos exemplares

O embaixador americano John Negroponte não se coibiu, ainda assim, de melhor vincar a capitulação do concerto das Nações, sublinhando sem cerimónias que o compromisso representara apenas "um primeiro passo" e ameaçando que qualquer tentativa do TPI de deter um cidadão americano teria "consequências graves".

Semanas depois, Washington retomava com efeito a ofensiva contra o TPI, ameaçando interromper toda a assistência militar aos países que aderissem ao Tratado de Roma sem previamente se comprometerem a jamais extraditar soldados americanos. Ao mesmo

4 ASPA (*American Servicemembers Protection Act*), de 8 de Maio de 2002. Segundo o *New York Times* de 10 de Agosto, o Congresso autorizou expressamente Bush a usar meios militares para libertar americanos sob custódia do TPI.

5 O acordo baseou-se na invocação do artigo 16 do Tratado de Roma e nomeadamente na cláusula que prevê um período de imunidade de facto para o pessoal das missões de paz não pertencente aos países signatários.

tempo, a Casa Branca lançava uma campanha tentando arrancar aos parceiros europeus acordos bilaterais de não extradição⁶.

Washington colocava assim de algum modo em causa a coerência do papel de campeã dos direitos humanos com que a América se proclamou legitimada a intervir nos quatro cantos do globo nos últimos anos, arrastando consigo nessa contradição toda a comunidade internacional...

Quanto ao “compromisso” aprovado pelo Conselho de Segurança, ele é exemplar dos “consensos” em que a comunidade das Nações se tem ressarcido face às grandes turbulências internacionais dos últimos anos.

Dias antes, a União Europeia não escondia a sua indignação face à atitude americana. Em vésperas do compromisso no Conselho de Segurança, o comissário Chris Patten acusava os EUA de “se colocarem acima da lei”⁷. A União Europeia desafiava mesmo o bloqueio americano propondo-se assumir de imediato a liderança da UNMIBH. Ora, consumada a capitulação da ONU, as mesmas vozes europeias não hesitaram em aplaudir o compromisso de Nova Iorque.

E o facto é que, apesar do coro de críticas às exigências americanas, a proposta de “compromisso” foi aprovada por...unanimidade (!). Unanimidade que não logrou aliás saciar as más-consciências - o próprio embaixador canadiano Paul Heinbecke não escondia o seu desapontamento classificando a situação como “um dia muito triste para as Nações Unidas”.

Chegam assim a um desenlace inglório os esforços desenvolvidos ao longo dos anos 90 para mobilizar a consciência do Mundo contra a impunidade que protegia de facto os atentados aos direitos humanos⁸.

Uma campanha que agitou muitas promessas, mas que suscitou também perplexidades, remíveis no fundo a uma questão crucial: deveria a justiça internacional ser regulamentada e institucionalizada - ou deixada ao arbítrio de juízes avulsos, convergências pontuais e grupos de pressão?

6 Em contraste com o repúdio ou as hesitações da maioria dos países europeus, Bucareste aceitou prontamente a proposta americana. A condição de candidato empenhado (e até agora frustrado) a um lugar na NATO não terá decerto sido alheia à posição romena...

7 “O que faz com que um estado seja ‘pária’ é a recusa em aceitar as leis internacionais” - recorda Chris Patten, no texto já citado. E cita o alerta lançado há cerca de dois anos por Samuel Huntington de que “aos olhos da maior parte do Mundo” os EUA se estavam “a transformar numa superpotência pária” (*Público*, 14 de Julho de 2002).

8 Um olhar mais distanciado põe de imediato a nú algumas ambiguidades desse processo. A comunidade internacional não se fez rogada perante o sequestro que levou Milosevic ao bando dos réus de Haia. Mas Pinochet escapou afinal à perseguição do juiz Garzon e a Bélgica acabou por desistir do ousado intento de julgar Ariel Sharon pelos massacres de Sabra e Chatila.

A questão tinha bastas razões, face às suspeitas de politização da justiça ministrada pelo tribunal *ad hoc* para ex-Jugoslávia. Bastará recordar a “oportunidade política” das inculpações dos líderes sérvios da Bósnia, em plena campanha político-militar que levaria aos acordos de Dayton, ou de Slobodan Milosevic - em pleno ataque da NATO à Sérvia...

Os EUA “sentem-se bastante satisfeitos ao julgarem os outros - na verdade já o fazem no TPI para a ex-Jugoslávia - e é irónico que tomem posições particularmente duras neste contexto” - acusou o já citado Chris Patten.

Ora, ao estabelecer um quadro jurídico universal para sancionar crimes de guerra e contra a humanidade, o TPI ameaçava o carácter algo arbitrário da justiça ministrada por instâncias *ad hoc* como o TPIY...

A ordem e o caos

A utopia de uma “ordem” marca presença desde há muito no convívio entre povos e Nações. Se a *Pax Romana* correspondia a um estatuto constantemente desafiado e reimposto pelas armas romanas em sucessivas campanhas, na Idade Média a Igreja tentou alicerçar a ideia de uma ordem unificada em que os soberanos se submeteriam à soberania do papa. Mais tarde, no século XVII, Emeric Crucé e depois William Penn pregaram a ideia de uma instituição planetária mandatada para dirimir os conflitos e em 1795 Emmanuel Kant lançou o projecto da “paz perpétua”.

A paz de Vestefália lançou em 1648 os alicerces de equilíbrio de poderes e o sobressalto da Revolução e das campanhas inspirou depois ao príncipe austríaco Metternich, grande obreiro do Congresso de Viena (1814-1815), a ideia de um concerto entre os grandes monarcas de forma a salvaguardar a velha ordem. Mas a famosa “balança dos poderes” entraria definitivamente em colapso com a Grande Guerra.

Depois da grande hecatombe de 1914-18, foi criada a Liga das Nações, na Conferência de Versailles (Junho de 1919). Mas as esperanças que presidiram à sua criação não resistiram às turbulências políticas dos anos 30 e aos golpes da invasão da Manchúria pelos japoneses, em 1931, à conquista da Etiópia por Mussolini - para receber a machadada final com a invasão da Polónia pelas forças do III Reich, em Setembro de 1939.

Tentou-se mesmo entretanto esboçar um quadro legal para regulamentar o exercício da violência, num longo processo que mergulha as suas raízes no famoso “Código Liber”, de 1863 e na Declaração de S. Petersburgo (1886) e que terá a sua coroação com as Convenções

de Genebra de 1949 e, mais tarde, com os dois protocolos adicionais de Junho de 1977 e as numerosas convenções celebradas posteriormente no quadro do direito de Haia.

A Conferência de S. Francisco (Abril-Junho de 1945) e a criação da ONU alimentaram de novo a fé numa solução política dos conflitos futuros e por um momento, sob os mandatos de figuras como Trygvie Lie e Dag Hammarskjold, as melhores expectativas pareciam confirmar-se. Mas também essas esperanças não durariam muito.

Sob o efeito da descolonização, nos anos 50 e 60, o número de membros da organização subiu para mais do triplo. Durante a Guerra Fria, a ONU viu-se apanhada no fogo cruzado dos confrontos Leste-Oeste e Norte-Sul enquanto o Conselho de Segurança se via bloqueado (manietado) pela rivalidade entre as duas super-potências. As grandes agências da ONU - mesmo aquelas a cuja criação terá presidido um idealismo mais genuíno, em breve se viram fortemente politizadas⁹.

Com a queda do Muro e o colapso da URSS, todo o quadro estratégico e geopolítico herdado de Yalta, ruiu. Desfeito o quadro bipolar - "elemento estruturante de todas as relações internacionais e estratégicas" -, o sistema pareceu então mergulhar num período de certa "orfandade" e de deriva¹⁰.

O fim dos bloqueios e da disciplina estratégica imposta pela ordem bipolar levou ao colapso de entidades multinacionais (URSS, Jugoslávia), reacendeu paixões nacionalistas e disputas territoriais e pôs em causa conceitos tradicionais de soberania, acelerando ao mesmo tempo o fenómeno da explosão de novos actores, extra-estatais, na cena internacional¹¹.

Ora, o facto de esses novos agentes não se terem ainda constituído em actores estratégicos claramente identificados, capazes como tais de se articularem politicamente¹². A violência é então frequentemente a sua forma de expressão...

Ignacio Ramonet, o director do *Monde Diplomatique* invocou a ideia de caos para caracterizar o ambiente geopolítico deste início dos anos 90¹³.

9 Em 1980 americanos e britânicos bateram com a porta da UNESCO de M'Bow e os EUA retiraram-se igualmente da OIT acusando a organização de se colocar ao serviço dos objectivos comunistas.

10 Marisol Touraine: "À la recherche de l'ordre perdu", in "Où va la defense française?", *Science & Vie*, Março 1996.

11 Pierre Lellouche, *Le Nouveau Monde - De l'Ordre de Yalta au Désordre des Nations*, Paris, Grasset, 1992.

12 Touraine, *op.cit.*

13 Ignacio Ramonet, *Géopolitique du chaos*, Galilée, Paris, 2000.

Disciplinar o caos

Certo que a crise tem razões mais fundas. As turbulências dos anos 80 – Gorbatchov, a crise do *Solidarnosc* na Polónia, os sinais crescentes de erosão na lógica dos blocos –, vinham já antes chamando a atenção dos analistas. O fim da guerra fria surpreende os estudiosos das relações internacionais em plena polémica e convulsão, confrontando neo-realistas funcionalistas, mundialistas, transnacionalistas em torno da referencial “Teoria das Relações Internacionais” de Kenneth Waltz¹⁴.

O conceito de “sociedade anárquica” instala-se e serve de *leitmotif* a um conjunto de investigações desenvolvidas ao longo dos anos 80 sobre a “regulação da anarquia”, mas sem qualquer horizonte de institucionalização – teoria dos regimes de Robert Axelrod, estudos de Stephan Krasner, Robert Keohane e Joseph S. Nye, teoria dos regimes, conceitos como o de “*governance*” (em oposição a “governo”) lançado em 1983 pela equipa de Stephan Krasner, o *security complex* de Barry Buzan ou a “sociedade internacional” de Hedley Bull¹⁵.

O impacto dos acontecimentos do virar da década reflecte-se de imediato nestes ensaios que procuram interpelar um quadro internacional em acelerada mutação. Já em 1990, James Rosenau constatava que os parâmetros oriundos do Tratado de Vestefália e logo os sistemas internacionais modernos fundados na realidade do Estado, tinham sido varridas¹⁶.

Na perspectiva dos transnacionalistas, as turbulências que caracterizam o período em questão resultariam do antagonismo entre a lógica competitiva dos estados que subsiste e as lógicas concorrentes que contestam a hegemonia do político¹⁷.

A crise do Estado-nação e a entrada em cena de novos actores internacionais fez também correr rios de tinta e inspirou importantes estudos. Para os transnacionalistas, os fluxos internacionais, ao escaparem ao controlo do Estado, estão assim na origem de uma tripla crise – de soberania, de territorialidade, de autoridade, impondo assim uma nova sociologia das relações internacionais.

14 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

15 Barry Buzan, *People, States and Fear – An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Hemel Hempstead, Harvester-Wheatsheaf, 2ª ed. 1991, e “New Patterns of Global Security in the 21st century”, in *International Affairs*, 1991. De Hedley Bull, ver em particular *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*, London, Macmillan, 1997 e *The Expansion of International Society*, Oxford Clarendon Press, 1984.

16 James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance* Primavera, 1995, vol. 1, nº1.

17 James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics – A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, 1990.

Assiste-se assim a uma evolução paradoxal ao sabor da difusão dos poderes e a dispersão das ações numa ordem internacional que “emancipa os indivíduos e os grupos mas restringe as soberanias”, que “liberta os particularismos, mas entrava a sua institucionalização”¹⁸.

O resultado é uma crise de referencias ligada à diversificação dos actores e das estratégias e fidelidades em jogo – e, ao mesmo tempo, a uma erosão dos instrumentos clássicos de regulação fundados sobre a potencia.¹⁹

Outros estudos produzidos no virar da década de 90 em nome do “realismo estrutural” situam-se ainda no prolongamento dos trabalhos de Kenneth Watz e Joseph S. Nye, tentando determinar as condições da organização de uma nova ordem internacional a partir do parâmetro estado-cêntrico – mas emancipadas agora do contexto político da bipolaridade em que surgiu o neorealismo²⁰.

O colapso da URSS e a nova condição de super-potência única e sem rival dos Estados Unidos inspira importantes estudos. *Bound to Lead* de Robert Nye analisa as transformações da natureza do poder americano e prega a substituição dos recursos tradicionais da grande potência (*hard power*) pelo exercício do *soft power*, ou seja, da conquista dos outros actores internacionais para o conjunto de valores – culturais, ideológicos, políticos – da América (“*cooption*”)²¹.

Ora, com a crise do fim da lógica bipolar estas questões assumem outra urgência. Entre os escombros das estruturas políticas agonizantes proliferam redes paralelas, poderosas mafias transfronteiriças alimentadas por toda a casta de tráficos, entidades marginais, ameaças incógnitas...

A “nova ordem planetária”

E, no entanto – repita-se –, nunca como neste pós-guerra fria se terá falado tanto de “ordem internacional”...

18 Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts, *Le Retournement du Monde – Sociologie de la Scène Internationale*, Presses de la FNSP, Dalloz, 1992.

19 Ver ainda Zaiki Laidi, *L' Ordre Mondial relâché – Sens et Puissance après la Guerre Froide*, Paris, FNSP, 2ème éd., 1993.

20 Barry Buzan, Charles Jones & Richard Little, *The Logic of Anarchy – Neorealism to Structural realism*, New York, Columbia University Press, 1993.

21 Joseph S. Nye, *Bound to Lead – The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990. De algum modo esta tese ajusta-se a uma linha política que alguns autores vêm fielmente interpretada por essa espécie de “multilateralismo” muito específico posto em prática pela Administração Clinton. Charles Krauthamer falou de “pseudo-multilateralismo” em “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*, Inverno de 1990-91.

Tanto mais que, ao mesmo tempo que lançava na arena internacional novos factores de instabilidade, o fim da guerra-fria pareceu anunciar igualmente o fim dos bloqueios que mantinham a cooperação internacional.

A ONU surgia de novo como um instrumento capaz de apontar agendas e políticas comuns – de esboçar pouco a pouco o esqueleto de uma “ordem mundial”. A noção de defesa colectiva tal como originalmente concebida em Versailles e San Francisco pareceu finalmente ganhar corpo – e os efeitos desse diálogo mais aberto e descriptado no Conselho de Segurança surgiram nas resoluções que contribuíram para pôr termo ao conflito entre o Irão e o Iraque e a intervenção em conflitos como a Namíbia, o Afeganistão e o Camboja.

O multiplicar das operações de paz da ONU nos anos 90 surgiu como uma das expressões mais visíveis dessas esperanças²². As operações de paz alimentaram novas doutrinas e introduziram no concerto internacional todo um novo (renovado) léxico diplomático e militar – diplomacia preventiva, *peacekeeping* (manutenção da paz), *peacemaking* (restabelecimento da paz), *peacenforcement* (imposição da paz), e *peace building* (consolidação da paz).

Éxitos assinaláveis nos conflitos de El Salvador e Moçambique pareceram confirmar as melhores expectativas²³. Em contrapartida, vozes críticas, em particular nos EUA denunciaram ruidosamente os fracassos de operações como as da Somália e da Jugoslávia. Das críticas, não tardaria a passar-se à contestação aberta das “operações de paz” das Nações Unidas...

Essas esperanças não durariam muito, com efeito. As forças armadas americanas e britânicas e a própria NATO desenvolveram doutrinas próprias de “operações de paz” e entraram frequentemente em choque com os princípios do *peacekeeping* adoptados pelas Nações Unidas²⁴.

Mas seria ainda a crise do Golfo de 1990-91 que melhor simbolizaria as promessas de uma maior cooperação internacional. Por um momento a vasta coligação mobilizada pelos EUA contra Saddam Hussein parece dar corpo às esperanças de que, findo o confronto

22 Os números falam por si. Bastará recordar que do total de 49 missões de manutenção de paz empreendidas pelas Nações Unidas, 36 foram lançadas após 1988, muitas delas cooptando outras organizações como a OSCE, a OUA, a CEL, a UEO e sobretudo a NATO.

23 William Durch (ed.), *The Evolution of U.N. Peacekeeping*, St. Martin's Press, USA, 1993 e Paul F. Diehl, *International Peacekeeping*, The Johns Hopkins University Press, London, 1994.

24 Ver “Wider Peacekeeping” do *Army Field Manual* das forças britânicas; *Field Manual 100-23*, de Dezembro de 1994, da U.S. Army; *Directive for NATO Doctrine for Peace Support Operations* (BI-MNC). Ver ainda A.B. Fethersoin, *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, St. Martin's Press, London, 1994 e Charles Dobbie, “A Concept for Post-Cold War Peacekeeping”, *Survival*, vol. 36, nº 3, Autumn, 1994.

bipolar, a “comunidade internacional” será enfim capaz de uma actuação concertada face às novas ameaças globais...

Os EUA procuram aumentar a legitimidade da campanha contra o Iraque associando-lhe o maior número possível de Estados. O consenso contra o regime de Bagdad logrou mesmo silenciar alguns passos obscuros e as gritantes manipulações que “trabalham” a crise a partir de Washington.

A crise oferece assim à superpotência única uma primeira grande ocasião de estruturar o “caos” reinante, conferindo-lhe um sentido estratégico preciso – o da “manutenção da ordem mundial e da punição dos seus perturbadores num sentido preciso: trata-se da ameaça de potências que atentam contra a ordem estabelecida e os interesses vitais do Ocidente”²⁵.

Consumado o triunfo americano no Golfo, George Bush dirige-se ao Congresso a 6 de Março de 1991 para anunciar uma “nova ordem mundial”, o nascer de “um mundo onde o primado da lei, e não da selva, governará a conduta das nações”²⁶.

A “nova ordem” pontuará como um estribilho sucessivas intervenções de George Bush. Na verdade, como assinala André Fontaine, “da nova ordem jamais se vislumbrará qualquer silhueta, a ponto de a expressão acabar por se tornar embaraçosa para a Casa Branca”²⁷.

Reunida em torno de objectivos pontuais comuns e juntando ao sabor de uma conjuntura muito específica nações cujos interesses são, em última análise, divergentes ou mesmo conflituais, a própria coligação contra Saddam revelar-se-á em breve edifício efémero²⁸.

Mas o mote está lançado. A expressão “nova ordem internacional” instala-se doravante como instrumento político-estratégico da potência dominante e lema de um quadro unipolar ora reforçado...

Uma “ordem” que consuma, na prática a nova correlação de forças na arena planetária. A traduzir essa nova correlação de forças, a própria “expansão do modelo ocidental”, dos imperativos políticos e éticos da democracia e da economia de mercado – no fundo – desse conjunto de fluxos a que chamamos globalização –, foram também apontados como núcleo modelar de uma nova ordem.

25 Paul Kenedy e David Calleo, citados em Joseph S. Nye, Jr., *op. cit.*

26 citado por André Fontaine *in* *Après eux, le Déluge*, 1997.

27 Fontaine, *op. cit.*

28 Ver Joseph S. Nye, Jr., “What New World Order?”, *Foreign Affairs*, Primavera 1992 e Zbigniew Brzezinski, “Selective global Commitment”, *Foreign Affairs*, Outono 1991.

Só que a famosa globalização não é um fenómeno neutro. A globalização traduz-se na rápida imposição do modelo económico e político dos vencedores da guerra-fria. O modelo neoliberal estende-se a Sul e a Leste através do FMI e de outras instâncias financeiras internacionais, os critérios de mercado (...) impõem-se aos governos por todo o planeta²⁹.

O facto é que a crise do Golfo estabeleceu um modelo de intervenção. As turbulências do virar da década de 90 irão fornecer os alicerces de uma “novas ordens”...

Do bom uso da “ingerência”

O multiplicar de tensões regionais e dos confrontos étnicos e religiosos conformam novas ameaças e focos de instabilidade que ignoram as fronteiras e soberanias tradicionais³⁰. O impacto das imagens das atrocidades na Bósnia (e noutros cenários de conflitos étnicos) junto das opiniões públicas dão à situação um sentimento de urgência...

Os preceitos da não ingerência e da soberania, traves mestras da ordem internacional, vêm-se abertamente desafiados. Proclama-se finda a “ordem de Vestefália”, o tradicional concerto das potências. O filósofo e publicista francês Bernard Henri-Lévy lança o *slogan* da “soberania humanitária”.

Os Estados sentem-se autorizados a intervir. Obrigados, mesmo. É o “*devoir d’ingérence*” gritado por Bernard Kouchner no Outono de 1991³¹. As intervenções da “comunidade internacional” em crises regionais e conflitos étnicos vão multiplicar-se nos anos seguintes³².

O caso da Bósnia marca um ponto de viragem na gestão internacional dos conflitos. Goradas diversas iniciativas de paz empreendidas sob a égide da ONU ou da União Europeia e com a acção dos “capacetes azuis” da Forpronu, refém de uma mandato ambíguo e a atolar-se cada vez mais no terreno movediço da ex-Jugoslávia, Washington e

29 Ver, sobre a problemática da globalização: David Held e Anthony McGrew: “Global Transformations. Politics, Economics and Culture”. Londres, *Polity Press*, 1999; Malcolm Waters: *Globalization*. Londres, Routledge, 1995. Gemdev: *Mondialisation. Les mots et les choses*. Paris, Karthala, 1999. Para os aspectos propriamente políticos ver Philippe Moreau-Desfarges, *La mondialisation*, Paris, PUF, “Que sais-je?” 1997.

30 James Rosenau, *op. cit.*

31 A expressão foi popularizada pelo então ministro francês - e mais tarde administrador do Kosovo, no Outono de 1991, em pleno confronto entre sérvios e croatas em torno de Dubrovnik.

32 Alaix Joxe, “l’ère des expéditions humanitaires”, in *La Nouvelle Guerre des Balkans, Manière de Voir*, nº 45, *Le Monde Diplomatique*, Maio-Junho 1999. Philippe Moreau-Desfarges, *Un monde d’ingérences*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

os seus aliados na NATO vão apropriar-se praticamente em exclusivo do exercício do “direito de ingerência”.

Ao longo dos anos 90 amadurece assim uma espécie de ideologia dos direitos humanos e de referência legitimadora de diversas modalidades de “ingerência”. As intervenções humanitárias servem de bandeira a uma “ordem” específica. Ela legitimará as campanhas da NATO nos Balcãs, mas levanta ao mesmo tempo uma série de questões.

A “ingerência humanitária” revela-se prática selectiva e arbitrária. Bombardeia-se a Sérvia em nome dos direitos dos albaneses, mas dá-se cobertura à “limpeza da Krajina” e assiste-se sem pestanejar ao genocídio do Ruanda. Bombardeiam-se os iraquianos em prol da minoria curda, mas entregam-se os mesmos curdos às mãos do aliado turco – tudo em nome dos mesmos preceitos éticos e políticos³³.

Ora, a verdade é que o reclamado “direito de ingerência” é ele próprio ambíguo (escorregadio). Nunca foi estatuído nem regulamentado³⁴. Ou seja, foi deixado, na prática, ao arbítrio das potências – mais em rigor, da potência hegemónica...

“O Ocidente reivindica um “direito de ingerência” ou de intervenção, em caso de dramas humanitários ou de massacres, contornando se necessário o Conselho de Segurança e proclamando caduca ou relativa nestes casos a soberania dos estados” – assinala Hubert Védrine. Ora, “por todo o mundo homens e mulheres que prezam os ideais democráticos têm o sentimento de que o ocidente instrumentaliza, por vezes inconscientemente, valores realmente universais para impôr o seu sistema e a sua influência.”³⁵

E é exactamente aí que se coloca a questão crucial – um dilema a que duas décadas de “ingerência humanitária” não lograram dar resposta: a quem cabe exactamente ajuizar dos casos que autorizam – ou recomendam – a “ingerência”?³⁶

33 Pavel Baev, “External Interventions in Secessionist Conflicts in Europe in the 1990s”. *European Security*, Verão de 1999, vol. 8, n.º2.

34 A verdade é que se fizeram várias tentativas de esboçar uma teoria do direito de ingerência que permitisse a vários Estados intervir em bases humanitárias. Com a intervenção da NATO na Krajina e na Bósnia em 1995 e com a guerra do Kosovo a questão da cobertura jurídica foi abandonada.

35 Discurso do ex-ministro dos Negócios Estrangeiros, Hubert Védrine, no colóquio do Ifri, L’entrée dans le XXI siècle, Paris, 3-4 Novembre 1999.

36 Michael Ignatieff: *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton University Press, 2001. Ver ainda Jan Pieterse, “Sociology of Humanitarian Intervention: Bosnia, Rwanda and Somalia Compared”, *International Political Science Review*, Special Issue: The Dilemmas of Humanitarian Interventions, vol.18, n.º 1, January 1997 e Jack Donnelly, “Human rights: a new standard of civilization?” *International Affairs*, 1998. N.º74, n.º1, p. 1-24.

Da “guerra justa”

E o problema assume uma dimensão muito particular quando a ingerência se traduz no recurso à força militar. As sucessivas intervenções internacionais em cenários de crise, nomeadamente nos Balcãs, deram nova urgência à questão do direito ao uso da força.

A NATO - vimo-lo já -, assumiu-se ao longo deste período como protagonista das intervenções militares, eximindo-se ao controlo de instâncias políticas como as Nações Unidas.

À luz do “novo conceito estratégico” aprovado em Roma em 1991 e em nome de “um conceito lato de segurança”, a NATO admite que “os aliados poderiam ser chamados a contribuir para a estabilidade e a paz no mundo” e propõe-se fornecer forças para missões das Nações Unidas”.

A questão coloca-se sobretudo a partir de 1995. Até então a Aliança Atlântica actua no conflito da Bósnia, mas - oficialmente, pelo menos -, sob controlo da ONU. Ora, desde a primavera desse ano a NATO assume por inteiro a condução - política e militar - das operações³⁷. A crise do Kosovo e o ataque da NATO à Jugoslávia vai rematar este processo³⁸. Trata-se, com efeito, da primeira acção militar dos EUA e seus aliados sem (poderem invocar) o argumento de um mandato onusiano.

É em pleno ataque à Jugoslávia que os líderes da NATO se reuniram em Washington, a 28 e 29 de Abril de 2000, para assinalar o 50º aniversário da fundação da Aliança. A cimeira serviu ainda para aprovar o Novo Conceito Estratégico da NATO (NSC) -, que veio “legitimar” no seio da Aliança, a intervenção contra a Jugoslávia.

O NSC vem completar a viragem operada oito anos antes na cimeira de Roma, juntando às funções primordiais da Aliança - adefesa colectiva - (artigos 5º e 6º), a “gestão de crises” e a noção de “parceria”³⁹.

37 É a questão da famosa “chave dupla”, que exigia autorização dupla do secretário-geral da ONU e dos responsáveis da NATO para qualquer acção militar - e de que Boutros Ghali acabaria por abdicar na Primavera de 1995 sob forte pressão dos EUA.

38 Vale a pena recordar que estes desenvolvimentos se deram num quadro de intensos ataques contra a ONU em Washington - uma campanha pontuada pelo famoso “Tirem a NATO das costas da ONU” do líder da maioria republicana, Jesse Helms.

39 Perante a insistência dos aliados europeus, Washington aceitou que no NSC figurasse uma referência explícita às Nações Unidas. “O Conselho de Segurança da ONU tem a responsabilidade primeira da manutenção da paz e da segurança internacional” - concede o documento. Mas a Aliança reserva-se o direito de dispensar o aval das Nações Unidas face aos “novos riscos” e à “incerteza e à instabilidade na e em redor da área euro-atlântica e à possibilidade de crises regionais na periferia da Aliança que possam evoluir rapidamente”.

Ora, a NATO é uma organização regional de defesa, um clube de 16 aliados - na prática, uma emanação estratégica dos EUA na área euro-atlântica. Nada autoriza por isso a Aliança Atlântica a arrogar-se uma missão de dimensão universal.

Mais em rigor foi a pressão de Washington que desencadeou as intervenções nos Balcãs⁴⁰. Ora - assinala Bertrand Badie -, “desde 1990 não só os Estados Unidos falharam no seu papel de regulação, mas a posição que eles são levados a assumir na maior parte dos conflitos não foi a de juiz, mas de parte. Tal acumulou, desde há dez anos, uma grande tensão...⁴¹.

Certo que esta ruptura nas regras políticas e jurídicas estabelecidas no convívio das nações se pretende investida de uma legitimidade ética e política, Henry Kissinger reivindicou para a América o papel de “guia e missionária”, atribuindo uma “legitimidade universal” aos “ideais” e “preceitos morais da América⁴².

Mesmo essa liderança moral deixa muitas questões sem resposta. A fronteira que distingue as alegadas intenções humanitárias e interesses mais chãos é uma linha demasiado ténue e imprecisa. Num apelo aos líderes da Aliança reunidos em Washington em Abril de 1999, Zbigniew Brzezinski recordou o imperativo de levar os bombardeamentos às últimas consequências - não em defesa dos albaneses do Kosovo -, mas porque “um fracasso da NATO significaria ao mesmo tempo o fim da credibilidade da Aliança e o enfraquecimento do *leadership* mundial americano⁴³.

Com a “ingerência humanitária” os Estados Unidos “retomam uma velha prática intervencionista, mas adaptando-a a uma redifinição da sua segurança nacional e a uma doutrina militar renovada” - observou na ocasião Ghassan Salamé⁴⁴.

Esta era das “intervenções humanitárias” deixa assim um quadro controverso e caótico - bem longe da “nova ordem” anunciada por Bush no virar da década e, sobretudo, das esperanças surgidas com o fim da “guerra-fria”...⁴⁵

40 Mats Berdal, “Fateful Encounter: The United States and U.N. Peacekeeping”, *Survival*, vol. 36, nº 1, Spring 1994.

41 *Libération* de 15-16 de Setembro de 2001.

42 *Diplomacy*, Simon & Schuster, Nova Iorque, 1994.

43 Citado por Daniel Bensaid, *Contes et légendes de la guerre éthique*, Textuel, Paris, 1999. Note-se que a instalação de uma importante base americana em Bonsteel - a coberto, mas à revelia da missão de paz no Kosovo, veio acentuar as dúvidas quanto às verdadeiras razões da intervenção.

44 Ghassan Salamé, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris: Fayard, 1996

45 Noam Chomsky, *World Orders, old and new*, London: Pluto Press, 1994.

De Helsínquia a Paris

Os críticos, em particular nos Estados Unidos, dizem que o problema está no facto de as Nações Unidas e outras instituições internacionais se terem tornado de algum modo obsoletas, de terem sido ultrapassadas pelos acontecimentos – situação agravada ainda pelos arrastar dos debates sobre as reformas necessárias.

Um argumento a que não faltarão decerto razões, mas que não ilude a outra face do problema. É que a situação não se deverá tão só a uma inelutável obsolescência dessas instituições, mas também a opções políticas que as marginaliza em favor de opções estratégicas mais urgentes. A saga da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), é exemplar.

No dia 19 de Novembro de 1980 – 15 anos depois da proclamação da era da “détente” na Cimeira de Helsínquia da OSCE – 34 chefes de Estado e de Governo de países membros da organização reuniram-se para pronunciar a oração fúnebre da guerra fria e assistir ao parto de uma nova era. A “Carta para uma Nova Europa”, – tida desde logo pelos mais crentes como a Magna Carta de uma nova ordem europeia – simboliza as ambições (muitas adiadas) do conclave.

Ora, quando na capital francesa se ouviram apelos à transformação do velho forum de diálogo leste-oeste na trave-mestra de uma nova arquitectura europeia de segurança, no Departamento de Estado e no Pentágono os alarmes soaram freneticamente.

Era o início de uma campanha deliberada para sufocar no ovo uma OSCE que ameaçava o protagonismo da NATO na era pós-muro. A OSCE em breve se veria remetida a papéis de mero apoio técnico subsidiário a acções cujos parâmetros eram inteiramente definidos pela NATO⁴⁶.

Remetida a papéis secundários, a OSCE seria mesmo por mais de uma vez humilhada sem cerimónias. Foi o que aconteceu no caso dos processos eleitorais de 1996-97 na Albânia, em que os observadores da OSCE foram publicamente desmentidos e repreendidos por Washington por terem ousado registar sérias irregularidades no escrutínio⁴⁷.

46 Acção consumada nas cimeiras de Budapeste (Novembro de 1994) e de Lisboa (Dezembro de 96) em que a OSCE aceitou e acatou plenamente a sua secundarização (papéis de mero apoio técnico a intervenções definidas pela NATO).

47 Albania's Parliamentary Elections of 1997, Commission on Security and Cooperation in Europe, Julho de 1997.

Foi o que aconteceu ainda no Kosovo, quando os observadores da organização não esconderam o seu desapontamento ao verem unilateralmente interrompida pela NATO uma missão que começava a dar frutos⁴⁸.

Mais recentemente (12 de Junho deste ano), no mesmo dia em que em Lisboa, a OSCE realizava uma conferência sobre o terrorismo, os líderes do G8 reuniam-se em Whistler, no Canadá, para discutir a mesma questão, sufocando completamente com o seu peso a reunião da capital portuguesa.

Ficam assim aparentemente mais esclarecidos os motivos de fundo da alegada obsolescência das instituições internacionais. E, ao cabo de duas décadas de “coligações” e campanhas humanitárias, a “nova ordem internacional” revela enfim algumas constantes: ela consagra situações traçadas *manu militari* (e nem sempre consonantes com os objectivos políticos proclamados), à margem das instituições reconhecidas e consumadas sob a liderança directa e unívoca da potência hegemónica⁴⁹.

A viragem do 11 de Setembro

“*Nous sommes tous américains!*” – proclamava o já famoso editorial do *Le Monde* no dia seguinte... Os atentados do 11 de Setembro foram verberados em Washington e em todo o Ocidente como um ataque à “democracia” e à “civilização”⁵⁰. O editorial de Jean-Marie Colombani exprimia em termos dramáticos a indignação do Mundo mas, para além do efeito retórico de ciscunstância, não jogava com a realidade geográfica e política do conflito.

O ataque do 11 de Setembro foi dirigido contra a América – ou contra alvos precisos dentro dos EUA – e visou uma política especificamente americana.

A resposta será também inteiramente americana. Não só pela forma como Washington assumirá praticamente *a solo* (apenas a Grã Bretanha seria chamada a um papel militar de

48 *Kosovo Verification Mission (KVM)*, que funcionou entre Outubro de 1998 e Março de 1999, para verificar o cumprimento das resoluções 1160 e 1199 do Conselho de Segurança, verificar o cessar-fogo, monitorar os movimentos de forças e promover a democracia e os direitos humanos. “*Kosovo/Kosova, As Seen as Told*” – Part I, January-October 1999, OSCE Mission in Kosovo.

49 Ver Marie-Claude Smouts. La construction équivoque d’un “agenda” mondial. *Revue Tiers-Monde* juillet-septembre 1997, n°151, p. 677-693 e Anne-Marie Slaughter. “The Real New World Order”, *Foreign Affairs* septembre-octobre 1997, vol. 76, n°5. Ver ainda T.V. Paul e John Hall (ed.), “International Order and the Future of World Politics”. Cambridge University Press, 1999.

50 Para retomar os termos utilizados por Colin Powell a 12 de Setembro.

monta) a condução ao ataque, mas ainda pela vasta manobra que este envolveu – em que se reconhecem claramente interesses americanos.

Ao mesmo tempo que montava o cerco militar aos *taliban*, Washington iniciava uma vasta manobra política e diplomática para capitalizar o impacto emocional e político do 11 de Setembro.

“Ou estão com a América, ou estão com os terroristas” – eis os termos do ultimato lançado ao Mundo pelo presidente americano oito dias mais tarde. Ou apoiam submissa e inteiramente a “cruzada”, ou ficam sujeitos à cólera da América...

Dez anos depois do Golfo, a América concitava uma nova “grande coligação” a apoiá-la na resposta à nova grande ameaça: o terrorismo. Ela vai reunir, no fundamental, três grupos de actores. Por um lado, aqueles cuja estratégia de momento recomenda uma pronta colagem à campanha – caso notório da Rússia e aqueles que se vêm, também eles a braços com uma contestação interna por meios violentos (Argélia, Indonésia, Tchetchénia) e a cujas acções repressivas a campanha vem conferir nova “legitimidade”. Depois, países que apostaram em jogar de forma oportunista a questão do terrorismo – Índia e Paquistão.

A eles se juntaram ainda países acusados de cumplicidades com o terrorismo e que tiveram medo das represálias americanas. As fileiras da coligação seriam enfim rapidamente engrossadas pelos êxitos militares americanos e pela ameaça de novas acções punitivas (Estados-pária ou suspeitos de albergarem células da *al Qaeda* como a Somália, o Sudão, ou o Iémen).

A situação correspondia, de resto, a um cenário já rodado. O enorme potencial de que os EUA dispõem permite a Washington condicionar os comportamentos na arena internacional. “Cada país tem duas tendências naturais: primeiro, controlar o comportamento dos EUA formando coligações com outras nações num esforço para criar um contrapeso; mas, ao mesmo tempo, beneficiar de terem uma relação estreita com os Estados Unidos”⁵¹. Trata-se enfim de uma coligação de geometria variável e em que foi Washington a definir o papel que cabia a cada um...

Ora, aos aliados, acabará por caber papel de pouca monta. “Convidados” a accionarem o famoso artigo V, os aliados da NATO limitam-se com efeito a uma função subsidiária, a seguir as ordens de Washington, sem que Washington se dê sequer ao trabalho de lhes dar conta (britânicos à parte) da sua estratégia e intenções exactas na guerra ao terrorismo.

51 Al Qaeda, Geopolitics and the Crisis of U.S. – European Relations, STRATFOR Intelligence Brief, 18 Julho 29 de Julho de 2002.

Mas o maior trunfo que esta crise trouxe à América foi a oportunidade de assumir de novo a liderança mundial, e de o fazer em nome de valores “universais” e de um consenso planetário.

Na prática, o ultimato de Bush ao planeta –“Ou estão connosco, ou...” – (com a cumplicidade do “*Nous sommes tous américains!*” do *Monde*), prenunciava por si só uma nova “ordem”. A luta contra o terrorismo renderia assim a coligação de 1990 contra Saddam Hussein e as grandes cruzadas humanitárias lançadas por Bill Clinton na última década.

Dos fins e dos meios

Certo que, neste caso, tal como no Golfo, Washington pode argumentar uma autorização explícita da ONU. Mas os métodos utilizados na luta contra o terrorismo não tardariam a levantar questões...

A resolução aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas a 28 de Setembro – autorizando, com invocação explícita do artigo VII, o uso da força contra as organizações terroristas e quantos lhe prestam qualquer forma de apoio –, constitui um bom exemplo de alguns dos equívocos que marcam todo este processo.

Formulada em termos, no mínimo vagos, a resolução passa na prática carta branca aos EUA para conduzirem como entenderem, à margem de qualquer controlo ou fiscalização internacional, as acções punitivas que entenderem contra quantos a América entender designar cúmplices do terrorismo. O presidente Dick Cheney falou desde logo em “50 a 60” países candidatos...

Washington ignorou depois completamente qualquer ideia de justiça internacional na questão do terrorismo⁵². E foi exactamente (foi aliás curiosamente) este o momento escolhido pela ala mais conservadora do Congresso para relançar a campanha contra o TPI.

Os métodos de guerra empregues pelos EUA no Afeganistão geraram também polémica. Foi o caso da utilização das famosas *cluster bomb* (bombas de fragmentação) largamente usadas por exemplo na campanha contra a Jugoslávia⁵³. Foi a polémica do tratamento dado aos prisioneiros dos taliban e da *al Qaeda* detidos em Guantanamo. Foram as suspeitas de

52 Noam Chomski, *Nova Iorque, 11 de Setembro*, Caminho, 2001.

53 Segundo dados do Programa de Desminagem da ONU para o Afeganistão (MAPA) os bombardeamentos americanos lançaram cerca de 1200 BLU 97 sobre o território afegão, espalhando cerca de 245 mil bomblettes – das quais pelo menos 10 por cento continuam por explodir e a ameaçar a população...

envolvimento de agentes da CIA e elementos das forças especiais norte-americanas e britânicas em alegados massacres de prisioneiros talibans na prisão de Qualae Jangi em finais de Outubro de 2001...

Segundo números provisórios anunciados pela ONG americana *Global Exchange*, e citados pelo *New York Times* de 21 de Julho, nos últimos meses mais de 800 civis afegãos foram vítimas dos bombardeamentos americanos visando membros dos *taliban* e da *al Qaeda*.

Segundo a *Global Exchange*, esses “incidentes” resultariam sobretudo do recurso extensivo à guerra aérea, de modo a poupar as forças americanas a quaisquer riscos, a utilização de informações pouco fiáveis de senhores da guerra locais - numa palavra, do uso excessivo da força - caso do bombardeamento da cidade de Niazi Qala, a 29 de Dezembro, apenas porque havia informações de que os taliban teriam escondido ali um depósito de armas.

Um Relatório da ONU citado pelo *Times* de 29 de Julho fazia um novo balanço das vítimas dos bombardeamentos que atingiram no início do mês diversos alvos civis na província de Uruzgan - incluindo uma festa de casamento em Kakraka -, e acusava as forças norte-americanas de terem ocorrido ao local para eliminar as provas do seu erro⁵⁴.

Também as medidas de segurança interna aprovadas pela Casa Branca e por vários governos ocidentais suscitaram controvérsia e protestos.

Um volumoso relatório da *Human Rights Watch* denunciou os dispositivos da *USA Patriotic Act*, a legislação anti-terrorista de emergência aprovada pelo Congresso no final de 2001 e medidas repressivas como a detenção de suspeitos sem culpa formada, os tribunais militares e outras instâncias de excepção, as prisões arbitrárias e as interpelações humilhantes de emigrantes. E alertava que as medidas repressivas aprovadas por Washington e outras capitais aliadas podem afinal ter o efeito contraproducente de alimentar o terrorismo⁵⁵.

Uma vez mais, a Casa Branca pode reivindicar a legitimidade conferida pela urgência da situação e pelo apoio da opinião pública. É curioso que, um ano depois do 11 de Setembro, e apesar da sucessão de escândalos económicos, financeiros, comerciais e

54 Recorde-se que os negociadores americanos tiveram igualmente um papel importante na definição da lista dos crimes que são da alçada do TPI. Estes cobrem apenas atrocidades “alargadas e sistemáticas” - o que deixa de fora por exemplo casos como o bombardeamento de civis no Afeganistão.

55 Outra medida que desencadeou aceso escândalo - um plano do Departamento de Justiça dos EUA revelado pela imprensa a 18 de Julho, segundo o qual milhões de americanos poderão ser mobilizados como denunciantes de eventuais actividades suspeitas de “terrorismo”.

bolsistas que se abatem sobre os Estados Unidos, a casa Branca é capaz de impôr ao país um pesado “consenso patriótico”, usando o argumento do combate antiterrorista⁵⁶. Nem por isso estas medidas ignoram menos as margens da lei...

Vale igualmente a pena notar que a legislação recentemente aprovada nos EUA e na Europa para o combate ao terrorismo – a convenção internacional para a repressão do financiamento do terrorismo, aprovada em Nova Iorque a 9 de Dezembro de 1999, o *Code of Federal Regulations*, o *Terrorism Act 2000* da Grã-Bretanha e a decisão quadro sobre o terrorismo adoptada a 6 de Dezembro de 2001 pelo Conselho de Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos da UE insitem, todos eles, num ponto comum: o objectivo político como elemento definidor do acto terrorista.

O “terrorismo” é definido antes de mais como uma acção contra a ordem vigente, em termos que criminalizam potencialmente qualquer contestação, mesmo não violenta, à ordem política e económica vigente – tendendo na prática a “normalizar o estado de excepção”⁵⁷.

Para o caso importa o facto de toda a campanha decorrer à margem da lei e das instituições reconhecidas internacionalmente⁵⁸. Por outro lado, também a luta contra o terrorismo – tal como os direitos humanos –, se revela prática discriminatória.

Se alguma organização representa, à luz de todas as definições de terrorismo, um caso clássico, paradigmático de prática terrorista é o UÇK, a Organização de Libertação do Kosovo⁵⁹. Tal não dissuadiu Washington de apoiar política e militarmente a organização, e de fazer mesmo do UÇK um aliado crucial na sua estratégia para o Kosovo.

O 11 de Setembro suscitou a indignação e a cólera da América e do Mundo inteiro. Mas o ponto de vista da comunidade internacional, a discrepância entre o tratamento dado ao UÇK e à *al Qaeda* configura uma situação de arbítrio que, do ponto de vista da comunidade internacional, não será menos grave e potencialmente ameaçador...

A campanha contra o terrorismo conforma uma “ordem”, tanto mais definitiva que não há praticamente limites a estas práticas discricionárias. Mas ignora, uma vez mais as normas internacionais, revelando aí alguns efeitos preversos.

56 Ver artigo de Daniel Lazare, no *Monde Diplomatique* de Agosto de 2002.

57 Michael Ratner: As liberdades sacrificadas ao altar da guerra, *Le Monde Diplomatique* (ed. Portuguesa), Novembro de 2001.

58 Sublinhe-se que, mesmo entre os aderentes aparentemente mais convictos ao imperativo da campanha contra o terrorismo, continuam a ouvir-se resmungos e apelos a uma codificação das acções nessa matéria. Num encontro com diplomatas russos em Julho Vladimir Putin sublinhou que a luta contra o terrorismo internacional deve ser conduzida “não só ao nível das conversações e contactos diplomáticos mas também com o reforço da respectiva base jurídica internacional”.

59 Os próprios enviados americanos, como Robert Gelbhard, enviado especial de Clinton para os Balcãs, viram-se obrigados a reconhecer em Fevereiro de 1999 que se tratava de uma “organização terrorista”.

Segundo o Instituto para a Paz de Estocolmo, os esforços internacionais para criar um quadro preventivo contra o terrorismo foram desviados da acção preventiva e concentrados na “guerra contra o terrorismo”, numa abordagem muito mais estreita, baseada na acção coerciva e a curto prazo⁶⁰. “Esta acção marca o surgimento de um novo paradigma na política internacional e ameaça minar toda a noção de prevenção de conflitos” - reza o relatório.

De novo Saddam...

Logo que, em Janeiro deste ano, George W. Bush incluiu o Iraque num “eixo do mal” que patrocina o terrorismo, a ameaça de um novo ataque americano ao Iraque pareceu inevitável.

O chefe da Casa Branca repetiu já várias vezes o seu empenho numa “mudança de regime” no Iraque. Segundo o *New York Times* de 17 de Junho o presidente terá mesmo dado à CIA autorização para levar a cabo operações secretas contra Saddam - e mesmo de matar, se necessário (“em legítima defesa”) o líder iraquiano⁶¹. Numa conferência de imprensa a 8 de Junho Bush foi mais longe, declarando que estava decidido a empregar “todos os meios” para derrubar Saddam.

A ameaça de uma nova guerra contra o Iraque tem alimentado um vasto debate no *establishment* político e militar de Washington e fugas na imprensa americana têm alimentado as mais diversas especulações sobre o *timing* e os cenários do ataque a Saddam Hussein. O vice-presidente Dick Cheney insiste que “o tempo joga contra nós” e que “os riscos da inacção são maiores do que os da acção”⁶².

Os sinais de alarme têm vindo de todos os quadrantes. A diplomacia russa tem insistido numa “solução pacífica do problema iraquiano” em sintonia com os seus parceiros ocidentais. Os dirigentes árabes não escondem o seu nervosismo. O príncipe herdeiro Abdullah recusou a utilização do território saudita pelas forças americanas em caso de ataque ao Iraque. Para o rei Abdullah da Jordânia, protegido dos EUA, um ataque ao

60 Ver SIPRI Yearbook 2002, cap. II, Conflict Prevention.

61 *Washington Post* de 17 de Junho de 2002.

62 David Rumsfeld precisou a ameaça de um ataque a 30 de Julho dizendo que o poder aéreo não seria bastante para destruir as armas de destruição maciça de Saddam, insinuando a necessidade de uma invasão por terra. Quanto ao *timing*, a data mais concreta foi adiantada pelo jornal israelita *Maariv*, que prevê o ataque, citando fontes militares americanas, para o final de Novembro.

Iraque ameaçava “abrir a caixa de Pandora”⁶³. Ankara insiste que seria preferível uma solução pacífica.

A luta contra o terrorismo proporcionou com efeito a Washington uma agenda virtualmente discricionária, e os aliados e parceiros de “coligação” temem o alargamento indefinido da agenda anti-terrorismo, suspeitando que Washington misturas ameaças terroristas e “inimigos crónicos”. Insistem, além disso, na necessidade de um mandato do Conselho de Segurança para desencadear qualquer acção – recordando os protestos que marcaram o ataque à Jugoslávia em 1999.

A Administração Bush tem deparado com sérias dificuldades para mobilizar a anuência dos aliados europeus. Washington começou por acusar Bagdad de conluio com o terrorismo⁶⁴. Depois, à míngua de provas, passou a agitar a ameaça das armas de destruição maciça de Saddam Hussein. Numa tentativa de convencer os recalcitrantes, e visando em particular os britânicos, Condolezza Rice acabou por invocar aos microfones da BBC “imperativos morais” para justificar a guerra ao Iraque⁶⁵. Em última análise – responsáveis americanos têm-no confirmado claramente –, o que está em causa é, acima de quaisquer outros considerandos, uma “mudança de regime” em Bagdad.

Os embaraços de Washington para justificar um ataque ao Iraque têm aliás multiplicado especulações quanto às reais intenções de Washington, e nomeadamente a suspeita de que o objectivo seria garantir, através de um regime aliado em Bagdad, uma fonte de abastecimento em crude alternativa à Arábia Saudita e um controlo estratégico reforçado do Médio Oriente⁶⁶.

63 Os árabes temem o efeito junto das opiniões públicas e o acirrar dos sentimentos anti-americanos, temem as consequências económicas – queda abrupta no preço do crude e nos rendimentos da OPEP que poderia constituir um golpe demolidor para o cartel do petróleo.

64 O próprio Hubert Védrine põe mesmo publicamente em causa acusações de Washington sobre a existência de “provas” de que Bagdad detenha armas de destruição maciça. Mesmo as fontes americanas relativizam essa ameaça, constatando alguma eficácia das inspecções da ONU, e notando que só a prazo terá o Iraque meios de desenlver WMD. Anthony H. Cordesmann: *If We Fight Iraq: Iraq and Its Weapons of Mass Destruction*, CSIS, Washington, 27/Fev/2002.

65 Curiosamente em finais de Agosto Washington voltaria à carga (sem grande sequência, aliás) com o argumento do apoio ao terrorismo, acusando o Iraque de acoitar células da *al Qaeda*.

66 Um cenário em parte inspirado pelas divergências, agora abertamente assumidas, entre Washington e Riade. Segundo Gérard Chaliand (*Le Monde* de 15 de Agosto), Washington pretenderia com o ataque ao Iraque matar vários coelhos de uma cajadada. “Trata-se, por um lado, de marginalizar a importância do petróleo saudita e talvez, a prazo, de deixar de apoiar a dinastia saudita e isolar o Irão” – escreve Chaliand. E, por outro, de consumir um plano “cozinhado” pelos “falcões” do Pentágono, e que faria de um Iraque “transformado numa vitrina do desenvolvimento e da democracia” um novo peão estratégico na área.

“A União Europeia não quer a guerra” - declarou Javier Solana. Berlim opõe-se claramente e franceses e germânicos exigem que Washington consulte os aliados antes de qualquer decisão. Todos os líderes europeus (à exceção de Tony Blair e Berlusconi) o têm repetido em voz alta. Mas Washington faz orelhas moucas. Dick Cheney promete “consultar” os aliados, mas, ao mesmo tempo, vai repetindo que é melhor os EUA ataquem Saddam sem apoios do que não fazerem nada, e Donald Rumsfeld repete que a unanimidade dos aliados não é propriamente indispensável para a América...

Certo que Washington conta com o indefectível apoio britânico. Mas a verdade é que o próprio Blair está a deparar com sérias resistências. A opinião pública mostra-se desconfiada e a oposição conservadora - e mesmo vezes dissidentes dentro dos próprios trabalhistas -, reclamam a Tony Blair para que se realize um debate parlamentar sobre o assunto.

Mas é ainda a questão do Médio Oriente - aparentemente uma prioridade estratégica para os europeus -, que mais parece inquietar os aliados. Teme-se que esta nova guerra comprometa em definitivo os esforços de paz no conflito israelo-palestiniano. E a possibilidade de ela coincidir com as importantes eleições gerais nos territórios palestinos, previstas para Janeiro, arrisca-se a ter consequências imprevisíveis em toda a região.

Saddam procura explorar estas inquietações. No início de Agosto o líder iraquiano enviou uma carta ao secretário geral da ONU, Kofi Anan, dando sinais de abertura ao eventual regresso dos inspectores da ONU e convidou o Congresso dos EUA a enviar uma missão a Bagdad para inspecionar o arsenal iraquiano e comprovar *in loco* se existem armas proibidas. A Casa Branca reagiu de pronto desvalorizando as iniciativas do líder iraquiano⁶⁷.

Com a ameaça militar americana a precisar-se, é óbvio que a proposta de Saddam se destina a ganhar tempo. Mas a forma pronta como Washington rejeitou a perspectiva do regresso dos inspectores a Bagdad torna ainda mais problemáticas as justificações americanas⁶⁸.

67 A 2 de Agosto o porta voz do Conselho de Segurança Nacional dos EUA, Sean McCormack reagiu ao convite iraquiano para o regresso dos inspectores da ONU a Bagdad dizendo que os planos americanos para uma mudança de regime em Bagdad são “uma questão separada” do eventual regresso dos inspectores de desarmamento.

68 Londres agitou ainda a hipótese de um ultimato a Saddam quanto à questão dos inspectores de desarmamento, mas Bagdad rejeitou indirectamente a “oferta” e a Casa Branca mostrou-se pouco entusiasmada com a ideia.

A Europa e a questão da NATO

A questão do Iraque vem sobretudo ilustrar, uma vez mais, a tendência dos EUA de agirem ignorando de facto os seus aliados europeus e trazer de novo a lume a questão do relacionamento entre aliados de aquém e além Atlântico⁶⁹.

Durante o quase meio-século de “guerra-fria” só pontualmente se registaram entre os aliados resistências às perspectivas americanas. O colapso do “bloco soviético” veio alterar completamente a situação.

Os resmungos sucederam-se a partir de então à medida que europeus e americanos revelavam perspectivas e prioridades estratégicas divergentes na arena internacional – e sobretudo desde que a Europa passou a reclamar uma identidade específica em matéria de defesa e política externa – a famosa PESP.

As “intervensões humanitárias” e episódios particularmente polémicos como o do Kosovo agravaram a questão. Na Europa multiplicam-se denúncias daquilo em que muitos vêm uma galopante “americanização” da NATO. Segundo vários analistas as reformas que a NATO sofreu no pós Guerra Fria foram no fundamental ditadas pelos interesses americanos – reproduzindo e acentuando mesmo afinal a “disciplina estratégica” imposta aos aliados durante meio século em nome da “ameaça soviética”.

“Como qualquer outra instituição dirigida pelos EUA”, a NATO serve para “preservar e promover a primazia americana – 1) permitindo aos EUA projectar a sua preponderância mais eficazmente (...) e 2) desencorajar poderes secundários de prosseguir políticas independentes (...) e tornarem-se pretendentes à coroa americana”⁷⁰.

A questão tem por vezes dado azo a um verdadeiro diálogo de surdos entre os dois lados do Atlântico, o que já levou muitos a considerarem que a situação ameaçava pôr em causa a própria NATO⁷¹.

Para além dos incidentes episódicos, a questão revela divergências de fundo e assume uma dimensão estratégica. Face ao domínio absoluto dos EUA a nível económico, tecnológico e sobretudo militar, a Europa surge como a única entidade apetrechada com argumentos capazes de moderar a hegemonia americana (Huber Védrine apela à transformação da Europa num “factor de equilíbrio” no Mundo) e de contribuir para uma ordem interna-

69 Ver o dossier “Who needs Whom” do *Economist* (9 de Março de 2002).

70 Randall L. Schweller em crítica a G. John Ikenberry: *After Victory: Institutions, Strategic restraint and the Rebuilding of Orders After Major Wars*, Princeton University Press, 2001 em *International Security*, Summer 2001.

71 Gilbert Achcar; *La Nouvelle guerre froide. Le Monde Après le Kosovo*. PUF, Paris, 1999.

cional mais equilibrada. Ora, Washington nunca escondeu a sua desconfiança perante essa perspectiva⁷².

Até agora, as divergências têm sido sistematicamente diluídas em “compromissos” – na prática, em cedências europeias às posições americanas. Os casos da Bósnia e do Kosovo ilustram bem a tendência para substituir processos diplomáticos, em que a Europa poderia decerto aspirar a um papel liderante, por soluções de força, em que os pontos de vista americanos se impõem inevitavelmente. O “efeito Kosovo” – em que foi nítida a menoridade europeia, teve aqui papel crucial, multiplicando-se então apelos a uma emancipação europeia em matéria de segurança e defesa.

A situação tem sido atribuída às insuficiências bélicas da Europa. Mas as carências europeias prendem-se sobretudo, como o têm demonstrado sucessivas crises não com as badaladas carências a nível de capacidade de projecção de forças ou de transporte estratégico, mas antes com a ausência de coragem política para constituir alternativas, mormente em matéria de gestão de crises. A Europa nunca jamais logrou, com efeito, traduzir em políticas coerentes e unânimes os resmungos e o arrastar dos pés face a muitas iniciativas americanas nos últimos anos.

A situação parece ainda ter-se agravado nos últimos tempos com o aumento do fosso entre europeus e americanos em matéria militar e tecnológica, sobretudo com os visíveis recuos europeus em relação aos projectos anunciados ao longo de 2001 em matéria de defesa europeia⁷³.

A questão da resposta ao terrorismo veio relançar, em termos ainda mais gravosos, o “efeito Kosovo” e gerar uma nova crise da NATO. Certo que George W. Bush fez o que pôde para tranquilizar os aliados durante a sua segunda visita à Europa, em finais de Maio. O chefe da Casa Branca sublinhou que nunca a ligação entre segurança americana, a guerra ao terrorismo e a Europa foi tão estreita e necessária e respondeu a todos os que consideram que, com o ataque do 11 de Setembro, a NATO se tornou irrelevante, apelando a um reforço dos recursos da Aliança para esta cumprir o seu novo papel (ou seja, a luta contra o terrorismo).

72 A literatura especializada americana é explícita nesta matéria. Já num relatório confidencial intitulado *Defense Policy Guidance 1992-1994* escrito em 1992 por Paul Wolfowitz e I. Lewis Libby, hoje respectivamente vice-ministro da defesa e conselheiro para as questões de Segurança do vice-presidente Richard Cheney, este texto preconizava o objectivo de “impedir qualquer potência hostil de dominar regiões cujos recursos lhe permitiriam aceder ao estatuto de grande potência”, e ainda “desencorajar os países industriais avançados de qualquer tentativa visando desafiar o nosso leadership ou inverter a ordem política e económica estabelecida” e “prevenir a emergência futura de qualquer concorrente global”.

73 Ver Sipri Yearbook 2002 – Oxford University Press, 2002-08-12, Cap. 3 *The Military Dimensions of European Union*.

Os acordos de Roma para a criação do Conselho de Cooperação NATO-Rússia, em finais de Maio, e os propósitos de relançar a Aliança através de novo alargamento e de um novo *elan* na luta contra o terrorismo prometeram um novo fôlego à NATO.

Semelhantes promessas foram porém acolhidas com evidente cepticismo, levando muito europeus a colocarem, desconfiados, a questão de fundo em toda a problemática transatlântica: a suspeita de que a única coisa que os americanos querem dos aliados é que estes abram mais os cordões à bolsa...⁷⁴. Tanto mais que, em contraste com a linha adoptada pelo seu antecessor, Bill Clinton, a equipa de George W. Bush não se dá sequer ao trabalho de camuflar o unilateralismo das posições americanas.

Há já mesmo quem defenda abertamente a ideia de que as leis e acordos internacionais não são necessariamente para respeitar – pelo menos sempre que bulirem com os interesses americanos⁷⁵.

Uma atitude que parece contagiar mesmo as vozes mais críticas do “unilateralismo” da Administração Bush, “hegemonia” – “hiperpotência” – “império”... termos ainda ontem considerados anátema, estão hoje em voga no jargão do *establishment* ⁷⁶. A imagem acabada da *Pax Romana*, que os analistas americanos glosam hoje sem cerimónia...

Robert Nye, num livro muito badalado, alertava recentemente a América contra o perigo de isolacionismo, recordando que a América não pode – e não deve – actuar sozinha. Ora, Nye insiste que a América deve procurar a colaboração com os seus parceiros...mas sempre na óptica estrita das concepções e dos interesses americanos⁷⁷.

Riscos-zero

No já famoso discurso sobre o “estado da União” de 29 de Janeiro, em que faz do terrorismo a prioridade absoluta da política externa americana, Bush coloca os EUA no

74 Ver “A Survey of America”, *Economist* 29 de Junho de 2002.

75 Num texto publicado na *Foreign Affairs* de Março-Abril de 2002 sob o título “The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States and the case for American Empire”, Sebastian Mallaby prega abertamente que se ignorem definitivamente as “opções não imperialistas” em situações de crise – auxílio ao desenvolvimento, apoio à reconstrução nacional – e que a actuação do Ocidente (i.e. da América) não se deve deixar limitar por leis ou acordos internacionais.

76 “A Survey of America” dá exemplos curiosos. Assim, Andrew Bacevich, da Universidade de Boston, mudou para “The American Empire” o título de um livro em preparação antes chamado “A nação Indispensável”.

77 Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone*, Oxford University Press, 2002.

centro do Mundo, simultaneamente como juiz e executor das sentenças. É notório que em nenhuma passagem do discurso se faz qualquer referência a tratados ou à diplomacia internacional.

O chefe da Casa Branca anuncia mesmo uma nova doutrina de acção preventiva ameaçando: “não esperarei enquanto os perigos se acumulam!”, e anunciando a intenção de desencadear guerras preventivas contra os inimigos da América ...

Os actos unilaterais, ignorando os aliados de George W. Bush e sua equipa, tinham já, aliás, bastos antecedentes. A Administração Bush e a sua equipa denunciou o tratado anti-balístico ABM para desenvolver um controverso sistema anti-mísseis NMD. Anunciou o intuito inapelável de militarizar o espaço e denunciou a convenção sobre as armas biológicas. Rejeitou o protocolo de Quioto, minou o trabalho da OCDE sobre o controlo dos paraísos fiscais e aprovou uma série de medidas proteccionistas da agricultura e do aço americanos – em gritante contradição com o credo da abertura total nas trocas comerciais pregado por Washington.

As projecções da doutrina americana militar para o futuro apontam exactamente no mesmo sentido...As despesas militares vêm em crescendo contínuo desde os dois últimos anos da era Clinton.. No ano fiscal de 2000-2001 o orçamento da defesa elevava-se a 301 mil milhões de dólares, no ano seguinte atingia os 328 mil milhões e atingirá os 379 mil milhões em 2003 (um aumento de 14%, o maior desde a era Reagan), devendo atingir os 450 mil milhões até 1997⁷⁸.

Num discurso perante os oficiais estagiários da Universidade da Defesa Nacional em Washington, a 31 de Janeiro de 2002, Donald Rumsfeld expôs a nova doutrina militar dos EUA falando de “adquirir uma capacidade de dissuasão em quatro teatros de operação importantes” de modo a estar em condições de “vencer dois adversários ao mesmo tempo, mantendo simultaneamente a capacidade para lançar uma contra-ofensiva em larga escala e de ocupar a capital de um inimigo para aí instalar um novo regime”⁷⁹.

No mesmo discurso, Rumsfeld anunciou os seis grandes princípios da nova política de Defesa, insistindo na projecção de forças para teatros de operações longínquos, na destruição dos santuários do inimigo, no aumento da supremacia tecnológica, no potencial espacial dos Estados Unidos.

78 Isto significa que os EUA assumem cerca de 40 por cento das despesas militares mundiais. O orçamento do Pentágono é hoje dez vezes superior ao segundo maior orçamento da NATO – o da Grã-Bretanha.

79 Orientação que vem render a tese dos dois *Major Regional Conflicts* consagrada pela *Base Force Review* de 1991, no tempo de Bush, e da *Bottom Up Review* e *Quadriennial Defense Review*, respectivamente de 1993 e 1997, no período Clinton.

Em resumo, toda a parafernália bélica montada por Bush – escalada dos orçamentos militares, aposta crescente na superioridade tecnológica, NMD, militarização do espaço – destina-se claramente a garantir uma supremacia esmagadora (*overwhelming*), numa atitude obviamente unilateralista, assumido um carácter marcadamente intervencionista e punitivo – pouco conducente com a alegada intenção de erradicar as raízes do terrorismo com base em esforços colectivos ...⁸⁰ o que leva muitos autores a perguntar-se se não se terá entrado numa escalada imparável. “Estarão os americanos mergulhados na amarga experiência de um conflito interminável?” – pergunta-se Alexandre Adler, retomando críticas já formuladas a propósito da *Revolution in Military Affairs*, outra peça fulcral do domínio estratégico americano. “Os chefes político-militares americanos encaram a perspectiva de uma derrapagem, de uma “israelização à escala mundial”, em que Ossama ben Laden, mesmo morto, regressaria como uma fantasma para lhes tirar os pés sob forma de uma conflitualidade endémica que esgotaria os seus recursos, a sua prestação moral e mesmo a sua credibilidade global”⁸¹.

A agenda de segurança americana parece com efeito alargar-se continuamente. Assim, Michael Klare detecta uma viragem na geografia estratégica dos planificadores americanos, centrando-se agora mais na protecção dos fornecimentos de recursos vitais, especialmente petróleo e gás natural. “A competição pelo acesso a esses bens económicos vitais intensificou-se (...) e os responsáveis da segurança começaram a dar muito maior importância aos problemas que resultam da competição intensificada pelo acesso a materiais críticos – especial os que, como o petróleo, se encontram em áreas contestadas ou politicamente instáveis”⁸².

Tudo isto corresponde a permanente projecção de poder e não a qualquer acção de defesa. “A América entrou num período da sua História dominado por aquilo a que se poderia chamar o regresso do messianismo americano...” – escreveu o *le Monde* (dias antes da chegada de Bush à Europa). “Bush mudou. O seu unilateralismo já não é o do fechamento; tornou-se prosélito”⁸³.

80 Anthony Cordesman acrescenta uma explicação especificamente militar para a preferência dos EUA por agirem *a solo*, sublinhando que a forte redução do lapso temporal entre *sensor* e *shooter* – ou seja, entre a identificação do alvo através de um drone ou satélite e o tempo de disparo –, permite tecnicamente um alvejamento quase imediato, pelo que os americanos sentem cada vez mais como uma limitação insuportável a morosidade do processo de consulta aos 19 aliados – ver “The Lessons of Afghanistan”, CSIS, Fevereiro de 2001.

81 Alexandre Adler: *J’ai vu finir le monde ancien*, Grasset, Paris, 2002.

82 Michael T. Klare: *The New Geography of Conflict*, *Foreign Affairs*, vol. 80, nº 3, Maio/Junho de 2001.

83 *Le Monde*, 21 de Março de 2002.

Dos Estados às “redes”

O 11 de Setembro surgiu de algum modo como o coroar dramático e paradoxal da mundialização, a prova provada de que é ela o dado mais definitivo e incontornável do Mundo contemporâneo. Mas os atentados terroristas que atingiram a América vieram, ao mesmo tempo, desvelar uma vulnerabilidade inesperada e faces insuspeitadas da globalização.

“As grandes empresas mundiais e os principais fundos de pensão, uns e outros antes de mais americanos, modelam e manipulam sem pruridos a cada dia o estado de alma do Mundo” – denunciou Huber Védrine, uma voz claramente situada ideologicamente, mas que não deixa de traduzir os sentimentos de muitos na Europa⁸⁴. As forças da globalização “contornam os Estados ou querem escapar-lhes, reduzindo a sua empresa, mesmo quando se trata de Estados de direito democráticos”.

Ora, ao enfraquecer os estados, ao desvalorizar a política e dismantlar regulamentações, a mundialização favoreceu o surgimento de organizações com estruturas fracas, não hierárquicas, não verticais, reticulares⁸⁵. Várias organizações parasitas proliferam igualmente aproveitando de forma caótica os espaços assim abertos: mafias, redes delinquentes, criminalidades de todos os tipos, seitas e grupos terroristas⁸⁶.

Nesse sentido – sublinhou Ignacio Ramonet, a *al Qaeda* é uma organização perfeitamente adaptada à era da globalização, com as suas ramificações multinacionais, as suas redes financeiras, os seus contactos mediáticos e comunicacionais, as suas fileiras de aprovisionamento, os seus pólos humanitários, as suas filiais e subfiliais⁸⁷.

Apontada como factor de estabilidade e de progresso e como grande veículo da democracia e do mercado, revela afinal aspectos caóticos e uma face escondida potenciadora da violência – quer a nível de uma competição económica impiedosa, quer a nível de uma conflituosidade política e militar virtualmente imparável.

São sobretudo estes dados que fazem do 11 de Setembro um ponto de viragem. “O 11 de Setembro terá sido o momento de viragem na modelação da ordem mundial para o séc. XXI” – observou Henry Kissinger. “O 11 de Setembro pôs termo a algumas das ilusões dos anos 90 – entre elas a de que a política internacional tinha sido suplantada pela economia global ou pela Internet”⁸⁸.

84 Discurso perante a conferência anual dos embaixadores de França no mundo a 27 de Julho de 2002.

85 Ver Malcolm Waters, *op. cit.*

86 Ramonet, *op.cit.*

87 Ignacio Ramonet, “A Nova face do Mundo”, *Le Monde Diplomatique* (ed. portuguesa), Março de 2002.

88 Henry Kissinger, *Russia: A Partner, but not in NATO*, *Washington Post*, 7 de Dezembro de 2001.

Esta ideia recoloca implicitamente várias questões cruciais. A “hegemonia” e o “unilateralismo” assumidos pela América na arena internacional vêm de algum modo denunciar a eventual precipitação de quantos se apressaram a tocar a finados pelo Estado-nação. E a famosa “globalização” revela-se afinal, mais do que um produto inapelável da História, um fenómeno em boa medida pilotado – mormente nas suas implicações estratégicas.

É por demais óbvio que a internacionalização crescente dos fluxos económicos e políticos e a entrada de novos actores na cena internacional impõem a partilha de várias ordens de soberania. Os factos indiciam porém, que essa partilha será afinal selectiva e claramente comandada. Para já – e num futuro vislumbrável –, é ainda ao Estado-Nação que cabe o papel de protagonista na cena internacional e os novos actores do planeta “globalizado” continuam a ser “figurantes de segunda linha”, munidos de poderosos meios de influência, mas desprovidos dos instrumentos carismáticos e derradeiros do poder⁸⁹.

Aquilo a que assistimos com a “viragem” do Kosovo terá sido o fim da ordem de Vestefália – como pretendem muitos –, ou antes a violação das regras da concertação das nações pela imposição da lei do mais forte? Uma década de “ingerência humanitária” e de “luta contra o terrorismo” lançaram afinal os alicerces de uma “nova ordem” ou limitam-se a consumir uma nova correlação de forças em que um Estado é “mais soberano” do que outros?

Outro subproduto desta evolução a ter em conta é ainda a eclosão de fortes movimentos de resistência – das manifestações antiglobalização a outras manifestações de repúdio e apelos à “humanização” e correcção dos excessos do fenómeno. Hubert Védrine propõe uma série de medidas para ensaiar uma “síntese das aspirações éticas e das exigências da realidade⁹⁰”: O ex-chefe da diplomacia gaulesa defende o princípio da soberania nacional, “que continua a ser o fundamento de um Mundo estável e de expressão de vontade política democrática”, mas numa abordagem cada vez mais comum (“inspirando-se no exemplo europeu”) e “proscrevendo os crimes e abusos cometidos em seu nome”.

Multiplicam-se ao mesmo tempo apelos, vindos dos mais diversos quadrantes, a uma reforma do Conselho de Segurança de modo a torná-lo plenamente representativo ou seja, legítimo –, e a uma ampla reforma das outras instituições multilaterais (instituições financeiras internacionais, OMC, organismos especializados do sistema das Nações Uni-

89 Loureiro dos Santos, *Reflexões sobre Estratégia*, Europa-América, 2001.

90 In Pascal Boniface (sous la dir. de): *Morale et relations internationales*. PUF, Paris, 2000.

das) e à definição, segundo uma concepção mundial, e não apenas ocidental, de regras económicas que permitam valorizar os melhores aspectos da globalização e prevenir ou conter os seus aspectos negativos⁹¹.

O balanço das “nova(s) ordem(s)” proclamadas ao longo deste pós-guerra fria afigura-se complexo e, no mínimo, controverso. Dez anos de estabilização sob liderança da América deixaram “um império da desordem, que produz mais terror do que paz” – resume Paul Virilio⁹².

Uma sucessão de “ordens” conjunturais reféns de fortes presenças militares ou da recuperação de conceitos neocoloniais como o “protectorado” (Bósnia, Kosovo, de algum modo Macedónia), e que se mostram, não só incapazes de garantir a almejada estabilidade, como dissuasoras de amadurecimento democrático emancipado.

Resta sublinhar que a “nova ordem” mantém um jogo ambíguo com elementos da “velha”, ora recuperando-os ao serviço dos seus objectivos, ora ignorando-os. Será aliás esse um dos aspectos mais preversos.

A ONU é requisitada para legitimar o ataque a Saddam em 1991, solicitada e depois abandonada na Bósnia, rejeitada no Kosovo, recuperada e depois dispensada no Afeganistão. Creio que é esse “diálogo” entre duas “ordens” e duas lógicas um dos traços mais preversos do carácter algo anárquico e esquizofrénico do quadro internacional.

Uma “ordem” alicerçada afinal no primado da força, que se mostra incompatível com consensos – a não ser os ditados a *posteriori* pelo facto consumado –, que rejeita contratualizações e arbitragens a favor do *ad hoc*. É tudo isso que está em causa na questão do TPI. E será essa, sem dúvida, uma das dimensões cruciais que marca toda a problemática contemporânea – e, sem dúvida, um dos grandes desafios à segurança internacional nos nossos dias.

91 Ver “Les bien publics à l’ échelle mondiale: La coopération internationale au 21ème siècle”, (Oxford University Press, 1999) um estudo financiado pelo programa das Nações Unidas para o desenvolvimento e dirigido por Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc. A. Stern, e que preconiza uma abordagem renovadora e “solidária” das crises internacionais.

92 Paul Virilio, *La Stratégie de la déception*. Galilée, Paris, 1999.

O Papel da OSCE e a Diplomacia Preventiva

Uma breve abordagem conceptual

Maria Eduarda Azevedo

Presidente da Delegação Portuguesa à Assembleia Parlamentar da OSCE, Lisboa

Resumo

Tendo em conta o novo panorama internacional pós Guerra Fria, a prevenção de conflitos tornou-se a grande prioridade da OSCE enfatizando assim o papel da diplomacia preventiva. Contudo, este novo objectivo tem sido recebido com indiferença pela opinião pública devido a três aspectos: à reduzida escala das intervenções, à crescente proliferação de conflitos e, por fim, ao facto de tais conflitos ocorrerem em locais afastados do centro de poder.

Embora sem visibilidade mediática, inúmeros diplomatas trabalham diariamente para moderar conflitos, atingir compromissos e, se possível, preveni-los.

A NATO e a UE concorrem com a OSCE em relação a tarefas como a segurança e gestão de crises. Todavia, a NATO é uma organização espacialmente mais restrita do que a OSCE, facto que não permite a sua intervenção em certas zonas e à UE falta a vontade política dos seus membros para ser a principal protagonista da diplomacia preventiva.

Abstract

Due to the new international post Cold War scenario, the conflict prevention became an important priority promoting in a large extent the role played by preventive diplomacy. This new goal has been received with distance by the public opinion due to three aspects: the scale of military interventions; the growing proliferation of conflicts and to the fact such conflicts occur in remote places far away from major centres of power. Although without an immediate visibility, many diplomats work directly in order to mediate such conflicts and if possible to prevent them.

NATO and the EU work together for the same purpose of security and crisis management with the OSCE, nevertheless NATO is a more geographically confined organisation than OSCE, which does not allow its intervention in certain regions. On the other hand, the EU lacks political will to become a major player within the context of preventive diplomacy.

Graças em grande parte à acção da OSCE, a diplomacia preventiva saiu da galeria dos mitos.

Hoje em dia, este instrumento da OSCE é balizado por regras e técnicas próprias e a sua aplicação sistemática aos cenários de tensão na Europa pós-comunista não só tem sublinhado a sua valia estratégica, como também soube ser actuante e assumir um carácter claramente prioritário.

De facto, desde o fim da Guerra Fria que a prevenção de conflitos se tornou a grande prioridade no quadro das missões da OSCE. Todavia, esse papel desempenhado pela Organização e pelas suas actuações no terreno passam, muitas vezes e em larga medida, à margem do conhecimento e do escrutínio do grande público. E, no entanto, são do conhecimento de todos, os insucessos da prevenção de conflitos nas antigas regiões comunistas do Centro e Leste Europeu.

Mas, paralelamente, idêntico desinteresse está também presente quando as acções da OSCE para prevenção de conflitos se cobrem de êxito. Então, a aparente incapacidade para mobilizar as opiniões públicas leva a que só de forma marginal consigam despertar uma atenção especial ou mereçam um significativo reconhecimento e aplauso públicos.

Esta reacção de indiferença ou desinteresse parece resultar essencialmente de três factores nucleares: da reduzida escala das intervenções, da sua elevada proliferação - da ordem dos milhares - e, muito em especial do facto de terem lugar em regiões periféricas e remotas, normalmente longe dos principais centros de decisão mundial e fora dos holofotes dos "media"... internacionais. Além disso, quando os conflitos são prevenidos "nada acontece" e tal não merece nem registo histórico, nem cobertura informativa. E os "media", os funcionários e, até, os meios intelectuais raras vezes estão disponíveis para dedicar atenção ao que vulgarmente consideram "não-acontecimentos".

Daí que, quando um conflito potencial não descamba em violência ou quando um conflito latente é mantido em estado letárgico por muitos anos, sejam precipitados os julgamentos que tendem associar a ausência de cabeçalhos de primeira página à ausência de intervenções no terreno.

Na realidade, estamos, em regra, perante situações que configuram antes o resultado de um esforço paciente e perseverante de competentes diplomatas que trabalham longe dos olhos e da curiosidade do público, empenhados essencialmente em dirigir o seu esforço para a obtenção de compromissos e resultados concretos.

E é assim que as acções de gestão de conflitos realizadas pela OSCE através de uma diplomacia preventiva persistente e eficaz, tantas vezes conduzidas numa lógica consciente de baixa visibilidade, têm contribuído, de forma relevante, quer para evitar a eclosão

de violência num número não negligenciável de potenciais focos de perigo, quer para moderar conflitos, quer, ainda, para prevenir a sua escalada.

Porém, não obstante as vantagens inquestionáveis, a diplomacia preventiva está longe de gozar da mesma capacidade de mobilização das vontades políticas e de gerar os indispensáveis consensos políticos, em particular quando se trata do financiamento de intervenções multilaterais, ainda que os esforços orçamentais sejam manifestamente mais reduzidos do que os requeridos pelas operações militares de *peacemaking* ou *peacekeeping*.

Aliás, seria um exercício interessante especular sobre a efectiva poupança conseguida através da consignação de mais recursos, mais atenção e mais esforços à prevenção de conflitos antes destes eclodirem em violência. Se tomarmos para exemplo o caso da Macedónia, é perfeitamente curial admitir os ganhos alcançados com uma estratégia assente na multiplicação dos esforços para conseguir uma solução política para a crise emergente neste país antes da espiral de violência o ter irremediavelmente destruído.

Mas, será sempre manifestamente redutor qualquer raciocínio que procure limitar os ganhos deste tipo de abordagem a uma mera questão aritmética e de poupança orçamental.

A mais-valia da diplomacia preventiva não pode ser subestimada nem menosprezada. Reconstruir a partir dos escombros é aparentemente mais fácil, mas seguramente mais caro em termos humanos e materiais. Sarar as feridas e as cicatrizes, restabelecendo a confiança entre povos, é substancialmente mais difícil e problemático.

E, contudo, é nuclear promover quer o respeito efectivo dos direitos humanos e das minorias e o estabelecimento, em bases sólidas, de governos e instituições democráticas, quer a revitalização sustentada de uma sociedade civil activa.

Como Roosevelt disse um dia “mais do que o fim da guerra, nós queremos o fim dos inícios de todas as guerras” – “more than an end to war, we want an end of the beginning of all wars”. Prevenir a erupção de fenómenos belicistas em toda a região da OSCE é, pois, o principal desafio com que a Organização se defronta hoje. Além disso, não existe nem outra instituição multilateral, nem nenhum país que esteja em condições de, individualmente, desempenhar tal papel.

Ainda antes do fim da Guerra Fria, a Europa foi coberta por um amplo e diversificado leque de instituições vocacionadas para a segurança e a gestão de crises. Desde 1990, tem-se assistido à expansão das atribuições da maioria delas, mas a sua malha sendo cada vez mais fina, tomou-se sobretudo mais especializada.

A NATO alargou-se e transformou-se. No entanto, por definição, a intervenção das tropas da Aliança num teatro de crise significa que está quase a ser – ou já foi – atingido o “ponto do não retorno”. Outra limitação decorre do considerável cepticismo com que é

encarada a Aliança em muitas regiões da Eurasia, palcos privilegiados de conflitos gerados e alimentados durante o longo período de Guerra Fria.

Para uma acção efectiva na resolução de conflitos a nível local é preciso reconhecer que os “outsiders” não podem ser vistos como veículos de transmissão de questões políticas globais para o já de si complexo mosaico de questões locais. Nesta medida, uma vez mais a OSCE goza de uma vantagem comparativa sobre as outras instituições dada a plena participação de todos os seus membros na vasta região onde opera.

A União Europeia, por sua vez, também acolheu novos parceiros e lançou as bases da política externa e de segurança comum, perspectivada como o sinal de um esforço diplomático colectivo mais consequente da parte da União. Todavia, até hoje, os esforços da União Europeia foram contrariados pela grande inconsistência e, em especial, pelas divergências políticas entre os Estados membros que também contribuíram para atrofiar e retardar o nascimento e a fisionomia desta nobre política.

É óbvio que, no futuro, a União Europeia terá sempre um papel nuclear quer na consolidação dos processos democráticos, quer nas reformas económicas dos países da Europa Central e Oriental. Porém, está ainda por definir ou validar o papel da União na magna vertente da prevenção de conflitos, resolução e missões de *peacekeeping*.

E esta lacuna permite que a OSCE, com um mandato claro, uma estrutura organizativa e operativa de excelência e, ainda, um significativo capital de experiência no campo da prevenção de conflitos, esteja naturalmente vocacionada para prosseguir e aprofundar as tarefas de implementação das exigentes estratégias da diplomacia preventiva.

Terrorism: a Priority for the Future of OSCE

Marton Krasznai

Director do Centro de Prevenção de Conflitos, Viena

Resumo

Segundo o autor, no que diz respeito ao futuro da OSCE, este passará por grandes reformas na organização. O facto da UE e da NATO estarem a passar por processos de alargamento, poderá vir a ter um impacto negativo sobre o interesse dos estados-membros da OSCE na organização. No entanto esta pode contribuir para a luta contra os novos desafios que se põem agora à segurança internacional, pela vantagem que dispõe em relação às outras instituições ou seja, a sua experiência e presença no terreno, a sua flexibilidade e sobretudo a sua forte base em valores partilhados por a maioria dos Estados. Uma das ideias chave da Carta de Paris adoptada pela OSCE, em 1990, era a de que a segurança era indivisível. Os atentados do 11 de Setembro reforçaram o reconhecimento desse conceito. Esta tomada de consciência pode dar novo alento aos esforços da OSCE para se tornar útil no combate ao terrorismo. As actividades da OSCE na prevenção e combate ao terrorismo têm-se desenvolvido em torno de três áreas: medidas a curto e médio prazo, que permitam aos Estados participantes um combate mais eficiente contra o terrorismo e desafios decorrentes desta ameaça; prevenção de conflitos e resolução de crises e a criação de instituições democráticas em países participantes.

Abstract

According to the author, in what regards the future of the OSCE, this will require major reforms. The fact both the EU and NATO are going through processes of enlargement may have a negative impact over the interest of OSCE member states in the organization. Nevertheless the OSCE may positively contribute to the fight against new challenges to international security, by its advantages as compared to other institutions that is: its presence in conflict scenarios, its flexibility and above all by the values shared by the majority of its member states.

One of the key ideas of the Chart of Paris adopted, by the OSCE, in 1990 was that security was indivisible. The events of September 11 reinforced this concept and gave a new meaning to the efforts of the OSCE in the fight on terrorism. The activities of the OSCE in that field have been developing in three major areas: short and medium term measures which will allow States a efficient action against terrorism; conflict prevention and crisis resolution and the promotion of democratic institutions among the member states.

The Future of the OSCE

To have a clearer idea about the future of the OSCE it would be useful to look back for a second. How the organization evolved from a conference to an almost fully-fledged international organization? It is a development from conflict to conflict.

First, it deployed two small missions, the Mission of Long Duration in FRY and the Spill over Monitor Mission in Macedonia. Then it deployed the Mission in Georgia when the Ossetian and Abkhazian crises broke out. And the OSCE really started to grow, when it deployed a larger mission. Then it gradually received more political support and more resources. First, in Bosnia-Herzegovina, at the end of 1995, to implement Dayton Accord, then in Croatia in 1996. It grew further when it deployed fifteen hundred unarmed observers in Kosovo in 1999, the famous "Kosovo Verification Mission", which was followed by another large mission, six hundred fifty internationals, the OSCE's mission in Kosovo. Then it enlarged its activities in the Caucasus. It deployed missions to every country of the Southern Caucasus and then in Central Asia. Now it has missions in all five Central Asian countries. So, as a result of its involvement in these conflicts, or in areas to be stabilized, or to assist transition and democratic institution building, the OSCE gradually grew as an organization, got more support and more resources.

Recently quite significant changes have taken place and these changes cannot but influence the activities and the future of OSCE. And I can mention just a couple of them. NATO has enlarged and it will further enlarge in Prague. Of course, many of the OSCE member countries will become members. The EU enlargement expected in 2004 will again include a number of OSCE participating States. These countries are of course gradually losing interest in the OSCE in many respects or change their status within the OSCE.

Then, very important, is the coming of age of the European Union's crisis management capability. It was very visible in Southern Serbia, and then it is even more visible in Kosovo and Macedonia.

Then the growing strategic importance, after September eleven last year, of the countries in the Caucasus and Central Asia, and the new relationship between Russia and NATO. These changes of course influence the role of the OSCE, its space of activity. So the OSCE has no other choice than to adapt. Earlier the main task of the organization was early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation, with a very heavy emphasis on the human dimension: human rights, democratization. This was the reason for the major missions to get operationally involved in a crisis situation or in a post-crisis situation and try to stabilize it. And it often demanded large number of people,

a large mission in Bosnia, a large mission in Croatia, and a huge mission in Kosovo. But these are the kind of missions less needed. The situation has been gradually stabilized and on the Balkans, where the OSCE has the largest operations, 80% of its personnel, the European Union is gradually taking over and the EU-NATO enlargement process is simply taking over the role of the OSCE.

The OSCE is not needed any more when a country signs a stabilization and association agreement with the European Union, and the European Union takes care of its stabilization issues, be it economic stabilization or development of its democratic institutions, like the pillar two issues. So OSCE has to find new areas where its activities are still needed or needed even more. And this is mostly institution building. Assisting its member States in building democratic institutions, the judiciary, the police, the border guards, ensure fair and free elections, freedom of the media, help to develop the civil society, political parties, etc. And these activities are still very much needed particularly in the Caucasus and Central Asia, but for these tasks the OSCE needs to reform.

Those of you who do not know how the OSCE has operated in the last ten years, to describe it very briefly, it worked with seconded personnel, experts, seconded by its participating States. These persons were deployed in crisis areas and they tried to implement the mandate of their missions. This mode of operation was very useful in cases like Kosovo, where it very quickly needed large number of personal. That was the fastest way: to get seconded personnel. It was cheap and it is still cheap.

OSCE pays only *per diem*, unlike the United Nations or other international organizations or the European Union, which offer a proper contract and therefore can recruit high quality professionals. OSCE uses seconded personnel but this cannot be continued. For institution building you need high quality professionals, lawyers, election experts, media experts, etc., who can stay in the host countries for three/four years and engage in long-term institution building programmes. And you cannot do it with personnel, which changes practically every year. The OSCE in certain ways has tried to improve professionalism. Take the Mission in Kosovo. OSCE realized that it could not get good enough administrators, accountants, security guards, and then it switched to a system of contracts. It offers very generous contracts to administrative personnel and there are a great number of those in Kosovo. But still offers modest *per diem* for the highly trained lawyers and democratization experts, media experts, human rights experts, who work for the organization. This is a perverted situation: the highest trained professionals are offered a six month contract with *per diem* only, and the organization offers eighty plus, persons very generous permanent contracts to maintain its warehouses or its car fleet. This cannot

be continued if the OSCE wants to become a serious player in institution building. It needs to reform its system of involvement in the field. And the same is true for the backstopping of the OSCE missions.

The OSCE institutions, the Office of Democratic Institutions and Human Rights, the High Commissioner of National Minorities, the Representative on the Freedom of the Media, the Economic and Environmental Adviser, should be able to provide systematic and professional support to the missions, to enable them to offer a professional and high quality assistance to its participating States. Things are moving in that direction but very slowly. Some of these institutions do not have sufficient expertise to support field operations and sometimes this expertise is scattered around in the OSCE.

I give you one example. To provide proper assistance in their fight against terrorism, the OSCE needs to help its participating States in building up their law enforcement systems. This is key in the fight against terrorism. The OSCE in principle could offer an integrated programme on law enforcement assistance, including legislative reform, training of judges, training of police, training of border guards, training of prison guards, etc. The expertise is scattered partly in Warsaw, in the ODIHR, and partly in Vienna, in the Secretariat with any coordination or synergy. Under these conditions, it is not possible to offer coherent and highly professional assistance to the missions. And, of course, in the long run this needs to be improved, otherwise the quality of the services of the organization suffers.

Also, there should be more attention paid to project implementation. The OSCE in recent years has started to implement projects and this is very important. These projects are financed by Member States on a voluntary basis, and this is an important addition to the regular budget of the organization.

The OSCE cannot remain largely insensitive to the wishes of its participating States, hosting missions. It has deployed missions to twenty countries, but I am afraid often failed to listen to the wishes and needs of these States.

The organization is not in a position anymore to force upon its clients, the countries which host the missions, the rigid interpretation of mandates which, had been adopted several years ago. It will have to listen to the wishes of the countries of the Caucasus, Central Asia and Balkans. And these countries' voice is getting louder and louder because of their newly organized strategic importance – Central Asia and the Caucasus – in the fight against terrorism.

So OSCE should be able to establish better balance among its programmes in the different dimensions of security. It should continue paying attention to the human

dimension (democratization, rule of law, etc.) but it should pay much more attention to the economic and environmental dimension and also it should revitalize the political-military dimension. Things like security sector reform or assistance in small arms and light weapons related issues.

There should also be a much closer coordination with the partner organizations. With the UN, first of all, then with the European Union and NATO. The organizations have reasonably good coordination at the field level. Field personnel in the various countries meet quite regularly, and they compare notes, and they run programmes together. OSCE runs quite a lot of programmes with the UNDP, UNHCR, the European Union but there is hardly any strategic coordination among these organizations at headquarters level. No real strategic issues are discussed at HQ level meetings. If this cooperation should get more substantial, there is a need for a more serious exchange and coordination among these organizations.

It is very important for the OSCE to make progress on these issues because it will be judged by its contribution to the key-challenges to the security of the 21st century, as mentioned already many times during this meeting: terrorism, organized crime, trafficking in human beings, arms and drugs smuggling, illegal and irregular migration and so on.

The OSCE has a great potential to contribute to the fight against these new challenges. It has a potential because it has a strong basis of shared values, it has flexibility, it is not very bureaucratic, and it has a large field presence, much bigger than the European Union or the UN or anybody else. It has one thousand international personnel in the field. It has an inclusive membership, fifty-five, compared to other regional organizations. It has a know-how, how to get involved in its region, but it needs reform and it needs reform badly. It should have a realistic assessment of the new situation, its relation with its main partners, with the main competitors, if you please, and come up with a viable and pragmatic reform programme.

Fight against Terrorism

We are in the middle of the Portuguese Chairmanship of the OSCE. It is extremely useful for all of us, for practitioners and academics alike, to step back and think a little bit about what have been doing in the last six months and also to think about the road ahead. The topics of this morning are extremely important for the OSCE.

In November 1990 the OSCE adopted the Charter of Paris. One of the key ideas of this important document was that security was indivisible. One part of Europe cannot be secure if the other part of Europe is unstable and conflicts are erupting there. But this remained mostly on paper. In the early nineties the Balkan wars were ranging in Bosnia, Serbia and Croatia and the rest of Europe was still seen as a pretty safe place. A couple of refuges appeared in Western Europe but basically no one believed that security was really indivisible.

But after what happened in New York last September, every citizen of Western Europe and North America understood that decisions affecting his or her security are very often made not in Brussels but in the Pankisi Valley of Georgia in the Fergana Valley of Central Asia. I hope this recognition results in a serious rethinking of the concept of security. This might give a boost to the OSCE's efforts to be useful in the fight against terrorism.

The activities of the OSCE in the fight against terrorism or activities preventing terrorism can be divided into three main areas. One is short and medium term measure, enabling its participating States to fight better, more effectively against terrorism and a number of related challenges. The other area, where OSCE has been active for a long period of time is conflict prevention and crisis management. This is relevant too, because conflict areas are the most ideal breeding grounds for terrorism. And the third area is the institution building: addressing the root causes of terrorism and related scourges. Let me quickly go through all these areas.

The short and medium term issues. Many of the OSCE participating States have weak democratic institutions and particularly weak law enforcement structures. Not only the army, but also the police, the border guards, the intelligence services, the customs are badly organised and inefficient. And, of course, a major tool against in the fight against terrorism is a properly functioning law enforcement system: a modern, democratic police force, a well-trained judiciary, a truly democratic legal system. These are the very areas where OSCE is offering and providing important assistance to its participating States. It offers assistance in creating a proper legal background. OSCE States took an obligation that they will sign and ratify all twelve conventions and documents of the United Nations relating to terrorism. But for this of course they need preparation. They would need to change their internal legislation. And OSCE is providing assistance to its participating States, how to prepare and pass all the legislation, which is necessary for the ratification of these conventions. But ratifying documents is not enough. You need properly functioning security apparatus. And OSCE is providing widely needed support and training to the police.

It started in Croatia. The OSCE has been monitoring the police for already four years. OSCE has trained about six thousand policemen in Kosovo. OSCE is training one thousand two hundred police in Macedonia, in Southern Serbia, and it is now just launching a large programme in Central Asia, training the police there in modern police techniques and all related issues. The same is true for border guards. OSCE is offering training for border guards. For example, OSCE is just finishing setting up a model border station between Uzbekistan and Afghanistan, with all the modern technical equipment and training which is necessary to discover the smuggling of small arms, light weapons or drugs. The same is with custom officers and with other areas of law enforcement, like prison guards. But a functioning police is not enough. You need a properly functioning judiciary and OSCE has in the last ten years been training judges. And it is offering now an enlarged, extended programme to its participating States to improve their legal system, to train judges and make them an efficient tool in the fight against terrorism.

Also, the OSCE is providing assistance to its participating States in anti-trafficking issues. It has a centre for anti-trafficking efforts and a number of related issues.

OSCE is just creating the necessary institutional backing for these activities. An Office of the Senior Police Advisor in the Secretariat has been set up last year and this year we are very close of finishing the setting up of an Anti-Terrorism Unit in the Secretariat, which will co-ordinate these activities. Also, OSCE has a project web site for the projects implemented by its missions. This project web site, since last May, has a special part on terrorism related projects. OSCE has already forty projects related to anti-terrorism activities. So the OSCE is gearing up to provide badly needed support to its participating States to fight against terrorism and other related issues, like organised crime, trafficking in human beings, irregular migration, illegal migration, trafficking in drugs, trafficking in small arms and light weapons and so on. Just speaking of small arms and light weapons. OSCE has conducting a series of workshops for the police, the intelligence services and border guards and custom's officers in Central Asia. This programme has been going on for two years to assist them to better control this problem. These are the short and medium efforts to enable the participating States to better handle security related issues.

The other area is early warning, conflict prevention and crisis management. A conflict area is probably the most ideal breeding ground for organised crime, terrorism, trafficking and all these related cluster of problems. Of course, there is no proper law enforcement in crisis areas, the borders are practically open, there is no tax collection, no functioning institutions. The routes through which drugs, small arms and illegal migrants enter Western Europe go through the conflict areas, starting on the Afghan border through

Central Asia then the Caucasus and then they go up to the Balkans. Without creating proper stability in these areas, it will be very difficult to fight these scourges effectively. So OSCE's very important task is to fully stabilise these areas, prevent the recurrence of conflicts, help to solve the so called frozen conflicts in Moldova, Georgia and the Nagorno-Karabakh conflict and prevent the deterioration of the situation in the potential conflict areas like the Fergana Valley. Needless to say how important this last one is. The relations between Uzbekistan, Tajikistan and Kyrgistan have not been very good recently. Thanks to the stabilisation of Afghanistan these relations are manageable now but an eventual breakdown of these relations as spill over from a possible deterioration of the situation in Afghanistan, could have disastrous consequences. So conflict prevention crisis management and post-conflicts stabilisation is very important to create conditions where terrorist threat is controllable and manageable.

And now I come to the last area, where OSCE tries to prevent, with long-term efforts, terrorism. And this is what we call treating the root causes of terrorism. These are basically: state failure, poverty, non-functioning state institutions, like a proper education system, and so on, lack of rule of law and so on. In many countries of the OSCE region the economic situation is disastrous. There is a high degree of poverty in many countries of the OSCE region. Many participating States have no properly functioning democratic institutions. The judges and the police are corrupt. The legal system is disastrous, mostly inherited from the pre-1990 period. There is very little rule of law, there is no good governance, the State institutions are functioning very poorly, the health and education system is in shambles and elections are not very free or fair. Sometimes there are lifetime presidents ruling these countries. All that creates a situation when all doors for the young generation are closed. No education, no jobs, no democratic way of airing their dissatisfaction or working for a change and very often when all doors are closed there is only one door open: religious extremism as we have seen unfortunately in some OSCE countries.

So the OSCE is engaging more and more effectively in long-term institution-building efforts. It helps these countries create reasonably well-functioning democratic institutions, to have really free elections, to have free press which is a *sine qua non* pre-condition of a democratic structure, to have a well-functioning judiciary, to have a democratic police force and so on. To help the opposition parties to be a constructive part of the political system, to create a proper civil society, which is very important for a functioning democracy. So OSCE is doing a lot of work here. And also there is a growing demand that OSCE engages also into the economic and environmental area. In some countries, a big part of the population lives on one or two dollars per day: it is quite difficult to create a well-functioning

society and democratic society at this level of poverty. The economic stabilisation of this part has proven to be the most difficult task after the economic decline, which happened after the collapse of the Soviet Union. OSCE has to work together with a number of international organisations, the UN, the European Union and UNDP and bilateral donors to create a degree of economic stability.

OSCE, as an Organisation itself, will have to change to better address this huge task of rooting out these new scourges of the XXI century, terrorism and related challenges. I think the Organisation is making a great effort to gear up and create proper structures and change its field operations to be more useful, to provide more professional assistance to its participating States in this area. And I would say the future of the Organisation depends on the success of this effort. If the OSCE can become a useful and an efficient provider of assistance to its participating States in the fight against terrorism, it will have an important place in the family of institutions in Europe. If it fails, I am afraid it means that it will have to fade away. So, this is the biggest challenge for the present and the future Chairmanships of the OSCE but I trust that OSCE, which is a vigorous, young and flexible Organisation, will be able to meet this challenge.

A OSCE: Uma Peça no Processo de Inclusão Europeia

Álvaro de Vasconcelos

Director do IEEL, Lisboa

Resumo

A Europa vive uma fase de grandes transformações que serão determinantes para o futuro da OSCE. No contexto do alargamento da União Europeia é indispensável que um Estado adira aos padrões do Conselho da Europa e da OSCE. É no âmbito da União Europeia que a OSCE pode concretizar e dar coerência à sua concepção de segurança “integrada”, que abrange as dimensões económica, política e de segurança. A OSCE continua a ser, a nível regional, um quadro definidor das normas e princípios da segurança europeia. Em casos particulares de negociação entre a União Europeia e alguns dos seus parceiros, como no caso do Mediterrâneo, os mecanismos de prevenção e de resolução de conflitos utilizados pela OSCE poderiam servir de modelo para essas discussões.

Abstract

Europe is going through a phase of major transformations, which in the future will be determinant to OSCE. In the context of enlargement the EU is indispensable that all states shared common patterns emanating from the European Council and from the OSCE. It is on the domain of the EU that the OSCE may fulfil and give consistency to its own concept of integrated security, which comprehends the economical, political and security dimensions. The OSCE keeps on being, at a regional level, a frame for the definition of norms and principles for the European security. In particular cases such as the negotiations between the EU and some of its partners, as it is the case for the Mediterranean, the mechanisms of conflict prevention and conflict resolution used by the OSCE could serve as a model for those discussions.

A Europa, no sentido mais lato do termo - o da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa - está perante um conjunto de transformações significativas que definirão o futuro da OSCE: a perspectiva de alargamento da União Europeia a doze ou treze novos membros; o próximo alargamento da Nato e a nova parceria entretanto estabelecida com a Rússia; uma política americana mais unilateral e centrada na luta anti-terrorista e, finalmente, o vencer pela União Europeia do tabu da defesa.

Vista na perspectiva da União Europeia, a OSCE não é uma organização obsoleta condenada à extinção: pode ser uma componente importante de uma política de parceria com os Estados vizinhos de uma União que passará a ter como fronteira, talvez já desde 2004, os países da antiga União Soviética. A política de defesa da União Europeia constitui um factor novo na relação com os seus vizinhos - a leste como a sul -, e impõe-lhe a necessidade de desenvolver medidas de confiança mútua também no domínio da segurança e da defesa e de utilizar plenamente a OSCE nesse sentido. Da capacidade de a União levar a bom termo os alargamentos e assumir plenamente as suas responsabilidades na ordem externa depende cada vez mais a segurança e a paz no espaço da OSCE e consequentemente o futuro da organização.

1. **Um complexo institucional a preservar.** O continente europeu, na decorrência das lições tiradas da Segunda Guerra Mundial e das necessidades específicas da guerra fria, está provido de um complexo institucional no domínio da integração e da cooperação política, económica e de segurança sem paralelo. A necessidade de impedir novas guerras civis europeias e garantir a democracia deu origem à Comunidade Europeia, hoje União Europeia e ao Conselho da Europa. As exigências da dissuasão e da manutenção da presença americana na Europa deram origem à Nato. A CSCE, hoje OSCE, nasceu, em 1975 - quando metade da Europa continuava ainda raptada, para usar a expressão de Milan Kundera -, da convicção que era possível definir um conjunto de normas e princípios aplicáveis às relações entre todos os Estados europeus e mesmo no interior desses Estados.

Alguns, como Henry Kissinger, mais não vêem nesta variedade institucional que uma “sopa de letras”, considerando que introduzem um factor de fragmentação e revelam falta de coerência. Kissinger afirma que só duas organizações fazem sentido: a União Europeia, que se deveria ocupar das questões económicas, e a Nato, que deveria assumir toda a responsabilidade no domínio da segurança.

Outros consideram, com razão, que a diversidade institucional, se aqui e ali origina duplicações de esforços, tem sido um factor de coesão estratégica e de segurança.

No complexo institucional da segurança europeia, a complementaridade entre as organizações tem sido apesar de tudo o traço dominante. A União Europeia progride no sentido da criação de um espaço europeu de integração supranacional, cada vez mais alargado; a Nato garante não só a defesa colectiva dos seus membros (hoje uma prioridade baixa), e a imposição da paz e mesmo a sua manutenção quando necessário (veja-se a Bósnia ou o Kosovo); o Conselho da Europa define os critérios da democracia; a OSCE preserva as normas e as regras da segurança continental, que todos subscreveram, apoiando a transição democrática e integrando no processo de segurança cooperativa os Estados que não participam nem no processo de alargamento da União Europeia nem no da Nato (ver Anexo I). Nalguns países da antiga União Soviética, a OSCE desempenha um papel absolutamente indispensável: é a única organização regional à qual é reconhecida legitimidade para intervir¹.

Não se cinge no entanto a importância da OSCE aos países da ex-URSS, nomeadamente no Cáucaso e na Ásia central. Também na antiga Jugoslávia teve e tem ainda um papel importante, papel que pode vir a revelar-se crucial se não forem resolvidas as dificuldades criadas às missões das Nações Unidas, e inclusive às missões militares lideradas pela Nato, pelo excesso de zelo dos Estados Unidos na sua oposição ao Tribunal Penal Internacional. Não é inconcebível que o foro da OSCE venha no futuro próximo a ser usado para legitimar missões de paz e estabilização, militares ou civis, inclusive as conduzidas pela própria Nato.

2. **Uma rede institucional para a segurança cooperativa.** Para que as diferentes instituições europeias, que nalguns casos se sobrepõem, tanto na composição como nas áreas de actuação, contribuam para a segurança continental e não sejam um factor de excessiva duplicação, de mútua paralisia e concorrência entre burocracias, necessitam não só de procurar a sua complementaridade – o que exige por seu turno que as áreas prioritárias de actuação não sejam maioritariamente coincidentes – mas de se inscreverem, como sugere Javier Solana, numa dinâmica de *networking*², ou constituírem *mutually-reinforcing, interlocking institutions*, na linguagem da Nato. A

1 Wolfgang Zellner, "The OSCE: Uniquely Qualified for a Conflict-Prevention Role", in *Searching for Peace in Europe and Eurasia*, Paul van Tongeren, Hans van de Veen, e Juliette Verhoeven (eds.), Lynne Rienner, Boulder & London, 2002.

2 Ver por exemplo a intervenção de Javier Solana, Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum, no Conselho Permanente da OSCE, em Viena, 18 de Janeiro de 2001.

OSCE é, geograficamente, a mais abrangente das organizações europeias, aquela em que todos os participantes têm direitos iguais. Está por isso numa situação privilegiada para constituir o ponto de encontro de uma vasta rede de iniciativas, explorando as sinergias entre as instituições, perspectiva que temos aliás defendido noutros foros. Isto mesmo reconheceram os Estados membros da OSCE ao decidirem em 1999, em Istambul, assumir a organização como plataforma para a segurança cooperativa. Uma componente essencial desta visão é promover foros inter-institucionais sobre temas específicos, como o que a presidência portuguesa recentemente organizou em Lisboa, ao mesmo tempo que devem ser incentivados e apoiados todos os projectos de cooperação regional. O outro foro que contribui para que a OSCE funcione como plataforma interinstitucional, é a assembleia parlamentar, cujos grupos *ad hoc* coordenam aliás a sua acção, designadamente no caso da Bielorrússia, com grupos similares no Parlamento Europeu e na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. A maior influência e interferência dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu nos temas de segurança e defesa, à medida que esta se torne de facto uma dimensão da política da União Europeia, é a todos os títulos desejável. Faz pois todo o sentido reforçar a “plataforma inter-institucional” em que a OSCE pretende constituir-se ampliando a esfera de acção e o efeito de sinergia através da sua componente parlamentar.

3. **A inclusão democrática continental e a parceria pan-europeia.** Existirá uma visão de conjunto para o futuro da Europa, um grande projecto capaz de garantir a segurança no continente? Esse objectivo existe, e existe o projecto que o corporiza: a Europa toda democrática, de Portugal à Rússia, visão em que se baseiam os princípios da União Europeia, do Conselho da Europa e da OSCE. No centro deste projecto está a União Europeia e o seu processo de inclusão, de paz e segurança democrática através da integração. Por isso o alargamento da União Europeia faz todo o sentido e não é concebível que um Estado possa ser membro da União sem aderir previamente aos padrões do Conselho da Europa e da OSCE. A União Europeia reforçou aliás o seu papel central neste último domínio, compensando de certa forma o menor rigor manifestado pelo Conselho da Europa quanto à preservação do acervo no campo dos valores, ao definir de uma forma mais exigente os critérios de democracia, de respeito pelos direitos fundamentais e pelos direitos das minorias a que todos os Estados candidatos têm que obedecer para serem membros (Conselho Europeu de Copenhaga). O alargamento da União Europeia

tem o seu ritmo próprio, e limites que decorrem da sua própria exequibilidade, do mútuo benefício, da garantia da preservação do *acquis* e da sua não dissolução por *over-stretch*. Consciente do desafio que representava alargar a União Europeia a todos os países da Outra Europa, François Mitterrand propôs sem sucesso uma confederação europeia. A ideia que hoje subsiste, alternativa ao projecto irrealizável da confederação, é a da *inclusão*, organizada segundo geometrias diferenciadas, que têm no entanto em comum o objectivo de estender a experiência da integração, sob formas menos profundas, aos países que não são nem serão membros da União num futuro previsível. Em relação ao sul, é este o cerne da Parceria Euro-Mediterrânica. E o mesmo deveria fazer, *mutatis mutandis*, em direcção aos Estados da ex-União Soviética propondo constituir com eles uma parceria pan-europeia.

Uma parceria pan-europeia semelhante à PEM não pode porém reduzir-se à criação de uma zona de livre comércio, ou ter sequer no plano económico a sua dimensão principal. A dimensão política, de cooperação em matéria de segurança externa e interna, é hoje essencial a todo o projecto de segurança multidimensional (que incorpora como componente essencial a democracia, ela própria uma garantia adicional de segurança, no plano interno como externo), perspectiva partilhada quer pela União Europeia quer pela OSCE.

Mas se, no Mediterrâneo, a União Europeia teve que lançar de raiz a base do processo de cooperação política da Parceria, assente nas normas e princípios da Declaração de Barcelona, na Europa este processo já existe, com tradição antiga: assenta na Acta Final de Helsínquia, e o diálogo faz-se, bem como a cooperação nos seus aspectos concretos, através de mecanismos e missões, no quadro da OSCE.

4. Para que este **projecto de inclusão pan-europeia** seja bem sucedido, deve ser assumido como uma prioridade da PESC e ter na União Europeia a sua força de liderança e o seu núcleo duro, como se dizia nos projectos “arquitectónicos” pós-queda do muro de Berlim.

O papel da União Europeia como núcleo de coesão do conjunto institucional europeu tenderá a afirmar-se à medida que se alarga e amplia as suas competências para incluir cada vez mais a questão da segurança, interna e externa, e da defesa. Só a União Europeia está, a prazo, em condições de dar coerência à concepção de segurança ‘integrada’ (*comprehensive*) da OSCE, que abrange as dimensões económica, política e de segurança, como relevo para a relação entre elas, particularmente no binómio democracia/segurança. Para isso a União Europeia deve adoptar uma

política de defesa que a torne capaz de intervir na resolução de crises no continente europeu, do tipo das da Bósnia e do Kosovo e, idealmente, de as prevenir. Uma das consequências de tal evolução, acompanhada do *disengagement* americano, será a de que a União Europeia terá peso específico na Nato, tanto mais que tenderão a coincidir os membros de pleno direito das duas instituições³. A prazo, também no domínio da segurança, a União poderá ser o núcleo de coesão no espaço da OSCE. Se o não for, o que evidentemente é possível, a segurança europeia continuará dependente dos humores do eleitorado americano e do seu presidente, sobre o qual têm os europeus pouca influência. Mais, um reforço da Europa da defesa aparece cada vez mais como indispensável à própria solidez das relações transatlânticas.

5. O progressivo *disengagement* dos Estados Unidos da segurança europeia, nomeadamente dos Balcãs, e a sua substituição pela União Europeia aclarará sem dúvida o papel nuclear da União no espaço de integração europeu. No entanto, o desligar-se dos Balcãs, não significa, uma diminuição da presença americana no espaço da OSCE. Por um lado, os Estados Unidos têm vindo a reforçar, desde o 11 de Setembro, as suas relações com a Rússia e, por outro, a manter uma presença muito mais activa, inclusive militar, nas repúblicas da Ásia central no quadro da luta anti-terrorista e da campanha militar no Afeganistão.

Este novo contexto pode constituir uma oportunidade para a OSCE reafirmar a sua vocação como instrumento da segurança cooperativa. É também verdade, porém, que os Estados Unidos, e com eles a Rússia, estão a apostar na progressiva transformação da Nato, numa organização de segurança colectiva cobrindo uma área geográfica cada vez mais próxima da OSCE. A Nato, dentro de alguns anos, será a organização cuja composição está mais perto de coincidir com a da OSCE, como se ilustra no Anexo I. A questão que resta é pois a de saber se, no actual contexto, e dada a expansão da Nato e a aproximação com a Rússia, a OSCE tem e deve ter futuro. Que deve ter, parece evidente pela diferente natureza da Nato, que não deixará de ser uma organização de defesa colectiva de um grupo de Estados, ao passo que a OSCE é a única estrutura em que os países não membros da Nato estarão em pé de igualdade, pelo menos no plano formal, com os outros. Que venha realmente a ter futuro, ou seja, real utilidade futura, dependerá, como a seguir se argumenta, mais da capacidade de a União Europeia com ela emparceirar e dela

3 Maria de Rosário de Moraes Vaz, "A defesa europeia à hora de Bush", IEEL, Junho de 2002 (a publicar).

fazer uma peça no processo de inclusão que progressivamente se estende a toda a Europa.

Por outro lado, a OSCE – e os princípios consagrados na Acta Final de Helsínquia – continua a ser o quadro multilateral definidor, a nível regional, das normas e princípios da segurança europeia. O seu carácter multilateral ganha renovada importância perante o acentuar das tendências unilateralistas. A OSCE pode pois ser no futuro uma organização importante para o debate e talvez a prática do multilateralismo no espaço euro-atlântico.

6. **A experiência da OSCE é da maior importância para o Mediterrâneo.** A declaração de Barcelona inspira-se na acta final de Helsínquia. A parceria euro-mediterrânica procura pôr em prática uma concepção de segurança compreensiva combinando a dimensão da inclusão económica com a da procura da criação de medidas de confiança mútua. Se a dimensão comercial, através de acordos de associação tem feito algum progresso, a concretização de CBMs tem-se mostrado extremamente difícil e, com o presente agravamento da crise israelo-palestina, praticamente impossível.

É indiscutível que no Mediterrâneo há imperiosa necessidade de mecanismos de prevenção e resolução de conflitos inspirados no modelo da OSCE. Uma hipótese seria pura e simplesmente o alargamento mediterrâneo da OSCE, o que não parece nem viável nem desejável, dada a especificidade do problema médio-oriental. A impulsão de uma iniciativa tipo OSCE para o Mediterrâneo, segundo as linhas da proposta hispano-italiana no início dos anos '90 de uma CSCM embora com um âmbito menos ambicioso, também é impraticável na situação actual de conflito, embora tivesse a vantagem de poder envolver os Estados Unidos. Para já, o quadro mais promissor, a despeito das enormes dificuldades actuais, parece ser o da PEM – antes de mais pela política de longo prazo de contenção de conflitos, mas também como a única estrutura multilateral de cooperação política em que Israelitas e Árabes se sentam, como membros de parte inteira, à mesma mesa.. O diálogo é extraordinariamente difícil e não produz resultados expressivos, mas é possível. Uma intensificação da transferência da experiência da OSCE não só pela via dos seminários mas também pela participação de peritos da OSCE em iniciativas da Parceria seria neste momento muito útil. Particularmente importante é a divulgação da forma como a Acta Final de Helsínquia ainda durante a guerra fria se transformou

numa referência na defesa dos direitos do homem. Ou seja, de que modo as normas e princípios da OSCE e da CSCE se tornaram uma referência legitimadora da acção não só dos Estados mas também de sectores da sociedade civil. Nada disso, por enquanto, se passa na Parceria no que diz respeito à declaração de Barcelona e as tentativas de criação de uma carta euromediterrânea para a paz e a estabilidade não foram coroadas de sucesso. O diálogo da OSCE com os seus parceiros mediterrâneos, todos membros da PEM, deve ser usado para promover a cultura da OSCE e para uma interacção com a PEM. Porque não lançar uma iniciativa OSCE-PEM num domínio específico como por exemplo a criação de missões conjuntas de observação de eleições? As anunciadas eleições na Palestina poderiam ser uma primeira experiência.

7. **Que política na luta contra o terrorismo?** Todas as instituições da segurança europeia têm vindo, depois do 11 de Setembro, a colocar a luta contra o terrorismo como a primeira das suas prioridades. A OSCE não fugiu à regra, e o seminário inter-institucional que a presidência portuguesa organizou no início de Junho em Lisboa, como atrás se disse, teve justamente por tema o combate ao terrorismo. Não está porém resolvida a questão central de saber se a luta antiterrorista é de facto, como preconiza a administração Bush, o factor organizador das relações internacionais na actualidade, nem quais as implicações de ser concebida como tal. A segurança internacional, designadamente na área da OSCE, não se esgota na luta antiterrorista. Os problemas mais graves têm a ver com a afirmação do nacionalismo identitário, como as sucessivas tragédias na antiga Jugoslávia tão amplamente demonstraram e as fricções entre as repúblicas ex-soviéticas (que absorvem um numero significativo das missões e grupos da OSCE) ilustram igualmente, e ainda com a natureza autoritária de alguns dos regimes da região, onde para além do mais as relações político-militares se afastam dos padrões aceitáveis segundo as regras da própria OSCE. A luta contra o terrorismo tem que estar intimamente ligada à defesa dos direitos fundamentais e à justiça. É uma questão essencial, que aliás constitui cavalo-de-batalha da doutrina que a OSCE promove no capítulo da segurança. Caso contrário, assistiremos ao alastrar não da democracia e do Estado de direito mas do autoritarismo, quer na área da OSCE quer igualmente no Mediterrâneo.

Esta tem que ser - embora o não seja sempre na prática - a posição da União Europeia. Só assim se cumprirá com as regras e princípios da OSCE e se levará

adiante por outro lado a máxima potenciação da sinergia inter-institucional, com o centro de gravidade na União Europeia.

8. Para que a **União Europeia possa assumir o seu papel central de núcleo de coesão** na Europa alargada, tem de ser capaz de incorporar em todas as dimensões a originalidade que lhe é própria. Mesmo transformada, mesmo com o centro de gravidade deslocado para a preservação/imposição da paz, os instrumentos ao dispor da Nato são essencialmente militares. E se a intervenção militar, ou o uso do instrumento militar em apoio de acções eminentemente civis ou humanitárias é muitas vezes imprescindível, a dimensão civil não é menos crucial para garantir a estabilidade. A política europeia de segurança e defesa é um elemento novo e importante a ter em consideração no espaço da OSCE. Mas a defesa europeia, por enquanto incipiente e tolhida ela própria por excessos institucionais em detrimento de capacidade operacional, é uma dimensão entre outras da acção externa da União Europeia, que, ao contrário da Nato, dispõe de todos os outros atributos – económicos, civis (incluindo aqui aliás uma componente essencial, a polícia) – que a gestão de crises e a estabilidade post-conflito exigem no continente europeu. E aqui a sinergia e a complementaridade com a OSCE são evidentes.

A possibilidade de envolver países da OSCE em operações de gestão de crises dirigidas pela União Europeia, na concretização do que ficou decidido em Nice para não membros da União, coloca igualmente a União Europeia em condições de responder a solicitações da OSCE. A colaboração, como se ilustra no quadro anexo, processa-se já no terreno em várias zonas, desde a Albânia à fronteira entre a Geórgia e a Bielorrússia.

9. **A promoção dos direitos do homem e a “educação para a democracia”.** É notória a preocupação da OSCE com o Estado de direito e a democracia, e é esse o seu principal *distinguo* em relação às organizações de segurança tradicionais e propriamente ditas, como a Nato. Essa ancoragem manifesta à sua pedra basilar (Helsínquia), transparece inclusivamente no discurso político de forma notória. Atente-se na muito maior insistência no respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais que os mesmos dirigentes, dos mesmíssimos países ou das mesmíssimas instituições, com as mesmas prioridades políticas e de segurança, fazem em relação ao combate ao terrorismo, por exemplo, no quadro da OSCE ou noutros foros ligados à segurança internacional.

A OSCE tem vindo a firmar-se como uma organização indispensável no domínio da promoção dos Direitos do Homem nos países que não são candidatos à União Europeia. Tudo leva a crer que, no futuro, a OSCE continuará a ter um papel essencial nesses países quer no domínio da fiscalização de eleições, quer da promoção dos direitos fundamentais incluindo os das minorias, quer no alerta precoce de crises que possam vir a afectar gravemente os direitos fundamentais nesses países. Um bom exemplo do carácter insubstituível da OSCE neste domínio tem sido a sua acção na Bielorrússia, que se tem mantido apesar das medidas discriminatórias tomadas contra o *Advisory and Monitoring Group* em Minsk. Este é outro domínio importante para a cooperação entre a OSCE, a União Europeia e o Conselho da Europa, não só através da Iniciativa Europeia para a Democracia mas através de um conjunto de programas de assistência vocacionados para os países que não são candidatos à União Europeia (Ver Anexo II). Uma relação ainda mais intensa em países em crise ou em transição, nomeadamente no Cáucaso e na Ásia Central que, desde o 11 de Setembro, se têm vindo a tornar países com uma importância estratégica particular e onde as questões dos direitos do homem se põem com particular acuidade. Exemplo da importância que pode ter neste capítulo a cooperação União Europeia/OSCE têm sido os Balcãs, nos esforços para implementar o pacto de estabilidade para o sudeste europeu. No futuro, com a consolidação da democracia, estes países ir-se-ão convertendo em candidatos a membros da União, e abrangidos pela política não já de inclusão mas de integração.

*

* *

Em conclusão pode dizer-se que a OSCE, apesar das dificuldades que enfrenta, nomeadamente dada a evolução da Nato e o desinteresse da Rússia, continua a ter um papel significativo na promoção da paz e da democracia no seu espaço, nomeadamente nos países que não são candidatos à União Europeia nem à Nato. Por esse motivo, a OSCE deve ser uma prioridade da União Europeia e quanto mais esta existir, inclusivamente no capítulo da segurança e da defesa, mais a OSCE terá condições para agir e sobreviver.

Anexo I

Estados participantes nas principais instituições europeias

OSCE	NATO	NATO (PFP)	União Europeia	Cons. da Europa
Albânia				
Alemanha				
Andorra				
Arménia				
Áustria				
Azerbaijão				
Bélgica				
Bielorússia				
Bósnia Herzegovina				
Bulgária				
Canadá				
Casaquistão				
Croácia*				
Chipre				
Dinamarca				
Eslováquia				
Eslovénia				
Estónia				
Espanha				
Estados Unidos da América				
Finlândia				
França				
Geórgia				
Grécia				
Holanda				
Hungria				
Islândia				
Irlanda				
Itália				
Jugoslávia				

OSCE	NATO	NATO (PPF)	União Europeia	Cons. da Europa
Letónia				
Liechtenstein				
Lituânia				
Luxemburgo				
Macedónia				
Malta				
Moldávia				
Mónaco				
Noruega				
Polónia				
Portugal				
Quirguistão				
Reino Unido				
República Checa				
Roménia				
Rússia				
São Marinho				
Suécia				
Suiça				
Tadjiquistão				
Turquemenistão				
Turquia				
Ucrânia				
Uzbequistão				
Vaticano				

* Candidatura não formalizada.

Elaboração: Mónica Santos, IIEI, Lisboa.

Colaboração entre a União Europeia e a OSCE

	Membros		Membros
NATO 	Candidatos	UE 	Candidatos
	Conselho NATO-Rússia		Convidado à Assembléia Parlamentar

ANEXO II

1. Missões da OSCE e relações da União Europeia com os países onde têm lugar essas missões

Países/Temas	OSCE	União Europeia
Albânia	"Presença" da OSCE - consolidação da democracia (1997)	Processo de Associação e Estabilização (PAE)/CARDS + assistência humanitária
Bósnia e Herzegovina	Missão na Bósnia Herzegovina (1995): supervisão eleitoral; direitos humanos; controlo de armamento; security-building	PAE/CARDS + assistência humanitária + apoio ao regresso de refugiados + apoio ao processo de "institution building"
Croácia	Missão na Croácia (1996): apoio à democratização, direitos humanos e Estado de direito	Acordo de Associação e Estabilização (2001)
RF Jugoslávia	Missão na RF da Jugoslávia (2001): apoio à democratização, direitos humanos, Estado de direito, liberdade de imprensa; colaboração com as iniciativas do Conselho da Europa	Processo de Associação e Estabilização + Assistência humanitária (desde 1991) + programa de assistência à reconstrução
Kosovo	Missão no Kosovo (1999), incluída na Administração interina das Nações Unidas (UNMIK): 'institution-building' e direitos humanos; colaboração com a UE Antes: Missão ao Kosovo, Vojvodina e Sandjak (1992) e Missão de Verificação no Kosovo (1998-1999)	Ajuda humanitária + reconstrução + apoio à revitalização da actividade económica, no contexto da UNMIK
Macedónia	Missão de "spillover" em Skopje (1992 - missão mais antiga): prevenir a extensão à Macedónia do conflito na Bósnia; controlo da fronteira + programa de consolidação das instituições democráticas	Processo de Associação e Estabilização (2000) + apoio ao diálogo inter-étnico + assistência técnica à reforma legislativa
Bielorrússia	Grupo de Supervisão e aconselhamento na Bielorrússia (1997): reforço da sociedade civil; supervisão dos actos eleitorais	Todos os programas de cooperação foram suspensos em 1997, à excepção dos programas no âmbito do TACIS
Moldávia	Missão na Moldávia (1993): direitos humanos; supervisão eleitoral	Acordo de parceria e cooperação (1994) + assistência humanitária + programa de segurança alimentar
Tchéquia	Grupo de assistência à Tchéquia (1995): promoção dos direitos humanos; apoio ao encaminhamento de ajuda humanitária; assistência aos refugiados	

Países/Temas	OSCE	União Europeia
Geórgia	Missão na Geórgia (1992): apoio à resolução dos conflitos na Ossétia do Sul e na Abkhásia + respeito pelos direitos humanos e consolidação da democracia	Acordo de cooperação e parceria (1999) + ajuda humanitária e alimentar + programa de reabilitação na região de Tskhinvali e na Abkhásia + acção comum da PESC para equipamento dos guardas fronteiriços, para protecção dos monitores civis da OSCE
Tadjiquistão	Missão no Tadjiquistão (1993): supervisão da aplicação do acordo de paz	Acordo comercial e de cooperação (1989) + assistência humanitária e alimentar
Terrorismo	A UE colabora no Plano de Acção de Bucareste para combate ao terrorismo no espaço da OSCE	

2. Principais áreas de colaboração activa entre a OSCE e a União Europeia

Albânia. Programa de assistência à consolidação das instituições democráticas. A União Europeia e a OSCE fazem parte do grupo “Amigos da Albânia” que supervisiona os desenvolvimentos políticos no país.

Bósnia. Supervisão das eleições em 1997 e 1998.

Kosovo. Colaboração na supervisão das eleições e nos programas de reconstrução, e mais especificamente nos projectos de criação de uma autoridade local.

Tchéchenia. A União Europeia apoia as operações de supervisão da OSCE na fronteira entre a Tchéchenia e a Geórgia através de uma acção comum da PESC.

3. Nota de síntese

A colaboração activa entre a União Europeia e a OSCE verifica-se principalmente na fiscalização de actos eleitorais e em programas de consolidação da democracia, através dos Gabinetes Conjuntos UE/OSCE para as Instituições Democráticas e para os Direitos Humanos. Na maior parte dos casos, a União Europeia financia as actividades dos Gabinetes e a OSCE faz o trabalho no terreno.

As regiões onde esta colaboração se tem exercido são a Ásia Central, o Cáucaso, os países bálticos e os Balcãs.

A colaboração depende do tipo de relações que a União Europeia estabelece com cada um dos países. Nalguns casos, a intervenção da União Europeia insere-se em programas mais vastos de assistência a países terceiros. Quando estes incluem uma dimensão de consolidação da democracia ou de apoio à criação de instituições democráticas, verifica-se uma colaboração mais intensa entre as duas organizações.

Muitas vezes, essa colaboração é apenas pontual. No caso da Bielorrússia, as únicas iniciativas conjuntas foram uma visita de observadores da União Europeia que foi acompanhada por peritos da OSCE em Janeiro de 1997 e a *troika* parlamentar (Parlamento Europeu, Grupo ad-hoc da Assembleia Parlamentar da OSCE, Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa).

Na Ásia Central, a colaboração passa pelos Gabinetes para as instituições democráticas e por algumas visitas de missões da OSCE à região do Cáucaso, que são acompanhadas por representantes da União Europeia. Nestes casos, as actividades da OSCE no campo da consolidação da democracia e do respeito pelos direitos do homem correspondem aos objectivos políticos dos acordos de cooperação da União Europeia.

Pode, portanto, falar-se de um *acquis* comum em matéria de padrões políticos e de uma certa “divisão de trabalho” numa região onde a União Europeia não tem historicamente influência. Por outro lado, certos projectos da União Europeia de ajuda económica e assistência à reconstrução em áreas de conflito (por exemplo, na Geórgia, na Arménia, no Azerbaijão) contam com o apoio das missões locais da OSCE.

A Contribution to the Agenda for the Dutch Chairmanship of the OSCE: a Recapitulation of Findings

Frank van Beuningen

*Conselheiro, Conselho de Assuntos Internacionais, Haia**

Resumo

A CSCE tinha como principal objectivo, durante a Guerra Fria, ser um fórum de discussão das duas superpotências. Uma vez terminada esta conjuntura internacional, os Estados membros da actual OSCE ainda não lhe definiram o seu novo papel e responsabilidades. A ambiguidade desta organização é ainda agravada pelo facto de haver no seu seio uma divisão entre os seus membros: entre aqueles que fazem parte da NATO e da UE e os que não fazem. Estas duas organizações vieram retirar em parte a importância política que a OSCE detinha.

A OSCE poderá contudo ter um papel importante na estratégia de prevenção de conflitos funcionando como plataforma para troca de informação entre as várias organizações, que já estão no terreno, assim como continuará a ser um fórum de consulta e discussão importante devido ao seu cariz securitário multidimensional.

Abstract

During the Cold War the CSCE had as a main goal to be a forum of discussion for the two super powers. Once this international setting was over, member states were not able to define a new role and responsibilities for it. The ambiguity of the organization is even more aggravated by the fact there is no clear distinction between those, which are NATO and EU member states, and those who are not. These two organizations diminished the political importance of the OSCE.

The OSCE may have an important role on a strategy of conflict prevention working as platform to exchange information among several organisations, already on the field, as well as it will keep being an important forum of consultation and discussion due to its multidimensional securitarian nature.

* The Advisory Council on International Affairs (AIV) is an advisory body for the Dutch government and parliament. In particular its reports address the policy of the Ministry of Foreign Affairs, the Minister of Defence, the Minister for Development Co-operation and the State Secretary of Foreign Affairs. In the middle of 2001 the Dutch government asked the AIV to produce an advisory report on the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) in the light of the Dutch Chairmanship of the organisation in the year 2003. The following article is a recapitulation of the findings and recommendations of the AIV as presented to the Dutch government on 3rd May 2002.

Introduction

The evaporation of the East-West conflict has put an end to the need for the Organisation for Security and Co-operation in Europe OSCE (or the CSCE, as it used to be called) to act as a meeting place for the two power blocs. It is no longer self-evident that the OSCE should be the principal platform for consultation and dialogue, particularly as there are plenty of other forums at which the former Eastern and Western allies can now meet. Given that the role of a meeting place between East and West was the main reason for the CSCE's existence during the Cold War, it is hardly surprising that its successor, the OSCE, is now immersed in uncertainty as to its future role and responsibilities. The participating States have not managed to find suitable alternatives to fill the gap left at the OSCE by the ending of the East-West conflict.

Despite the introduction of such catch-all terms as 'comprehensive security' and 'co-operative security', there is still a lack of cohesion in the wide range of disparate activities performed by the OSCE. Indeed, the terms in question are so all-encompassing that they have not helped to harmonise the security interests of the various participating States.

The reform and expansion of NATO and the European Union are casting an ever larger shadow before them. The OSCE is now dividing into two separate camps: on the one hand, there are the Member States of these two organisations and those countries that seem likely to join them in the near future; on the other hand, there are the other countries, for whom no such prospect beckons.

As US-Russian relations improve, as more countries join NATO and the European Union and as the two organisations become more actively involved in matters affecting European security, so the OSCE will gradually tend to lose its political significance.

The operation of the OSCE is based on the political will of the participating States to subject their international relations and their domestic policies to common, political agreements. These impose limitations on states' political freedom, given that states are expected to observe certain agreed standards of behaviour, both vis-à-vis each other and in relation to their own citizens. Whilst the participating States do not always succeed in upholding these standards, they remain the benchmarks by which their conduct is judged. If participating States fail to meet the standards (as in Chechnya and the former Yugoslavia, and as in the case of the 'frozen conflicts'), they may be called to account for their conduct in the OSCE. Nonetheless, the OSCE is not capable of enforcing a certain standard of behaviour. It is important to realise that this tradition of consultation that has gradually come into being during the years of the OSCE's existence has helped to canalise political

change, both in Europe as a whole and in individual countries, and has an inherent value for this reason.

The dimensions of the OSCE

The AIV believes that the OSCE tends to lean too heavily on past successes in the arena of arms control. The AIV advises the Dutch Chairmanship to consider, and to discuss in the OSCE, which of the existing agreements on arms control should be prioritised. It is also absolutely vital that the Forum for Security Co-operation should keep in touch with the debates and consultations at the OSCE in general, and within the Permanent Council in particular. Precisely how this is done (i.e. whether the Forum does the groundwork for the Permanent council or whether the two consultative bodies are fully merged) is of lesser importance than the fact that the OSCE's security policy dimension continues in full force. If the Forum for Security Co-operation loses touch, it is at risk of becoming a political irrelevance.

The AIV believes that the OSCE's primary objective, as part of the Economic and Environmental Dimension (EED), should be to prevent and contain conflicts. The OSCE can seek to attain these goals by acting as a catalyst in conjunction with other international organisations that are active in the fields of economics and/or the environment. Thanks to their mandates, expertise and experience, such organisations may be in a better position than the OSCE to take effective, targeted action in this area. In this connection, the OSCE should operate basically as a platform for exchanging information on activities with other international organisations that are active in the fields of economics and the environment. The organisations involved here would include, for example, the European Union, the World Bank, the IMF, the OECD, the EBRD and the United Nations Economic Commission for Europe. The OSCE should focus its efforts on those countries which are unlikely to qualify for membership of the European Union in the near future, as it is these countries that will probably be most open to assistance and support offered by the OSCE as part of a conflict prevention strategy.

The AIV would like to draw the following conclusions:

- The current position occupied by the OSCE leads the AIV to conclude that the OSCE – acting partly as a complement to and partly in conjunction with other international organisations – still has a valuable role to perform in the relations between its participating States.

- The OSCE offers a genuine platform for permanent consultation between the participating States. This tradition of consultation is valuable in itself. In addition, the OSCE is the only regional organisation for co-operation on security issues of which the US and the Russian Federation are members on equal terms. Another important point is the membership of the Central Asian countries.
- The concepts of 'comprehensive security' and 'co-operative security' are so wide-ranging as to be scarcely capable of defining the limits of the OSCE's activities and responsibilities. Moreover, the OSCE operates in three different dimensions, each of which has its own particular characteristics and dynamics. In other words, the OSCE is a regional organisation that has the mandate and expertise that are required to tackle security issues from a broad perspective. The other side of the coin, however, is that the OSCE encompasses a huge variety of tasks and activities. The OSCE has an important role to play, for example, in relation to policing, election observation, security policy and the human dimension, each aspect of which has a bearing on the security situation in Europe. At the same time, these responsibilities are so diverse that it is not always clear what the OSCE's focus is or should be. As a result, the OSCE may be said to be an organisation that performs a large number of disparate activities the relationship between which is not always clear and in respect of which it is also not always clear why the OSCE in particular should perform them.
- The AIV urges the Dutch government to prioritise, during its Chairmanship of the OSCE, the themes of conflict prevention and post-conflict rehabilitation, based on the OSCE's expertise in relation to the security dimension, the economic and ecological dimension, and the humanitarian dimension. Designating conflict prevention and post-conflict rehabilitation as policy spearheads should also make it easier to set priorities in terms of the OSCE's responsibilities and activities. Any new activities it is proposed the OSCE should undertake its work in the field of conflict prevention and post-conflict rehabilitation.

Decision-making

The AIV concludes that decision-making in the OSCE revolves around its status as a conference with a minimum of rules and procedures as well as a segmented set of

decision-makers, and that the expansion of the European Union and NATO is having the effect of drawing a line in the OSCE between the Member States and prospective Member States of these two organisations on the one hand, and those countries that are unlikely to qualify for membership in the near future on the other. Given that most of the latter countries are located in regions in which OSCE missions have recently been undertaken (where such missions have not actually been conducted in the countries in question), it would not be going too far to claim that the OSCE is in fact divided into two camps.

The AIV urges the Dutch Chairmanship to ensure that the question of raising the efficiency of decision-making remains on the OSCE's agenda. The AIV is aware that agreement has not been reached in the past on proposals made by delegations in this connection. Most countries are unwilling to abandon the principle of consensual decision-making. For this reason, a proposal has been made for a procedure (i.e. the institution of a 'committee of wise men') that could promote change by applying pressure from the outside.

The AIV believes that the members of the OSCE should be prepared to invest in the relationship with the Russian Federation. Indeed, any failure to treat Russian criticism of the OSCE as a serious matter could easily be construed as ill will. It goes without saying that each individual complaint made by the Russians should be assessed on its own merits. At the same time, the AIV urges the Dutch Chairmanship to do its utmost to facilitate a proper discussion of issues that have been exercising the minds of Western Europeans, despite the fact that certain partners may be reluctant to discuss them, and may perhaps even be opposed to any form of discussion. Such issues include religious freedom, the integration of ethnic minorities, the deplorable position of many Roma and Sinti groups in Western Europe, and xenophobia.

Chairmanship

The Dutch government can boost the Netherlands' chance of success during its Chairmanship of the OSCE by guaranteeing:

- 1 a high standard of expertise in issues that are on the OSCE's agenda, in particular in relation to areas in which the OSCE has performed missions;
- 2 adequate political and diplomatic groundwork in devising a strategy for tackling these issues; it is vital in this respect that the Chairman-in-Office is sufficiently aware of the concerns of all the members of the OSCE;

- 3 sufficient staffing levels, both in Vienna and The Hague, and both fast and high-quality communication between The Hague and Vienna;
- 4 sufficient financial resources to fund new initiatives and projects;
- 5 the Minister of Foreign Affairs should be the political embodiment of the Chairmanship. This should be reflected in a high level of personal commitment and personal activity. After all, the Minister of Foreign Affairs represents the highest political authority in the organisation. He, rather than the Chair of the Permanent Council, is the OSCE's public face. In this connection, it is also important that the Dutch Chairmanship of the OSCE should be supported by the entire cabinet, as other ministries apart from the Ministry of Foreign Affairs may be called upon to perform certain OSCE duties during the Netherlands' term of office.

The experience gained by previous Chairmen-in-Office of the OSCE leads the AIV to conclude that developments in the international arena will be the main determinants of the way in which the Netherlands discharges its responsibilities as the Chairman-in-Office of the OSCE. In other words, the role performed by the Chairman-in-Office revolves around the latest international developments. Against this background, it is crucial that the Dutch government should take steps to enable the Chairman-in-Office to respond swiftly and effectively to international trends.

The experience of the Norwegian Chairman-in-Office demonstrates in particular the importance of ensuring that the OSCE unit in The Hague and the delegation in Vienna work in parallel with each other. This can only be done on the basis of clear arrangements about the division of responsibilities. Also, the experience of previous Chairmen-in-Office underlines the value of ensuring that both the head of the OSCE unit in The Hague and the Permanent Representative in Vienna (having due regard for their own individual powers and responsibilities) have direct access to the Minister of Foreign Affairs. This is the only way of guaranteeing that the Minister of Foreign Affairs can act effectively and decisively in discharging his role as the Chairman-in-Office of the OSCE. This is on condition, though, that communication between The Hague and Vienna is both open and fast.

To ensure that the Dutch Chairmanship is both effective and efficient, the AIV recommends that the delegation in Vienna should make maximum use of 'groups of friends', 'open-ended working groups' and 'special representatives of the Chairman-in-Office'. The use of such groups should help both to create broad support for

decisions taken by the OSCE and to ensure that other participating States, apart from the Chairmanship, remain closely involved in the work of the OSCE.

The AIV advises the Dutch Chairmanship, in strengthening the position of the Secretary General and the Secretariat, to restrict itself to a number of small-scale but concrete measures that the Chairman-in-Office is capable of taking on its own accord. More specifically, the Netherlands has in the past supported the principle of strengthening the Secretariat. The AIV proposes in this connection that, for the benefit of future Presidencies, the staff complement of the OSCE Secretariat should be supplemented by as many staff as are required to enhance its continuity. In a similar manner to the role performed by Programme Officers in relation to missions, the prime duty of these additional members of staff should be to guarantee the continuity of OSCE policy under successive Chairmen-in-Office. They should not concern themselves with the OSCE's operational duties and should instead concentrate on supporting the Chairman-in-Office in preparing decision making in Vienna. As long as this suggestion has not been adopted, the Netherlands could consider strengthening the Secretariat by seconding Dutch officials to the Secretariat at its own expense.

Political and public support

As a first step on the road to boosting political support for the OSCE, the Dutch Chairmanship could propose that the acting Chairman-in-Office should not only set out, to OSCE's Parliamentary Assembly, its strategy for the Chairmanship and the plans it wishes to implement at the beginning of its term of office, but it should also report, at the end of its term of office, on the results that have been achieved during the past year of its Chairmanship. As long as there is insufficient support for this suggestion, the Dutch Chairman-in-Office could put it into practice on a voluntary basis.

The AIV also recommends that the OSCE should strengthen its public information activities and should develop a public information policy. The Dutch Chairmanship could take action to this end, for example, by proposing to earmark a higher proportion of the OSCE budget for public information purposes on a permanent basis. Another possibility would be to examine ways and means of integrating public information into all aspects of the OSCE's work, including the activities conducted by the OSCE in the field, for which the OSCE should publicly assume responsibility.

Missions

The AIV advises the Dutch Chairmanship to standardise procedures for reporting on missions to the Permanent Council in Vienna, and to establish a fixed mechanism for discussing the reports.

The AIV also advises the Dutch government to advocate the idea of placing a time limit on future OSCE missions, notably by stipulating a deadline by which the objectives of the mandate pertaining to the mission in question must have been achieved. This will compel the parties involved and all other OSCE participating States, to a much greater extent than is currently the case, to pursue a political dialogue about the situation in the host country. In addition, setting a time limit will have the effect of forcing the governments of the countries concerned and the heads of missions, to a greater extent than is currently the case, to achieve both political and other objectives by stipulated deadlines, thus giving Vienna a greater degree of control over the missions. Finally, steps could be taken to ascertain which of the missions currently in operation could be subjected to a time limit along comparable lines.

Finally, with a view to exercising proper control over the missions, the AIV advises the Dutch Chairmanship to continue the practice of inviting the Programme Officers from the Secretariat to attend discussions of the missions. The Romanian Chairmanship first instituted this practice in 2001. There is every reason for the Dutch Chairmanship to continue this practice, also as it can help to strengthen the Secretariat and improve cooperation between the Chairmanship and the Secretariat.

Issues and the strengthening of the OSCE

The AIV advises the Dutch government to exercise caution in formulating its objectives for its Chairmanship of the OSCE, not so much because of any dearth of ideas or suggestions, but rather because practical experience shows that there are only very limited opportunities for individual countries to influence OSCE policy. Moreover, the need to respond effectively to international developments and to guarantee the continuity of the OSCE's activities will in itself inevitably create a richly filled agenda that is bound to require a great deal from the Dutch Chairmanship. As regards ideas and suggestions for issues to be raised by the Dutch Chairmanship, the Dutch government should take its lead from the OSCE's current agenda and from the German-Dutch proposals presented in the spring of 2001.

The AIV calls upon the Dutch Chairmanship to launch a debate within the OSCE on the desirability of conducting independent evaluations of the organisation's activities, in particular of missions. The aim would be to identify the strengths and weaknesses of the OSCE's operations and to draw conclusions for future operations. The precise nature of the evaluation unit is not the most important aspect here; the key issue is that a debate should be started. The UN's Lessons Learned Unit could serve as a model in this respect.

The AIV advises the Dutch government to ensure that human rights violations in Central Asian countries remain on the OSCE's political agenda during the term of its Chairmanship. The governments in question should be warned that such violations are contrary to the values, standards, rules and arrangements agreed within the OSCE. The Chairmanship will need to decide, on a case-by-case basis, whether silent diplomacy or political pressure forms the most effective means of improving the human rights situation in these countries.

The AIV urges the Dutch government to use its Chairmanship in 2003 to give a fresh impetus to the debate on the legal status of the OSCE.

The analysis of the AIV begs the question of whether the OSCE is not at risk of having its operational capability eroded. If this were the case, the OSCE would lose its political relevance and would run the risk of becoming irrelevant. This is a danger of which many participating States are aware and is also the reason why the issue of internal reform has been raised at regular intervals. As different participating States have different ideas about the type of reform that is needed, the debate generally founders before any progress can be made. After all, the participating States have disagreed for many years now about the reform and renewal of the OSCE, despite claims that the organisation cannot otherwise function effectively. Perhaps external pressure can bring about the type of progress that internal discussion has thus far failed to produce.

The AIV proposes that the Dutch Chairmanship should argue in favour of the formation of a representative, international group of wise men, whose task it would be to examine the reform and renewal of the OSCE. The group's mandate should in any event include defining the limits of the OSCE's responsibilities and duties, thereby making allowance for the possibility of shedding certain responsibilities and joining forces with other organisations. Other issues to be examined by the group are the continuity of the OSCE's operations in the light of the annual rotation of the Chairmanship, and the organisation of the decision-making process. Not only should the group of wise men be representative of the community constituting the

organisation's participating States, it should also carry sufficient political clout to make it difficult for the participating States to ignore its recommendations. The group should submit regular progress reports to the Permanent Council in Vienna before presenting a final report suggesting ways in which the OSCE's Ministerial Council meeting scheduled for December 2003 could reach agreement on the reform and renewal of the organisation.



Artigos

O Japão e Timor Leste*

Paulo Gorjão

Bolseiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, assistente na Universidade Lusíada e doutorando na Universidade Católica de Lovaina [paulogorjao@yahoo.com]

Visiting fellow do Centro Australiano de Estudos de Defesa da Universidade de New South Wales e da Academia Australiana das Forças de Defesa

Resumo

Timor Leste foi sempre um pequeno ponto no mapa global da política externa japonesa. Esta irrelevância não evitou que a consulta popular timorense em Agosto de 1999 revelasse que o Japão não estava ainda preparado para assumir responsabilidades militares mais vastas a nível regional e internacional. Em consequência desta análise, Tóquio começou a reconsiderar o seu papel no âmbito das operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Por várias razões, a decisão japonesa de participar na operação de manutenção da paz das Nações Unidas em Timor Leste oferece a possibilidade única de alargar a sua influência diplomática e de avançar para uma nova fase na sua evolução como potência internacional. Por outras palavras, a presença de Tóquio na força de manutenção da paz em Timor Leste é mais um passo rumo ao objectivo final: o reconhecimento do estatuto económico, político e militar japonês enquanto potência internacional.

Abstract

East Timor has always been a small dot in the Japanese foreign policy map. This irrelevance did not prevent the East Timorese popular consultation in August 1999 and its aftermath from revealing that Japan was not yet prepared to assume wider regional military responsibilities. As a consequence of this assessment, Tokyo began reconsidering its role concerning the United Nations (UN) peacekeeping operations. Owing to several reasons, Japan's decision in November 2001 to participate in the UN peacekeeping operation in East Timor offered a unique possibility to enlarge its diplomatic influence and to embark in another stage of its evolution as an international power. Tokyo's peacekeeping presence in East Timor is another move towards the ultimate goal: a Japan with full economic, political and military international status.

* Este artigo é uma versão traduzida, aprofundada e actualizada do artigo publicado pela revista *Asian Survey* no seu número de Setembro/Outubro de 2002. O autor agradece a Peter Carey, James Cotton, Takashi Inoguchi e Anthony Smith os comentários relativos a uma primeira versão deste artigo. Os factos e opiniões mencionados são da inteira e exclusiva responsabilidade do autor.

Introdução

Este artigo procura descrever e analisar a política externa japonesa relativamente a Timor Leste entre 1975 e 2002. Tendo em conta as linhas de continuidade e os momentos de mudança, serão aqui evidenciados três fases distintas. No primeiro período, durante o regime autoritário de Suharto e em especial entre Dezembro de 1975 e Maio de 1998, o território de Timor Leste foi totalmente irrelevante no âmbito da política externa japonesa. Confrontada com interesses incompatíveis e compelida a escolher a quem daria o seu apoio – Indonésia ou Timor Leste – a diplomacia de Tóquio não teve dúvidas e colocou-se sempre ao lado de Jacarta em detrimento de Díli. Esta opção era a decorrência natural do facto de a política externa japonesa considerar por razões políticas, económicas e de segurança, a Indonésia muito mais importante do que Timor Leste.

No segundo período, durante a transição para a democracia na Indonésia, entre Maio de 1998 e Outubro de 1999, Timor Leste tornou-se um motivo de preocupação para a diplomacia japonesa, facto que lhe conferiu um ligeiro acréscimo de importância. Porém, a posição diplomática de Tóquio relativamente a Timor Leste continuava a ser influenciada pelo peso de Jacarta. Todavia, e contrariamente ao período anterior, a política externa japonesa não foi compelida a apoiar apenas uma das partes em disputa. Contrariamente a 1975-76, em 1998-99 o Japão expressou em público e em privado o seu apoio a ambos os lados.

Porém, o apoio japonês à Missão das Nações Unidas em Timor Leste (United Nations Mission in East Timor, UNAMET) permitiria observar as suas limitações na capacidade de contribuição para a segurança regional asiática e os constrangimentos existentes às suas aspirações no sentido de vir a ser um actor político mais importante no sistema internacional. De facto, o Japão foi incapaz de contribuir substancialmente de outra forma que não a monetária – muito embora esta tenha sido extremamente importante.

No terceiro período, entre Outubro de 1999 e Maio de 2002, ocorreu uma mudança importante na política externa japonesa relativamente a Timor Leste. Pela primeira vez a diplomacia japonesa elaborou uma abordagem diplomática distinta para Díli e para Jacarta. Muito embora continuando ainda a ter em conta a sensibilidade da Indonésia relativamente a Timor Leste e tendo igualmente em consideração que uma abordagem diplomática distinta só foi possível em virtude de Jacarta ter oficialmente cessado todas as suas pretensões relativamente a Timor Leste, este facto não deixa de ser significativo.

Durante este período Tóquio procurou ultrapassar os constrangimentos revelados anteriormente na forma como se desenrolara a sua contribuição para a UNAMET. Embora

o seu apoio à Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (United Nations Transitional Administration in East Timor, UNTAET) fosse, uma vez mais, essencialmente monetário, tal não significa que nada mudou. Durante este período o Japão tomou as medidas políticas necessárias no sentido de permitir que militares japoneses pudessem participar nas forças de manutenção da paz das Nações Unidas, em moldes diferentes daqueles que até aqui regulamentavam e inibiam o seu envolvimento. Tóquio podia finalmente demonstrar que as suas declarações de empenhamento na segurança regional asiática e as manifestações da sua vontade de se tornar um actor político mais importante no sistema internacional eram realmente substantivas e não meros exercícios de retórica.

O Japão, Timor Leste e o regime autoritário indonésio

Antes da transferência formal do poder executivo de Sukharno para Suharto na Indonésia a 11 de Março de 1966, Timor Leste tinha merecido a atenção de Tóquio apenas durante a II Guerra Mundial. Em Dezembro de 1941, no âmbito da sua estratégia de defesa avançada, 400 militares australianos (e holandeses) foram enviados para a ilha de Timor com o intuito de evitar a invasão japonesa que julgavam iminente. Esta decisão convenceu os japoneses que o território se tornaria em breve uma base militar avançada e em Fevereiro de 1942, enviaram uma força invasora composta por cerca de 20.000 soldados. Em Fevereiro de 1943, os soldados australianos e holandeses abandonaram a ilha depois de terem infligido cerca de 1.000 a 1.500 baixas na força militar japonesa. Alguns timorenses continuaram a resistir mas foram rapidamente derrotados. Contudo, a sua curta resistência levou à retaliação pela força militar japonesa, o que conjuntamente com os raids aéreos aliados implicou que quando Tóquio se rendeu em Agosto de 1945 cerca de 40.000 timorenses tivessem morrido¹.

Depois deste breve período, Timor Leste deixou de suscitar o interesse diplomático de Tóquio durante cerca de três décadas. Este apenas reapareceu com a transição portuguesa para a democracia em 1974-76 e com a subsequente decisão por parte de Lisboa de permitir

1 Sobre a ocupação japonesa de Timor Leste, ver Fernando Lima, *Timor: Da Guerra do Pacífico à Desanexação* (Macau: Instituto Internacional de Macau, 2002), pp. 31-62; James Dunn, *Timor: A People Betrayed* (Jacaranda Press: Milton, Queensland, 1983), p. 26; Peter Hastings, "Timor - Some Australian Attitudes, 1941-1950," em James Cotton (coord.) *East Timor and Australia* (Camberra: Australian Defense Studies Center, 1999), pp. 41-53.

a auto-determinação dos seus territórios ultramarinos, entre eles Timor Leste². Portugal tentou, sem sucesso, fazer frente às intenções de Jacarta apelando ao princípio da auto-determinação. Depois da invasão de Timor Leste por parte das forças militares indonésias a 7 de Dezembro de 1975, tanto o Conselho de Segurança como a Assembleia Geral das Nações Unidas reuniram-se em sessão de emergência para discutir os factos ocorridos. Jacarta procurou justificar a sua decisão com o intuito de evitar a condenação por parte da comunidade internacional.

O Japão foi um dos aliados políticos da Indonésia que imediatamente tentou atenuar a condenação internacional de que Jacarta era alvo. Em Dezembro de 1975, Tóquio votou contra a Resolução 3485 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e repetiu a mesma orientação nas subseqüentes resoluções da AGNU. Por outras palavras, entre 1975 e 1982, a questão de Timor Leste foi sujeita anualmente a votação com vista à aprovação de uma resolução da AGNU e em todas as ocasiões o Japão votou contra. Todavia, como membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) na altura, o Japão votou a favor da Resolução 384 aprovada por unanimidade a 22 de Dezembro de 1975. Contrariamente à AGNU, a sua orientação de voto no CSNU não poderia ter sido outra, uma vez que os próprios Estados Unidos votaram a favor da Resolução 384. Tal como a Resolução 3485 da AGNU, esta também apelava a que a Indonésia retirasse sem demora as suas forças militares de Timor Leste. O Japão sabia que tal não era preocupante, uma vez que não existia qualquer modo de reverter o *fait accompli* indonésio. Tóquio sabia perfeitamente que a Indonésia podia aceitar publicamente retirar as suas tropas de Timor Leste sem que tivesse a mais pequena intenção de o fazer. E, de facto, o Japão viria a demonstrar ainda maior apoio à Indonésia assim que teve oportunidade de o fazer. A 22 de Abril de 1976, tal como os Estados Unidos, Tóquio absteve-se na votação da Resolução 389 do CSNU, a qual uma vez mais apelava à Indonésia para que retirasse sem demora todas as suas forças militares de Timor Leste.

O padrão de voto do Japão nas Nações Unidas durante as décadas de 70 e 80 revela onde se encontravam os seus verdadeiros interesses. Na medida do possível, o governo japonês estava determinado a não condenar publicamente a Indonésia a propósito de Timor Leste, tanto nas Nações Unidas como noutras organizações internacionais. Em boa

2 Sobre a política externa portuguesa em relação a Timor Leste, ver Paulo Gorjão, "As Políticas Externas da Austrália e de Portugal em Relação a Timor Leste," *Análise Social*, 37:164 (Outono de 2002); ou, Paulo Gorjão, "The End of a Cycle: Australian and Portuguese Foreign Policies and the Fate of East Timor," *Contemporary Southeast Asia*, 23:1 (Abril de 2001), pp. 101-121.

parte, tal opção era o resultado da sua localização geográfica, da sua falta de matérias primas e do próprio contexto existente na região Ásia-Pacífico durante a Guerra Fria³. Nessa altura, e por razões diversas, União Soviética, República Popular da China, Estados Unidos da América, Península coreana e Indonésia estavam no topo da agenda da política externa japonesa. No caso de Jacarta, tal resultava da importância estratégica das suas vias marítimas e, principalmente, das relações económicas entre ambos os países. De facto, estas foram extremamente significativas durante a Nova Ordem - *Orde Baru* - de Suharto (1966-1998). Segundo Andrew MacIntyre,

“... o Japão paira pesadamente sobre a economia indonésia. O Japão tem sido o parceiro comercial mais importante da Indonésia; antes da ... crise económica [de 1997-98], era o maior mercado exportador (principalmente, petróleo, gás e madeira) e o maior fornecedor de importações (principalmente produtos manufacturados). De modo semelhante, o Japão também tem sido o maior investidor directo estrangeiro na Indonésia. [...] O Japão também ... superou todos os outros prestadores de ajuda para o desenvolvimento indonésio”⁴.

Embora o Japão seja o parceiro mais importante na relação bilateral com a Indonésia e tal lhe confira um enorme poder de pressão económica, Tóquio evita qualquer hipótese de conflito. As elites em Jacarta têm consciência deste facto e, por, consequência,

“embora a Indonésia se preocupe de tempos a tempos sobre os perigos possíveis de uma dependência económica excessiva relativamente ao Japão, na maior parte do tempo tem sido dada muito pouca atenção à relação bilateral. Não se encontra entre os decisores políticos indonésios, oficiais militares, empresários, intelectuais, ou jornalistas, o sentimento de que Tóquio esteja a constringer ou influenciar as opções políticas do governo indonésio”⁵.

Invocando o princípio de não ingerência, o Japão considerou a invasão militar de Timor Leste como um assunto que não lhe dizia directamente respeito e sobre o qual não

3 Yoshihide Soeya, “Japan: Normative Constraints Versus Structural Imperatives,” em Muthiah Alagappa (coord.) *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1998), p. 199.

4 Andrew MacIntyre, “Can Japan Ever Take Leadership? The View From Indonesia,” *Asian Perspective*, 24:4 (2000), p. 302. Para uma versão mais aprofundada deste artigo, ver idem, “Japan, Indonesia, and Policy Leadership in the Pacific: Economic Crisis and Foreign Policy Opportunities,” em Takashi Inoguchi (coord.) *Japan’s Asian Policy: Revival and Response* (Nova Iorque: Palgrave, 2002).

5 MacIntyre, “Can Japan Ever Take Leadership?,” (nota 4), p. 303.

tinha que se pronunciar. Porém, na prática, Tóquio foi muito para além de um mero consentimento passivo nesta matéria. Entre 1975 e 1999, o Japão foi um dos aliados internacionais mais fiéis da Indonésia⁶. Embora não tenha reconhecido a soberania de Jacarta sobre Timor Leste, quer expressa ou implicitamente, “assinou tratados com a Indonésia contendo cláusulas que definiam a Indonésia como o território considerado pelas leis indonésias estar sujeito à soberania indonésia, o que para todos os efeitos reconhecia a incorporação”⁷.

Tal como acontecera nas três décadas posteriores à II Guerra Mundial, a questão de Timor Leste desapareceu da lista de prioridades diplomáticas do Japão durante quase toda a década de 80. Reapareceu apenas no princípio dos anos 90 em virtude do massacre de Santa Cruz, a 12 de Novembro de 1991, no qual dezenas de timorenses foram mortos pelas forças armadas indonésias. Tal como acontecera anteriormente, no período que se seguiu ao massacre, o Japão desempenhou um papel fulcral no âmbito dos cálculos políticos de Jacarta. Nos dias que se seguiram ao massacre, Países Baixos, Dinamarca e Canadá suspenderam os seus programas de ajuda económica à Indonésia. Os Países Baixos anunciaram a suspensão de toda a ajuda económica pelo Grupo Inter-governamental sobre a Indonésia (Inter-Governmental Group on Indonesia, IGGI). O IGGI era um consórcio de ajuda económica internacional, composto por 14 membros, responsável pelo fornecimento de subsídios e empréstimos à Indonésia. O IGGI era coordenado pelos Países Baixos e era formado por países e organizações multinacionais como o Banco Asiático de Desenvolvimento (Asian Development Bank, ADB). Em retaliação pela suspensão de toda a ajuda económica, Suharto acusou os Países Baixos de intimidação, declarou que a Indonésia não aceitaria mais ajuda económica oriunda de Haia, decidiu pôr fim ao IGGI, e ordenou ao Ministro Coordenador para a Economia, RADIUS Prawiro, que organizasse uma instituição alternativa. Pouco tempo depois, Prawiro solicitou ao Banco Mundial que estabelecesse um novo Grupo Consultivo sobre a Indonésia (Consultative Group on Indonesia, CGI) com sede em Paris.

Embora a decisão dos Países Baixos tenha provocado uma reacção nacionalista na Indonésia, que foi utilizada pelo partido político de Suharto – o Golkar (Golongan Karya) – para fortalecer a sua posição nas eleições gerais em Junho de 1992, na realidade a dissolução do IGGI teve pouco impacto concreto no volume total de ajuda económica que

6 O termo aliado será utilizado neste artigo sem implicar necessariamente uma aliança formal.

7 Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), *East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy Challenge* (Canberra: DFAT, 2001), p. 12.

se seguiu. No último compromisso de ajuda económica assumido pelo IGGI, em Junho de 1991, a contribuição dos Países Baixos correspondia apenas a 1.9% do volume total. O Banco Mundial, o ADB e o Japão eram nessa altura os maiores contribuintes, fornecendo mais de 80% dos subsídios e empréstimos. Suharto sabia que poderia continuar a contar com o apoio económico de Tóquio. Tal como esperado pela Indonésia, o massacre de Santa Cruz não alterou a política de não interferência japonesa relativamente aos assuntos internos de Jacarta. Acresce que Tóquio apoiou activamente os esforços políticos por parte do regime autoritário de Suharto no sentido de criar o CGI. Segundo o correspondente em Jacarta da revista *Far Eastern Economic Review*, Adam Schwarz, a decisão tomada por Suharto foi a “maior declaração até à altura contra as tentativas por parte dos doadores Ocidentais de interligar preocupações de direitos humanos e outras condições à ajuda económica prestada”⁸.

O apoio japonês implícito à opção indonésia de responder pela via militar (e não pela via diplomática) contra a luta de Timor Leste pelo direito à auto-determinação levou alguns activistas timorenses a tentar influenciar negativamente a imagem internacional de Tóquio. A 14 de Novembro de 1994, coincidindo com a cimeira em Jacarta da Cooperação Económica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), 21 timorenses entraram na embaixada japonesa solicitando asilo político, ao mesmo tempo que procuravam revelar ao mundo a cumplicidade de Tóquio com o que se passava em Timor Leste. Embora este episódio tenha passado relativamente despercebido nos meios de comunicação japoneses⁹, tal facto não deixou de constituir um forte motivo de embaraço internacional para o Japão e para Suharto. Porém, mesmo que o Japão tivesse vontade política de apoiar o direito timorense à auto-determinação (o que nunca mostrou ter), Tóquio sabia que a adopção de uma política diferente daquela que seguia era pouco provável que causasse qualquer mudança na posição diplomática de Jacarta. O Japão tinha consciência que se ocorresse uma mudança de política em Jacarta relativamente a Timor Leste certamente que esta não teria lugar durante o regime autoritário de Suharto¹⁰.

8 Ver Adam Schwarz, “Tilting at Windmills: Cancellation of Dutch Aid Unlikely to Affect Economy,” *Far Eastern Economic Review*, 9 de Abril de 1992, pp. 10-11.

9 See Geoffrey C. Gunn, *East Timor and the United Nations: The Case for Intervention* (Lawrenceville: Red Sea Press, 1997), pp. 73-76.

10 Sobre a relação entre mudança de regime e política externa, ver Paulo Gorjão, “Regime Change and Foreign Policy: Portugal, Indonesia and the Self-determination of East Timor,” *Democratization*, 9:4 (Inverno de 2002), pp. 142-158.

O Japão, Timor Leste, e a transição indonésia para a democracia

Comparando com o período 1975-97, a preocupação japonesa com Timor Leste aumentou significativamente em 1998-99. Do ponto de vista japonês, a crise financeira de 1997-98 atirou o Sudeste Asiático para um período de indesejada turbulência social, política e económica. O editor da revista *Far Eastern Economic Review*, Michael Vatikiotis, salientou que, “mais do que qualquer outra coisa, o Japão aspirava por estabilidade na vida política indonésia. Neste contexto, desde que Suharto continuasse a ser uma mais valia em vez de um encargo, o Japão apoia-lo-ia até ao extremo”¹¹. De facto, entre 1966 e 1998, Tóquio manteve o seu apoio ao regime de Suharto de forma consistente. Porém, a sua gestão política desastrosa do impacto interno da crise financeira asiática tornou-o em breve num encargo. À medida que o papel de Jacarta se metamorfoseou de força estabilizadora em força desestabilizadora no Sudeste Asiático, Suharto transformou-se progressivamente num obstáculo aos interesses estratégicos de Tóquio na Indonésia.

O agravamento da situação económica e o aumento da insatisfação japonesa relativamente às medidas tomadas por Suharto, levou o Primeiro Ministro Ryutaro Hashimoto a telefonar ao líder indonésio em Janeiro de 1998 expressando a sua preocupação e apelando a que a Indonésia seguisse as directivas do Fundo Monetário Internacional (International Monetary Fund, IMF), uma vez que estas eram pré-condições para qualquer ajuda económica e crédito financeiro. Até ao momento, a Indonésia não tinha diminuído nem a despesa pública, nem encerrado os bancos profundamente endividados como exigira o IMF. A ideia de um sistema de referência cambial que converteria a rupia indonésia no dólar norte-americano a uma taxa de câmbio fixa era indesejada em Tóquio por ser prematura e o enviado especial do Primeiro Ministro Hashimoto, Yoshiro Hayashi, transmitiu esta mensagem a Suharto em Fevereiro de 1998. No início de Março de 1999, o Japão seguiu a linha do IMF e declarou que adiava qualquer futuro empréstimo a Jacarta. Porém, a visita de Hashimoto a Jacarta em meados de Março foi entendida como um sinal de apoio político. Segundo Kees van Dijk, “Hashimoto prometeu a Suharto ajuda financeira especial fora do quadro estabelecido pelo IMF”¹². Contudo, a recusa de Suharto em se inclinar perante as exigências do programa de reformas do IMF continuou a afectar o desempenho económico indonésio. Como consequência da sua teimosia, a taxa de câmbio mergulhou

11 Michael R.J. Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development and Pressure for Change* (Londres: Routledge, 1994 [1998]), p. 168.

12 Kees van Dijk, *A Country in Despair: Indonesia between 1997 and 2000* (Leiden: KITLV Press, 2001), p. 156.

para próximo de 10.000 rupias por cada dólar. Por essa altura, o “Banco da Indonésia declarou possuir reservas de divisas no valor de 16.3 mil milhões de dólares, cerca de menos 25% em relação ao final de 1997”¹³. Em meados de Maio de 1998, Tóquio tinha atingido o ponto a partir do qual passara a não ter qualquer problema relativamente à deposição de Suharto, muito embora não o tenha procurado activamente. De facto, o sucessor de Suharto, Bacharuddin Jusuf Habibie, era “bem visto ... no Japão, onde a sua preferência por políticas proteccionistas era aceite”¹⁴.

O desejo de Habibie em agradar à comunidade internacional levou-o a nomear uma equipa económica que satisfazia os interesses financeiros internacionais e a proclamar o seu apoio ao programa de reformas do IMF. Para além disso, tal como referiu posteriormente a sua conselheira de política externa, Dewi Fortuna Anwar, o desejo de Habibie em agradar à comunidade internacional também o levou a desejar deixar a sua marca – ao mesmo tempo que reforçava as suas credenciais internacionais – ao resolver de uma vez por todas a questão de Timor Leste¹⁵. Como consequência, a 27 de Janeiro de 1999, o Ministro para a Informação, o Tenente-General Yunus Yosfiah, anunciou que o governo de Jacarta estava preparado para aceitar a independência imediata de Timor Leste se os timorenses rejeitassem a proposta de autonomia oferecida pela Indonésia. Este facto desencadeou a primeira reacção pública japonesa à proposta política de Habibie para Timor Leste. Num comunicado à imprensa, Tóquio oficialmente considerou bem vinda a decisão e proclamou a sua esperança que se conseguisse uma solução pacífica¹⁶.

A 8 e 9 de Fevereiro de 1999, a Indonésia e Portugal chegaram a um acordo relativamente aos termos gerais da proposta especial de autonomia alargada. A 11 de Março, a Indonésia aceitou que a consulta popular fosse realizada por voto directo, secreto e universal. O Japão afirmou estar satisfeito com estes progressos e reiterou a sua esperança em que se conseguisse uma solução pacífica¹⁷. A 23 de Abril, Indonésia e Portugal

13 John Bresnan, “The United States, the IMF, and the Indonesian Financial Crisis,” em Adam Schwarz and Jonathan Paris (coords.) *The Politics of Post-Suharto Indonesia* (Nova Iorque: Council on Foreign Relations, 1999), p. 95.

14 Bresnan, “The United States, the IMF, and the Indonesian Financial Crisis,” (nota 13), p. 94.

15 Dewi Fortuna Anwar, “The East Timor Crisis: An Indonesian View,” em Bruce Brown (coord.) *East Timor – The Consequences* (Wellington: New Zealand Institute of International Affairs, 2000), p. 20.

16 “On the East Timor Issue,” Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão (MNEJ), Comunicado pelo secretário para a imprensa, e director-geral para a imprensa e relações públicas, 28 de Janeiro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/1/128-2.html>>.

17 “On the East Timor Issue,” MNEJ, Comunicado pelo secretário para a imprensa, e director-geral para a imprensa e relações públicas, 12 de Março de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/3/312-8.html>>.

finalizaram o acordo que viria a ser assinado a 5 de Maio de 1999. Uma vez mais, Tóquio “considerou bem vindos o acordo ... e a reafirmação por parte do governo indonésio que continuaria a desempenhar as suas responsabilidades relativamente à manutenção da segurança em Timor Leste”¹⁸. O Japão afirmou “estar preparado para fazer uma contribuição para o processo tão grande quanto possível”¹⁹. De facto, enquanto fosse possível, Tóquio desejava apoiar tanto os indonésios como os timorenses. Contudo, em Abril de 1999, a violência em Timor Leste aumentou significativamente e, em consequência, existia crescente receio quanto ao futuro. O Japão não ignorava tal facto e o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Masahiko Komura, afirmou “esperar que o governo e as Forças Armadas indonésias (TNI [Tentara Nasional Indonesia]) continuassem a dispender um esforço tão grande quanto possível, com vista à manutenção da segurança em Timor Leste, de modo a que o processo de paz pudesse continuar pacificamente”²⁰.

Durante este período, quando no Japão se falava nas possíveis formas de contribuição para o processo tal significava que se tinha em mente prestar um volume de apoio financeiro tão grande quanto possível. O primeiro episódio relativo a Timor Leste do que é normalmente apelidado como a diplomacia japonesa de livro de cheques teve lugar a 1 de Junho de 1999, quando Tóquio anunciou que iria disponibilizar 10.1 milhões de dólares para financiar a consulta popular a organizar pelas Nações Unidas²¹. A UNAMET foi criada a 11 de Junho pela Resolução 1246 do CSNU com o objectivo de organizar e conduzir a votação que levaria à aceitação da proposta indonésia de um estatuto especial de autonomia alargada, ou à sua rejeição, o que alternativamente conduziria à independência do território²². Uma vez que a segurança era responsabilidade exclusiva da Indonésia, a UNAMET apenas foi autorizada a possuir 280 polícias civis (Civilian Police, CIVPOL) e, mais tarde, 50 oficiais militares de ligação (Military Liaison Officers, MLO). O Japão enviou

18 “On the East Timor Issue,” MNEJ, Comunicado pelo secretário para a imprensa, e director-geral para a imprensa e relações públicas, 24 de Abril de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/4/424.html>>.

19 “Position of the Government of Japan on the Tripartite Talks on East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 27 de Abril de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/4/427.html#2>>.

20 “Statement by Minister of Foreign Affairs Masahiko Koumura on East Timor,” MNEJ, Press Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 7 de Maio de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/5/507.html#2>>.

21 “Grant Assistance for the Peaceful Solution of the East Timor Issue,” MNEJ, 1 de Junho de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/6/601-2.html>>.

22 Nações Unidas, Resolução do Conselho de Segurança 1246, S/RES/1246, 11 de Junho de 1999, [página consultada em 18 de Setembro de 2001], <<http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1246.htm>>.

apenas três polícias civis e alguns oficiais militares de ligação²³. Embora tal tivesse sido uma contribuição menor, no entanto não deixou de ser uma decisão difícil para Tóquio devido à experiência vivida na operação de manutenção da paz no Camboja, onde a morte de um voluntário e de um polícia, respectivamente em Abril e Maio de 1993, provocou um enorme protesto por parte do público japonês, facto que criou desconfiança no governo relativamente à hipótese de enviar de novo civis para locais considerados perigosos. Os ataques, cada vez mais frequentes, perpetrados por grupos de milícias pró-autonomia sobre os adeptos da independência, e em especial o ataque ao escritório regional da UNAMET em Maliana e aos veículos de ajuda humanitária que passavam por Liquiçá, originaram um comunicado em que o governo de Tóquio declarou estar “profundamente preocupado” com a situação²⁴.

Inicialmente planeada para ocorrer a 8 de Agosto de 1999, a consulta popular acabou por ser adiada por constrangimentos de ordem logística e de segurança. Após dois adiamentos, a votação acabou por ter lugar a 30 de Agosto de 1999, rodeada por uma atmosfera política bastante tensa. Todavia, apesar da campanha de violência organizada pelas milícias pró-autonomia sob supervisão das TNI, 98.5% dos timorenses recenseados exerceram o seu direito de voto. Receando que o resultado da votação acabasse por ser revelado através de fugas de informação, a 3 de Setembro, o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, anunciou em Nova Iorque que 78.5% dos eleitores elegíveis – 344.580 votos válidos – haviam rejeitado a proposta indonésia de um estatuto especial de autonomia alargada, enquanto que 21.5% dos eleitores elegíveis – 94.388 votos válidos – a haviam aceite.

Confrontado com um resultado tão claro, Komura “considerou bem vinda a implementação livre e justa da votação” e salientou a necessidade de o governo indonésio “tomar todas as medidas necessárias, incluindo o controlo das milícias, com vista à manutenção da segurança e bem estar dos funcionários das Nações Unidas e outro pessoal”²⁵. Tal havia sido algo que a Indonésia não fizera no período antes da consulta

23 “Dispatch of Civilian Police Officers to East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo vice-secretário para a imprensa, Masaki Okada, 15 de Junho de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <www.mofa.go.jp/announce/press/1999/6/615.html#2>.

24 “Response of the Government of Japan to Reported Attack on the Regional Office of the United Nations Mission in East Timor (UNAMET),” MNEJ, Conferência de imprensa pelo vice-secretário para a imprensa, Chikahito Harada, 2 de Julho de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/7/702.html#2>>.

25 “Statement by the Minister for Foreign Affairs,” MNEJ, 4 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/9/904.html>>.

popular. Contudo, apesar da existência de provas irrefutáveis, Tóquio absteve-se de criticar a Indonésia de forma directa. Apesar da crescente atenção diplomática, no quadro geral da política externa japonesa, Timor Leste continuava a ser muito menos importante do que a Indonésia. Timor Leste era importante para o Japão apenas pelo facto de poder gerar problemas que afectassem seriamente a Indonésia. Como exemplo deste raciocínio, numa conferência de imprensa que teve lugar a 7 de Setembro de 1999, o governo de Tóquio afirmava que,

“os acontecimentos em Timor Leste podem condicionar o quadro mais vasto, que é o desafio que a própria Indonésia enfrenta neste período importante de transição. Paralelamente, é muito importante que a Indonésia garanta a transição rumo a um novo sistema de governo, e isto é também uma variável importante a ter em conta. Todos estes factos precisam de ser entendidos de forma equilibrada ... [...] Gostaríamos de ver a paz e a segurança restabelecidos em Timor Leste. Ao mesmo tempo, gostaríamos de ver igualmente a Indonésia garantir esta importante transição tão serenamente quanto possível. Temos de ter todos estes factos em conta quando deliberamos a nossa política”²⁶.

No meio de crescente caos e violência em Timor Leste, no meio de rumores de que o número de mortos poderia ser na ordem dos milhares, o Japão conjuntamente com outros países continuou a insistir no direito do governo indonésio de cumprir as suas responsabilidades relativamente à manutenção da segurança e bem estar. A 8 de Setembro, o embaixador japonês para a Indonésia, Takeo Kawakami, reuniu-se com Habibie e disse-lhe que a “situação actual não promovia o interesse [nacional] da Indonésia” e, portanto, Jacarta devia “cumprir a sua responsabilidade relativamente à manutenção da segurança e bem estar” em Timor Leste²⁷. Por outras palavras, a Indonésia deveria tentar controlar a situação, caso contrário poderia vir a ser confrontada com um ultimato internacional.

Esta possibilidade foi levantada uma vez mais a 9 e 10 de Setembro de 1999 durante a cimeira da APEC em Auckland, na Nova Zelândia. Os ministros dos negócios estrangeiros

26 “Japan’s Position in Regard to the Possibility of Withdrawing International Monetary Fund (IMF) Financing from the Republic of Indonesia,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 7 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/9/907.html#4>>.

27 “Japan’s Position in Regard to the East Timor Issue and the Possibility of Japan Participating in United Nations Peacekeeping Forces,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 10 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/9/910.html#3>>.

dos países membros da APEC e o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido, Robin Cook, representando a União Europeia, reuniram-se em sessão especial coordenada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Nova Zelândia, Don McKinnon, com o objectivo de discutir a situação em Timor Leste. Durante esta reunião foi possível alcançar o consenso de que a comunidade internacional teria de intervir²⁸. Mesmo assim, a 10 de Setembro, o Japão continuava a opôr-se à ideia de crescente pressão económica sobre Jacarta. Os representantes de Tóquio continuavam a “não considerar a hipótese de cancelar a ajuda económica à Indonésia, apesar desta corresponder a cerca de 60% da ajuda total que Jacarta recebia. Por outras palavras, apesar da sua capacidade de influência económica, o Japão não pensava em utilizá-la²⁹.”

Um impulso adicional para o envio para Timor Leste de uma força multinacional ocorreu a 12 de Setembro durante a cimeira trilateral Estados Unidos - Coreia do Sul - Japão. O Primeiro Ministro japonês Keizo Obuchi, o Presidente sul-coreano Kim Dae-jung e o Presidente norte-americano Bill Clinton emitiram um comunicado à imprensa exprimindo a sua grave preocupação com os acontecimentos em Timor Leste. Para além disso, apelaram ao governo indonésio para que “tomasse de imediato medidas que assegurassem que a vontade livremente expressa pelo povo timorense ... fosse respeitada”³⁰. Mais importante ainda, os três líderes também concordaram “trabalhar conjuntamente com as Nações Unidas e outros membros da comunidade internacional com o intuito de garantir esse fim”³¹. No mesmo dia, o secretário para a imprensa do Ministério dos Negócios Estrangeiros japonês declarou que “se o governo indonésio não consegue cumprir as suas responsabilidades no sentido de restaurar a segurança e a ordem, deveremos pedir à Indonésia que aceite de imediato o apoio da comunidade internacional no sentido de restaurar a segurança e a ordem”³². Ao mesmo tempo, Tóquio tornou claro que “não estava a equacionar qualquer mudança na sua política no que se referia à ajuda económica à Indonésia”³³.

28 David Dickens, “The United Nations in East Timor: Intervention at the Military Operational Level,” *Contemporary Southeast Asia*, 23:2 (Agosto de 2001), p. 216.

29 “Possibility of Other Methods which Could be Taken to Contribute to the Resolution of the Situation in East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 10 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/9/910.html#4>>.

30 DFAT, *East Timor in Transition 1998-2000*, (nota 7), p. 136.

31 DFAT, *East Timor in Transition 1998-2000*, (nota 7), p. 136.

32 “Situation in East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 12 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/1999/briefing1.html#2>>.

33 “Situation in East Timor,” (nota 32).

Uma vez mais, um excerto de uma conferência de imprensa do Ministério dos Negócios Estrangeiros japonês é revelador:

*“O Primeiro Ministro Obuchi adoptou a posição segundo a qual a responsabilidade no sentido de rectificar a situação inaceitável em Timor Leste e de restaurar a ordem cabe ao governo da Indonésia, e se o governo da Indonésia não for capaz de fazer cumprir essa responsabilidade, deve de imediato aceitar o apoio da comunidade internacional com vista a resolver essa situação. Adoptámos a posição de que a estabilidade política e económica da Indonésia é extremamente importante para a estabilidade da Ásia no seu todo”*³⁴.

Tal como outros países, durante o período entre Janeiro e Setembro de 1999, para além de se “congratular”, “receber com agrado” ou “desejar”, o Japão não estava preparado para fazer muito mais. O governo japonês sentia-se constringido pelo facto de qualquer outra opção mais determinada implicar um choque político com a Indonésia. E um conflito com Jacarta a propósito de Timor Leste estava totalmente fora de questão. O Japão estava preparado para fazer o que era possível desde que essas opções fossem aceites pela Indonésia. Sob enorme pressão, a 12 de Setembro de 1999, Habibie finalmente “expressou a disponibilidade da Indonésia para aceitar, através das Nações Unidas, o envio de uma força internacional de manutenção da paz para Timor Leste”³⁵. Três dias mais tarde, o CSNU adoptou por unanimidade a Resolução 1264 autorizando o estabelecimento de uma Força Internacional para Timor Leste (International Force East Timor, INTERFET), facto que foi oficialmente recebido pelo Japão com agrado.

Confrontado com sugestões para que disponibilizasse tropas para fazerem parte da INTERFET, o governo japonês evitou a questão alegando que tal hipótese não se colocava, uma vez que a Lei de Cooperação para a Paz Internacional (International Peace Cooperation Law, IPCL) – que define em que circunstâncias o Japão pode ou não participar em operações de manutenção da paz das Nações Unidas – não o permitia. Esta era uma limitação significativa, tendo em conta que o Japão “observava com dificuldade o desafio colocado pela Austrália, de forma tão directa, à soberania da Indonésia”³⁶. Porém, Tóquio

34 “Overview of the Current Situation concerning East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 17 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/9/917.html#2>>.

35 Nações Unidas, Resolução do Conselho de Segurança 1264, S/RES/1264, 15 de Setembro de 1999, [página consultada em 18 de Setembro de 2001], <<http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1264.htm>>.

36 Takashi Inoguchi, “A North-East Asian Perspective,” *Australian Journal of International Affairs*, 55:2 (Julho de 2001), p. 206.

não tinha outra opção se não continuar a sua diplomacia de livro de cheques. De facto o Japão estava preparado para “dar às forças multinacionais uma contribuição financeira substancial”³⁷. Tal foi particularmente importante pelo facto de forças multinacionais como a INTERFET não serem financiadas pelo orçamento de operações de manutenção da paz das Nações Unidas³⁸. Em situações destas, espera-se que os países que decidem contribuir paguem os custos da sua própria participação. Este facto levanta dificuldades para se encontrarem países dispostos, ou capazes de apoiar, a sua própria presença. Deste modo, acredita-se que a declaração de disponibilidade por parte do Japão em prestar uma contribuição financeira substancial – 100 milhões de dólares – para o “Trust Fund” das Nações Unidas para Timor Leste poderá ter convencido alguns dos países do Sudeste Asiático a participar na “coligação de vontades” que deu origem à INTERFET³⁹. Para além do mais, desde a constituição da UNAMET que o Japão fazia parte do grupo de contacto, designado por “Core Group”, que coordenou quer os esforços práticos no sentido de apoiar a UNAMET, quer toda a diplomacia diária ocorrida em Setembro de 1999⁴⁰.

O Japão, Timor Leste, e a independência

Os mesmos constrangimentos legais que impediram o Japão de participar na INTERFET reapareceram uma vez mais a 25 de Outubro de 1999, quando o CSNU adoptou a Resolução 1272 criando a UNTAET. Esta teria a responsabilidade de governar Timor Leste e para tal foi investida de todos os poderes necessários para exercer as funções legislativa e executiva, inclusivé a própria justiça⁴¹. Tal como acontecera com a INTERFET, um dos

37 “The Role of Japan in East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo vice-secretário para a imprensa, Chikahito Harada, 1 de Outubro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <www.mofa.go.jp/announce/press/1999/10/1001.html#6>.

38 DFAT, *East Timor in Transition 1998-2000*, pp. 43-4.

39 “Japanese Contribution to the United Nations Trust Fund for the Multinational Force in East Timor,” MNEJ, 4 de Outubro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/10/1004.html>>.

40 Ian Martin, *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot, and International Intervention* (Boulder: Lynne Rienner, 2001), p. 130.

41 Nações Unidas, Resolução do Conselho de Segurança 1272, S/RES/1272, 25 de Setembro de 1999. [página consultada em 20 de Setembro de 2001], <<http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1272.htm>>. Sobre o legado e as lições da UNTAET, ver Paulo Gorjão, “The Legacy and Lessons of the United Nations Transitional Administration in East Timor,” *Contemporary Southeast Asia*, 24:2 (Agosto de 2002), pp. 313-336. Para uma análise menos pessimista, ver Jonathan Steele, “Nation Building in East Timor,” *World Policy Journal*, 19:2 (Verão de 2002), pp. 76-87.

“Cinco Princípios” da IPCL impossibilitava o envio para Timor Leste de militares das Forças de Auto-Defesa (Self-Defense Forces, SDF). Sem um acordo de cessar-fogo (Princípio 1), neste caso entre as milícias timorenses pró-autonomia e a Frente Revolucionária de Timor Leste Independente (FRETILIN), as SDF (por outras palavras, as Forças Armadas japonesas) não puderam participar na INTERFET e não podiam participar na UNTAET⁴².

De facto, para além das suas contribuições financeiras, Tóquio pura e simplesmente não podia responder às exigências impostas pela maioria das operações de manutenção da paz das Nações Unidas. A situação em Timor Leste veio demonstrar uma vez mais que, caso Tóquio quisesse participar plenamente, tinham de ser alteradas as limitações legais que regulamentavam a participação japonesa em operações de manutenção da paz das Nações Unidas. A pressão para rever a IPCL era cada vez maior, não apenas devido à paralisia japonesa relativamente à INTERFET, mas também devido a factos ocorridos anteriormente. O lançamento por parte de Pyongyang de um míssil sobre o Japão em Agosto de 1998 e a presença em Março de 1999 de dois navios norte-coreanos em águas territoriais japonesas, aparentemente a exercer actividades de espionagem, contribuíram para reforçar a percepção de que Tóquio tinha de mudar não apenas a IPCL, mas também o carácter pacifista da sua Constituição, em especial o Artigo 9 que afirma ter o povo japonês renunciado para sempre à guerra.

No meio do desastre que estava a ter lugar em Timor Leste em Setembro de 1999, Obuchi disse que iria tentar eliminar “as restrições legais, de maneira a que o Japão pudesse participar plenamente nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas”⁴³. Incapaz de participar na INTERFET, o Partido Liberal Democrata, o Partido Liberal e o Novo Komeito concordaram que as SDF deveriam ser autorizadas a participar em todo o tipo de futuras forças de manutenção da paz das Nações Unidas⁴⁴. Este facto revelava um crescente consenso à volta da ideia de que o Japão deveria desempenhar um papel mais importante tanto a nível da segurança regional, como do ponto de vista internacional. Contudo, este acordo não se materializou em nenhuma iniciativa concreta. Apenas com o surgimento em Abril de 2001 de um novo Primeiro Ministro, Junichiro Koizumi, Tóquio começou a considerar mais seriamente uma reavaliação da IPCL e um eventual envolvimento das SDF em Timor Leste. Em meados de Junho de 2001, tornou-se público que o

42 “The Five Principles,” Gabinete do Primeiro Ministro, Secretariado da Sede da Cooperação para a Paz Internacional [página consultada em 14 de Setembro de 2001], <http://www.pko.go.jp/PKO_E/pref_e.html#5rules>.

43 “Obuchi Calls for Loosening Limits on SDF Deployments,” *Japan Times*, 17 de Setembro de 1999.

44 “Parties Agree to Expand SDF Reach to U.N. Missions,” *Japan Times*, 29 de Setembro de 1999.

Director-Geral da Agência de Defesa (por outras palavras o Ministro da Defesa), Gen Nakatani, iria visitar Timor Leste, facto que foi interpretado como prova de que Koizumi queria assumir “um papel mais assertivo a nível diplomático e de segurança” do que os seus antecessores⁴⁵. Prevista para ter lugar a 12 de Setembro de 2001, a visita de Nakatani foi cancelada à última hora. Os atentados terroristas contra o World Trade Center em Nova Iorque e o Pentágono em Washington D.C. acabariam por fornecer acrescidos argumentos àqueles que defendiam a revisão da IPCL. Como consequência dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, o Japão criou nova legislação que veio permitir às SDF apoiar os Estados Unidos na campanha militar contra o terrorismo no Afeganistão.

A 6 de Novembro, Koizumi accionou os mecanismos burocráticos necessários para enviar unidades de engenharia das SDF para Timor Leste em 2002⁴⁶. Esta decisão foi acolhida de imediato com agrado pela Austrália⁴⁷. As operações previstas para as SDF eram basicamente tarefas de rectaguarda, questões de logística como a reparação e construção de estradas e pontes⁴⁸. Tóquio tomara a decisão formal de enviar tropas depois de, a 1 de Novembro de 2001, o CSNU ter aprovado a proposta de independência do território para 20 de Maio de 2002. Acresce que na mesma altura o CSNU se comprometeu a manter no território, provavelmente ainda por mais dois anos, forças de manutenção da paz. Paralelamente, o Japão aproveitava também a oportunidade para rever a IPCL. A 20 de Novembro, Koizumi propunha uma lei que alargava o alcance da participação das SDF em operações de manutenção da paz das Nações Unidas e diminuía as restrições à utilização de armas nessas missões⁴⁹. Segunda esta lei, o Japão poderia finalmente monitorar situações de cessar-fogo, desarmar forças locais, patrulhar zonas desmilitarizadas, e recolher e inutilizar armas abandonadas. Acresce que, segundo esta proposta de lei, as SDF passariam a poder “proteger aqueles que estejam ‘sob sua protecção’ como por exemplo militares de outros países, refugiados, e funcionários das Nações Unidas e de outras

45 Michael Millett, “Japan Mulls Peacekeeper Position in East Timor,” *Sydney Morning Herald*, 23 de Junho de 2001.

46 “The Initiation of Preparations for Dispatching a Self Defense Force Engineer Unit to Peace-Keeping Operations in East Timor,” MNEJ, 6 de Novembro de 2001, [página consultada em 12 de Novembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2001/11/1106.html>>.

47 Alexander Downer, “Japan’s Contribution to UN Peacekeeping Force in East Timor Welcome,” DFAT Media Release, 8 de Novembro de 2001. [página consultada em 12 de Novembro de 2001], <http://www.dfat.gov.au/media/releases/foreign/2001/fa166_01.html>.

48 “Japan Orders Preparations for Peacekeepers to East Timor,” *Kyodo News Service*, 6 de Novembro de 2001; e, “Japan to Prepare Military for East Timor Peacekeeping,” *Reuters*, 6 de Novembro de 2001.

49 “Japan Approves Bill on Larger Peacekeeping Role for Self-Defense Forces,” *Kyodo News Service*, 20 de Novembro de 2001.

organizações internacionais”⁵⁰. A 30 de Novembro, a Câmara dos Representantes japonesa aprovou a lei proposta por Koizumi e a Câmara dos Conselheiros ratificou-a a 7 de Dezembro de 2001⁵¹. Este foi um passo muito importante – qualitativa e possivelmente quantitativamente – na contribuição japonesa para as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Qualitativamente, o Japão pode agora tomar parte em quase todo o tipo de actividades de manutenção da paz. Quantitativamente, se até ao momento os militares japoneses correspondiam a cerca de 0.1% do pessoal envolvido em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, a partir desta data e ao abrigo das novas condições Tóquio pode aumentar o seu volume de participação.

E se do ponto de vista interno japonês existiam condições para uma presença militar japonesa em Timor Leste, o mesmo era verdade do ponto de vista internacional. Este apoio partia desde logo dos próprios líderes políticos timorenses, caso de José Alexandre “Xanana” Gusmão, José Ramos Horta, and Marí Alkatiri, que haviam afirmado publicamente querer a presença dos militares das SDF nas forças de manutenção da paz das Nações Unidas no território. Xanana Gusmão afirmou em Julho de 2001 que se o Japão decidisse contribuir com unidades militares para a força de manutenção da paz, “eu considerarei a decisão bem vinda”⁵². O Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Ramos Horta, disse também em Agosto de 2001 que “consideraria bem vinda a participação de uma unidade de logística das SDF na operação de manutenção da paz das Nações Unidas” em Timor Leste⁵³. O Primeiro Ministro, Alkatiri, afirmou igualmente em Outubro de 2001 apoiar a contribuição japonesa para a força de manutenção da paz das Nações Unidas no território⁵⁴. A 3 de Dezembro de 2001, esta posição foi comunicada directamente por Alkatiri à ministra dos Negócios Estrangeiros, Makiko Tanaka⁵⁵. Afinal,

50 “Japan Approves Bill on Larger Peacekeeping Role for Self-Defense Forces,” (nota 49). Ver também “Cabinet Approves Bill Easing SDF Peacekeeping Restraints,” *Japan Times*, 21 de Novembro de 2001; e, “Cabinet OK’s PKO Revision Bill,” *Yomiuri Shimbun*, 21 de Novembro de 2001.

51 “Japanese Lower House Approves Expanded Peacekeeping Role for Defense Forces,” *Kyodo News Service*, 30 de Novembro de 2001; “Japan Passes Bill to Beef Up UN Peacekeeping Role,” *Agence France-Presse*, 7 de Dezembro de 2001; “Diet Approves Bill that Boosts SDF Role as Peacekeepers,” *Japan Times*, 8 de Dezembro de 2001; e, “Revision Expands SDF Role,” *Asahi Shimbun*, 8 de Dezembro de 2001.

52 “East Timor Leader to Welcome Japanese Participation in UN Peacekeeping,” *Mainichi Shimbun*, 14 de Julho de 2001.

53 “Timorese Leader Ramos Horta Welcomes Japanese Peacekeeping Role,” *Kyodo News Service*, 22 de Agosto de 2001.

54 Conversa com Alkatiri durante o lançamento do Instituto Internacional de Estudos Asiáticos e Intercâmbio (IASI), no Porto, a 24 de Outubro de 2001.

55 “East Timor Backs Japan’s Plan to Take Part in PKO in Territory,” *Kyodo News Service*, 3 de Dezembro de 2001.

do ponto de vista dos líderes timorenses, a questão sobre se o envio de militares das SDF se faria sob as antigas restrições impostas pela IPCL, ou ao abrigo do recentemente aprovado novo estatuto, não era muito relevante. O seu desejo principal era que os militares das SDF estivessem fisicamente presentes em Timor Leste, independentemente das condições que pudessem constringer essa mesma presença. A única oposição em Timor Leste tem vindo de algumas organizações não-governamentais timorenses, pelo facto de Tóquio ainda não ter pedido formalmente desculpa pelas atrocidades cometidas no território durante a II Guerra Mundial⁵⁶.

O apoio timorense à presença das SDF no território foi bem vindo, embora não tenha sido por si só determinante para o seu envio. De facto, a decisão japonesa foi tomada após a consulta que foi realizada às várias partes directa ou indirectamente envolvidas. A 28 de Maio de 2001, o Ministro dos Negócios Estrangeiros australiano, Alexander Downer, informou em Tóquio a sua homóloga, Tanaka, que Camberra “apelava a que o Japão, para além de fornecer ajuda financeira, participasse nas operações de manutenção da paz em Timor Leste”⁵⁷. Por sua vez, membros do governo indonésio deram também o seu consentimento. O Ministro Coordenador para os Assuntos Políticos, Sociais e de Segurança, o General Susilo Bambang Yudhoyono, afirmou isso mesmo quando a 17 de Agosto de 2001, se encontrou em Jacarta com o Secretário-Geral do Partido Liberal Democrata, Taku Yamasaki. Durante a sua reunião foi discutida a intenção de Tóquio em participar na operação de paz das Nações Unidas em Timor Leste e Yudhoyono apoiou essa iniciativa⁵⁸. O mesmo fez a Presidente da Indonésia Megawati Sukarnoputri, facto que era considerado obrigatório do ponto de vista japonês. A 11 de Setembro de 2001, Sukarnoputri disse em Jacarta a Nakatani que “compreendia os planos japoneses de enviar no próximo ano pessoal das SDF para fazer parte da operação de manutenção da paz das Nações Unidas em Timor Leste”⁵⁹. Ao longo de 2001, uma mensagem semelhante havia sido transmitida discretamente por Portugal ao Japão. Mais do que compreender, Lisboa incentivou essa mesma presença. Durante a visita oficial de Tanaka a Lisboa, a 7 de Janeiro de 2002, o Presidente da República Jorge Sampaio, confirmou considerar o “envio importante”, e a mesma mensagem foi transmitida pelo Primeiro Ministro António Guterres e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Jaime Gama⁶⁰.

56 “Twelve NGOs Oppose Japan SDF,” *Suara Timor Lorosae*, 5 de Setembro de 2001.

57 ‘Australia’s Downer Urges Japan to Help in East Timor’, *Japan Times*, 29 de Maio de 2001.

58 “Timorese Leader Ramos Horta Welcomes Japanese Peacekeeping Role,” *Kyodo News Service*, 22 de Agosto de 2001.

59 “Indonesian President Backs Japanese Peacekeeping Role in East Timor,” *Kyodo News Service*, 11 de Setembro de 2001.

60 “Japan, Portugal agree to Cooperate against Terrorism”, *Kyodo News Service*, 8 de Janeiro de 2002.

Desde Fevereiro de 2002, o Japão enviou 10 elementos para o quartel-general da componente militar das Nações Unidas em Timor Leste e 680 militares das unidades de engenharia. Embora os militares japoneses tenham sido enviados para o território ainda durante a vigência final da UNTAET, será ao serviço da componente militar da Missão de Apoio das Nações Unidas em Timor Leste (United Nations Mission of Support in East Timor, UNMISET), criada após a independência do território a 20 de Maio de 2002, que as SDF irão procurar contribuir não só para a estabilidade timorense, mas acima de tudo para procurar atenuar as reticências regionais que ainda existem sobre o estatuto político e militar do Japão no pós-Guerra Fria.

O Japão dificilmente poderia ter encontrado uma oportunidade com melhores condições para contribuir para a segurança regional. Não apenas existiu internacionalmente um entendimento comum que favoreceu o envio de militares das SDF para Timor Leste, como também são nesta altura relativamente diminutos os riscos que as SDF irão correr⁶¹. Mesmo assim, a experiência das SDF em Timor Leste será um primeiro teste para avaliar se o Japão está ou não preparado para desempenhar um papel regional e internacional mais importante.

Conclusões

Este artigo descreve e analisa a política externa japonesa relativamente a Timor Leste entre 1975 e 2002. Sem qualquer margem para dúvidas, a recente decisão no sentido de enviar militares das SDF para Timor Leste, ao abrigo da operação de manutenção da paz das Nações Unidas, foi um grande acontecimento, não apenas nos termos do contexto bilateral, mas também do ponto de vista regional. De facto, esta era uma situação em que de alguma forma todas as partes, mais ou menos envolvidas, saíam a ganhar. Do ponto de vista de Timor Leste, a presença no território de contingentes militares japoneses e australianos ao serviço da operação de manutenção da paz das Nações Unidas – dois dos mais importantes aliados norte-americanos na região – é a situação quase ideal. A posição timorense poderá ser sumariada através da seguinte fórmula: se os Estados Unidos não querem ser um aliado formal de Timor Leste, então Timor Leste aliar-se-á aos Estados Unidos, ao ser aliado dos seus aliados⁶².

61 Agradeço a Kimberly Zisk a chamada de atenção para este facto. Comunicação por email a 14 de Setembro de 2001.

62 Agradeço a Carlos Gaspar a chamada de atenção para este facto. Comunicação por email a 5 de Setembro de 2001.

A Austrália também expressara o seu desejo de ver militares das SDF como capacetes azuis em Timor Leste. Tendo em conta que “a relação Estados Unidos – Japão é um dos pilares chave do envolvimento norte-americano na Ásia”⁶³, Camberra vê Tóquio como um importante actor no fornecimento de garantias de “liberdade e segurança de navegação e comércio, e de forte apoio ao papel das Nações Unidas no âmbito da segurança global”⁶⁴. Deste modo, a Austrália espera que o Japão assuma um papel mais activo no que se refere à segurança regional. Camberra e Tóquio poderão funcionar como as duas âncoras da segurança asiática⁶⁵. A presença de militares das SDF em Timor Leste é vista na Austrália como mais um passo neste sentido. Para além do mais, Camberra considera que como aliado fiel da Indonésia, as boas relações diplomáticas entre Tóquio e Jacarta contribuirão para diminuir as ameaças externas à segurança de Timor Leste.

Os Estados Unidos há muito que pressionavam o Japão para que assumisse maiores responsabilidades enquanto garante da segurança regional. Referindo-se à contribuição diminuta que o Japão faz no quadro das operações de manutenção da paz das Nações Unidas e na sequência dos ataques terroristas ao World Trade Center e ao Pentágono, o sub-Secretário de Estado norte-americano para a Defesa, Richard Armitage, afirmou que o “Japão tem de mostrar a sua bandeira”⁶⁶, numa alusão à ausência frequente de contingentes militares japoneses em cenários de crise. Pelo menos desde a Guerra do Golfo, Washington encarava as contribuições regionais japonesas, de cariz financeiro, como insuficientes. Assim sendo, a contribuição das SDF para a operação de manutenção da paz das Nações Unidas em Timor Leste enquadra-se perfeitamente na agenda anteriormente descrita.

As Nações Unidas também pretendiam militares das SDF em Timor Leste não apenas em virtude das relações duradouras entre Tóquio e Jacarta, mas também devido à sua disponibilidade para prestar generosas contribuições financeiras. O Japão foi um dos maiores contribuintes financeiros para a INTERFET e, no âmbito das reuniões de doadores coordenadas pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas, têm sido um dos mais importantes suportes do desenvolvimento económico de Timor Leste.

No que se refere à antiga potência colonizadora, Portugal encorajou a presença de militares das SDF em Timor Leste como forma de contra-balançar a crescente influência

63 Department of Defense, *Defense 2000: Our Future Defense Force* (Camberra: Defense Publishing Service, 2000), p. 18.

64 Department of Defense, *Defense 2000* (nota 63), p. 37.

65 See Inoguchi, “A North-East Asian Perspective,” (nota 36), pp. 199-212.

66 Howard W. French, “Japan’s Prime Minister Pledges Support for American Retaliation,” *New York Times*, 20 de Setembro de 2001.

política e económica australiana. Para além disso, o estatuto de Tóquio enquanto um dos mais importantes aliados dos Estados Unidos foi igualmente tido em conta, na medida em que tal é um significativo elemento de dissuasão contra aqueles que, entre os militares indonésios, continuam a opor-se à independência de Timor Leste. Acresce que, a presença de militares australianos e japoneses no território garante um mínimo de atenção norte-americano relativamente ao que se passa em Timor Leste. Afinal, depois de tudo o que se passou, Washington não permitirá que o futuro timorense evolua na direcção errada. A resposta enérgica por parte dos Estados Unidos à decisão dos militares indonésios de enviar navios de guerra para o porto de Díli, em clara violação das águas territoriais timorenses, durante as cerimónias de independência, parece confirmar esta leitura.

A Indonésia considerou bem vinda a presença de militares das SDF em Timor Leste, uma vez que encara o Japão, enquanto aliado de longa data, como mais favorável aos seus interesses nacionais. Jacarta considera que, comparativamente à Austrália, terá maior capacidade de influenciar a postura japonesa em Timor Leste. Acresce que, na perspectiva indonésia, a presença militar do Japão é tanto mais bem vinda na medida em que a Austrália parece “estar a regozijar de triunfo, a exultar no seu papel de líder em Timor Leste”⁶⁷.

Por último, o Japão encarou Timor Leste como uma oportunidade que lhe permitia contribuir mais para a segurança regional e internacional, ao mesmo tempo que está a promover os seus próprios interesses nacionais. Afinal, uma maior contribuição militar para a segurança regional e internacional reforça as suas pretensões relativas à obtenção de um lugar permanente no CSNU. No passado, a sua falta de empenhamento e de contribuição para a segurança regional e internacional prejudicaram as suas pretensões relativas a um estatuto de grande potência. Ao procurar desempenhar um papel mais activo nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas, o Japão espera reverter esta situação. Neste sentido, a contribuição militar japonesa para a força de manutenção da paz em Timor Leste poderá vir a ser um passo vital não apenas para erradicar a imagem de Tóquio enquanto “free rider” em termos de segurança internacional, mas também para alcançar o objectivo final: um Japão de pleno estatuto internacional nas suas componentes económica, política e militar.

No início dos anos 90, o envolvimento que começara a ocorrer das SDF em operações de manutenção da paz das Nações Unidas conduziu à análise de que o Japão parecia ter

67 Dewi Fortuna Anwar, “A Southeast Asian Perspective,” *Australian Journal of International Affairs*, 55:2 (Julho de 2001), p. 218.

“embarcado numa nova fase da sua evolução enquanto potência internacional”⁶⁸. Contudo, no final da década, os anos 90 eram encarados retrospectivamente como uma oportunidade perdida⁶⁹. Se esta percepção continuará a ser dominante na próxima década é ainda cedo para avaliar. Mas, a ascensão ao poder por parte de uma nova geração de políticos – de que Koizumi é o exemplo principal – contribui para gerar alguma expectativa de que assim não será.

68 Aurelia George Mulgan, “Japan’s Participation in U.N. Peacekeeping Operations,” *Asian Survey*, 33:6 (Junho de 1993), p. 561.

69 See Yoichi Funabashi, “Japan’s Moment of Truth,” *Survival*, 42:4 (Inverno de 2000-01), pp. 73-4.

As Consequências Geopolíticas para Pequim dos Atentados de 11 de Setembro: Uma Análise Regional

Manuel Alexandre Garrinhas Carriço

Capitão de Infantaria. Professor assistente convidado de Relações Internacionais na Academia Militar.

Resumo

O presente artigo pretende analisar as consequências geopolíticas na região asiática da resposta norte americana ao ataque às torres do *World Trade Center* e ao Pentágono bem como as suas implicações para a República Popular da China. A congregação do apoio internacional para uma frente unida de combate ao terrorismo e para o posterior ataque ao regime *Taliban* do Afeganistão, às bases da *al-Qaeda* e a caça a Osama bin Laden, levou à presença de forças militares americanas na periferia das fronteiras continentais chinesas, provocando um marcado reajustamento no cenário geopolítico vizinho à China, o qual tem levado a liderança chinesa a reequacionar as suas prioridades e acções estratégicas regionais a curto prazo e a médio prazo.

Abstract

The present study intends to analyse the geopolitical implications in the Central and South Asian region to People's Republic of China from the September 11 terrorists attacks. The international coalition to fight terrorism and the subsequent American offensive in Afghanistan to destroy the Taliban regime, the al-Qaeda bases, and capture Osama bin Laden, led to a American military presence in the neighbourhood of China's continental frontiers, which pushed the Chinese leadership to re-evaluate his priorities and strategic regional planning in short and medium terms.

1. Introdução

“Vocês (americanos) têm um mundo de perigos sem um exército mundial. Por isso e na minha opinião, a América irá organizar o mundo. Não têm outra hipótese: é uma questão de vida ou morte. Não pode ser adiada. Não pode ser ignorada. Não pode ser gerida parcialmente.”

Shimon Peres, Ministro dos Negócios Estrangeiros de Israel¹

“Devemos aproveitar as oportunidades, desenvolvendo-nos e fortalecer ainda mais a nossa posição e função nas áreas nossas vizinhas... [Nós] devemos ter uma clara percepção estratégica e agarrar as iniciativas associadas à gestão da política externa nas regiões vizinhas... devemos gerir habilmente várias relações triangulares para os interesses estratégicos da China: o grande triângulo China-EUA-Japão, [o pequeno hexágono do grupo de Xangai] e os [cinco] pequenos triângulos da China-Japão-ASEAN, China-Japão-Rússia, China-Índia-Paquistão, China-Japão-Coreia do Sul e China-Coreia do Norte-Coreia do Sul.”

Yang Jianyong, investigador do Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas de Pequim²

Nas palavras do Ministro israelita os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 alteraram supostamente não só os Estados Unidos mas também a sua relação com o mundo. Muitos analistas políticos apressaram-se a equiparar os atentados ao *World Trade Center* e ao Pentágono com o ataque japonês a Pearl Harbour, o qual constituiu um ponto de viragem na forma como os Estados Unidos (EUA) então se viam perante o mundo. Para estes defensores de um polícia mundial de *stars and stripes* ao peito, a hora deste intervir havia soado. Outros analistas avançaram – precipitadamente – com a noção de que os ataques iriam terminar com a insularidade americana do pós-Guerra Fria e os tiques unilateralistas de George W. Bush, aumentando a sua sensibilidade para questões mais distantes geograficamente, mas não menos importantes. Para aqueles que se ressentiam da

1 Declaração efectuada em 27 de Novembro de 2001 no Council of Foreign Relations em Nova Iorque.

2 Citado em WANG, Fei-Ling, “Self-Image and Strategic Intentions: National Confidence and Political Insecurity”, in Yong Deng e Fei-Ling Wang (Eds), *In the Eyes of the Dragon: China Views the World*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1999, p. 38.

sombra de poder americano, um novo peso seria conferido a assuntos de política externa mais “suaves”: a pobreza, a SIDA, a dívida do terceiro mundo.

Nada disso aconteceu. Até agora não houve qualquer tipo de realinhamento da sua política externa dedicada aos “assuntos secundários”, nem alteração na prioridade de financiamento conferida ao desenvolvimento internacional, bem como qualquer reconsideração dos métodos e objectivos de política externa. Na verdade, parece que a pedra de toque da política externa norte americana será nos próximos dois anos (até às próximas eleições presidenciais) a segurança dos seus cidadãos. Washington irá procurar a cooperação de outras capitais com vista à prossecução de tais objectivos - mas não irá talhar uma *Pax Americana*. Como tal, as afirmações de que o mundo - estruturalmente falando - não mais seria o mesmo após os atentados de 11 de Setembro, independentemente da sua componente fortemente emocional, revelaram-se particularmente imprecisas e nalguns casos demasiado apocalípticas. O sistema internacional oscilou mas não soçobrou, havendo actualmente fortes indícios de que uma longa recuperação com vista a uma estabilização funcional do mesmo se tenha iniciado logo nos dias seguintes aos ataques terroristas³.

Para a República Popular da China (RPC) as consequências imediatas dos atentados traduziram-se num reinvestimento geopolítico dos Estados Unidos “numa área de interesse e de grande sensibilidade” para Pequim, o que levou ao acentuar de uma mentalidade de cerco já anteriormente omnipresente nos actuais círculos político-militares chineses. A intensidade deste sentimento de insegurança gerada primordialmente a partir do interior do Partido Comunista Chinês (PCC) contrasta fortemente com uma sensação de segurança nacional da China enquanto Estado. Actualmente, a elite governante demonstra uma peculiar mentalidade que mistura um ambicioso sentido de missão com um forte sentimento de receio e de ameaças à sua liderança. Apesar do seu ambicioso plano de modernização económica e consolidada confiança na condução dos destinos da China (recuperação da grandeza, do respeito, da prosperidade e do poder “perdidos”) o regime comunista tem sido contestado quer interna quer externamente, especialmente desde 1989 (aquando dos acontecimentos de Tienanmen). Estas pressões internas e externas forçaram o PCC a procurar refúgio na prosperidade económica e nos sentimentos nacionalistas, ou “patrióticos”. Não surpreendentemente, dada a natureza autoritária do sistema político da RPC, a insegurança do Partido Comunista tem-se essencialmente traduzido, por intermédio das suas organizações e máquinas de propaganda, como ameaças aos “interesses nacionais” no

3 Para uma discussão sobre este ponto leia-se IKENBERRY, John, “American Grand Strategy in the Age of Terror”, *Survival* n.º 4, 2001, pp. 19-34.

seio de um crescente poder por parte da China. O resultado, é uma fixação e uma veneração pelo “interesse nacional” no discurso político chinês. Existe assim um falso sentimento de insegurança nacional e de cerco que influencia as considerações estratégicas chinesas apesar do facto de a nação chinesa nunca ter estado tão segura como hoje, em mais de dois séculos. Um jornal patrocinado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros chinês declarou num artigo publicado que a “grande estratégia” da China deve considerar uma “segurança abrangente” de “segurança interna e externa, não apenas militar mas também política, económica e cultural”⁴. Pequim mantém-se assim particularmente vigilante a todos os perigos. É neste contexto que a análise que se segue se desenvolve.

Para a China, os ataques de 11 de Setembro às torres do *World Trade Center* em Nova Iorque e ao Pentágono em Washington, levaram a um crescendo das reuniões e encontros oficiais da elite política em Pequim, os quais contrastaram marcadamente com a toada de relativa indiferença demonstrada inicialmente pela imprensa chinesa e com a reacção de mutismo de Jiang Zemin, que foi o único dos chefes de Estado das grandes potências que não divulgou pública e prontamente uma declaração de apoio ao seu homólogo norte americano⁵. Por detrás deste progressivo incremento da importância geo-estratégica global e regional de tão trágico acontecimento e das resultantes expressões oficiais de condenação e de apoio condicional associado às posteriores acções militares desenvolvidas por Washington no Afeganistão por parte de Pequim (as quais e aos olhos dos mais optimistas, poderiam simbolizar uma nova Era de cooperação internacional e de desanuviamento da competição geopolítica entre os Estados Unidos da América e a República Popular da China) a liderança central chinesa (*zhongyang*) não logrou esconder uma forte ansiedade quanto ao redireccionamento estratégico dos países vizinhos e as possíveis implicações para o seu conceito de segurança e defesa, em resultado da presença de forças militares americanas numa área considerada como de vital interesse geopolítico para a China. Nas palavras de Ye Zicheng, Director do Departamento de Estudos Internacionais da Universidade de Pequim, “se os Estados Unidos estacionarem tropas em território paquistanês ou

4 YONGSHENG, Tang, “Comprehensive Security and Grand Strategy”, *World Affairs* nº 20, 1996, pp. 16-17.

5 Algumas horas depois dos atentados, Jiang Zemin contactou telefonicamente o seu homólogo americano, expressando o repúdio chinês por tais actos terroristas. No dia 12 de Setembro, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Tang Jiaxuan, telefonou ao Secretário de Estado norte americano, Colin Powell, expressando a sua simpatia para com os EUA. “Quarterly Chronicle and Documentation”, *The China Quarterly* nº 168, 2001, p. 1073. Não houve no entanto qualquer declaração televisiva, ao contrário do que foi feito pelos líderes das outras grandes potências. A primeira declaração oficial foi emanada no final do dia 11 de Setembro pela porta-voz do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Zhang Qiyue e demonstrava o repúdio da China pelos actos terroristas, abstendo-se de mencionar um total apoio e solidariedade. [Muzzi.com](http://muzzi.com); 12 de Setembro de 2001.

afegão, poderão prejudicar as relações entre Pequim e Washington e complicar o panorama na Ásia Central”⁶.

Na realidade, as consequências para a República Popular da China dos atentados de 11 de Setembro foram duas: uma forte reconstrução do cenário estratégico asiático, especialmente no seu flanco continental; e o concomitante risco de redução da margem de manobra e da posição favorável que ocupava no seio da nova ordem internacional (*xin guoji zhixu*)⁷ desde o final da Guerra Fria – pelo menos assim o pensava. Por muito que os analistas e estrategas europeus pretendam reclamar para o “velho continente” a prioridade de preocupação e actuação estratégica dos Estados Unidos, a verdade é que é indisfarçável a existência de um intencional processo de reinvestimento na Ásia, fruto da maior concentração mundial de povos muçulmanos e de potências nucleares e da “estabilização” da velha fronteira oriental da Europa (entenda-se a Rússia). A posição geograficamente central da China como o arauto da segurança regional asiática, ligada a vectores diplomáticos operativos como o da não interferência nos assuntos internos de outros Estados sofreu assim e aparentemente, um novo e forte abalo⁸.

2. A reacção oficial de Pequim

A reacção inicial chinesa aos atentados foi particularmente tímida se comparada por exemplo com a do Presidente russo Vladimir Putin (o qual poderia compreensivelmente partilhar com Pequim uma atitude de maior retracção política). Efectivamente, a imprensa chinesa chegou mesmo a revelar um certo grau de embaraçosa satisfação pelos acontecimentos ocorridos, multiplicando-se nos fóruns de discussão na Internet (controlados pelos organismos do governo) um regozijo pela “humilhação” americana. Este sentimento de “desforra” consubstancia-se como um dos elementos materializadores de um apelo nacionalista que atravessa os mais distintos sectores da sociedade⁹.

6 *China Daily News*; 9 de Outubro de 2001.

7 Os analistas chineses preferem a expressão nova ordem internacional à de nova ordem mundial (*xin shijie zhixu*) uma vez que a última apresenta uma conotação hegemónica que tendem a associar aos Estados Unidos.

8 Lembre-se que o primeiro choque materializou-se aquando dos bombardeamentos por parte da OTAN da República Sérvia em virtude da crise no Kosovo.

9 Veja-se os debates nos sites Sina.com e o Peoplesdaily.com. Para uma análise dos sentimentos nacionalistas e de revolta expressos aquando do bombardeamento accidental da embaixada chinesa em Belgrado no dia 10 de Maio de 1999 por um avião norte americano e do incidente com o avião americano EP-3 no dia 1 de Abril

Após algumas hesitações, o discurso oficial acentuou finalmente a sua clara condenação e repúdio das acções terroristas. Esta atitude de ambiguidade poder-se-à explicar pelas contradições que definem a política externa chinesa: ou seja, enquanto reclama para si um estatuto de grande potência mundial, a China permanece extremamente indiferente a tudo aquilo que não possa constituir uma ameaça aos seus interesses ou uma interferência sobre a sua esfera de influência regional. Os ataques terroristas em Nova Iorque “enforquilharam” geo-estratégicamente o *modus operandi* da China: primeiro, tornou-se incontornável uma associação à coligação liderada pelos Estados Unidos; e segundo, a intervenção militar americana teve lugar numa área sensível aos interesses regionais chineses.

Ultrapassado o dilema da tomada de decisão política, a liderança colegial chinesa avançou com uma retórica mais conciliadora, que pragmaticamente não escondeu as intenções de efectuar uma correlação directa entre a situação externa e os problemas domésticos associados à sua campanha de combate ao separatismo (Xinjiang, Tibete, Mongólia Interior e Taiwan) e ao terrorismo (Xinjiang). Por outras palavras, também a China lutava contra movimentos separatistas e terroristas no seu território, pelo que esperava agora uma maior compreensão da comunidade internacional, mas especialmente dos Estados Unidos, face às acções que levava e pretendia futuramente levar a cabo nesta área. Para o *zhongnanhai*¹⁰ a intencional codificação uniformizante dos conceitos de separatismo e de terrorismo extrapola um interesse nacional que pretende consolidar aos olhos de Pequim a inviolável noção de soberania e de não interferência externa nos assuntos políticos internos chineses.

Compreensivelmente a reacção norte americana, vocalizada por Colin Powell, quedou-se por uma sensata prudência oratória, ao abrigo da qual a inclusão da China na coligação considerava-se como algo de fulcral (devido ao estatuto regional de Pequim e ao facto de fazer fronteira com o Afeganistão) mas que não deveria ser alcançada a qualquer preço. Ante as cautelas diplomáticas americanas e o facto de saber que o factor tempo jogava temporariamente a seu favor (pelo menos enquanto a Casa Branca procurava congregar apoios internacionais à aliança anti-terrorista) Jiang Zemin estabeleceu três condições para o apoio de Pequim à resposta militar dos EUA: a apresentação de provas concretas da culpabilidade de Osama bin Laden, a consulta ao Conselho de Segurança das Nações

de 2001 leia-se respectivamente: GRIES, Peter Hays, “Tears of Rage: Chinese Nationalist Reactions to the Belgrade Embassy Bombing”, *The China Journal* nº 46, 2001, pp. 25-44. CARRIÇO, Manuel Alexandre G., “O Incidente com o EP-3: Ou Quando a Águia e o Dragão Colidem”; *Revista Militar* nº 6/7, 2001, pp. 543-563.

¹⁰ Complexo de edifícios governamentais nos arredores da praça de Tienanmen onde se situa a sede do governo chinês.

Unidas e o “respeito pelas vidas dos inocentes”. Uma vez mais, o seu apelo ao cumprimento da legalidade jurídica internacional assente nos princípios modeladores das relações internacionais segundo a Carta das Nações Unidas, buscava aparentemente fundamento nos cinco princípios da coexistência pacífica invariavelmente invocados pela China de cada vez que existem suspeitas ou receios de interferências nos assuntos internos dos Estados por parte da super-potência. Na verdade e mesmo após a declaração de apoio a George W. Bush, Jiang Zemin convocou uma reunião do Comité Político do Partido Comunista Chinês onde evocou os riscos para Pequim do recrudescimento da sombra de poder hegemónico americano na região do sudeste asiático¹¹.

Esta preocupação prefigurou o reverso da medalha da teoria da ameaça chinesa. De facto, após o impacto e a polémica das discussões académicas efectuadas nos Estados Unidos em meados da década de 90 em torno da “ameaça chinesa”, o bombardeamento accidental da embaixada chinesa em Belgrado veio provocar uma tendência mais acentuada da opinião negativa que a população chinesa possui sobre os EUA e que orbita os desenvolvimentos analíticos em torno da designada “teoria da conspiração americana” destinada a obstar ao crescimento do poder chinês¹². Para a maioria da imprensa nacional chinesa e dos média pró-Pequim em Hong Kong, a constituição de uma coligação internacional de combate ao terrorismo não é mais do que a continuação de uma estratégia iniciada aquando da Guerra do Golfo, prosseguida pelo reforço dos laços de cooperação bilateral com o Japão em termos de segurança, continuada pelas acções da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na ex-Jugoslávia e agora materializadas pela colocação de forças militares no Afeganistão e no Paquistão. Ilustrativamente, Ye Zicheng estabelece uma distinção entre os motivos subjectivos e as motivações objectivas dos EUA. Para este analista chinês, sob a “capa” do combate ao terrorismo, Washington procura consolidar o seu desejo de hegemonia e de contenção do poder chinês, efectuando “sucessivos saltos estratégicos de um mundo multipolar para um mundo unipolar, onde o unilateralismo e a intervenção militar poderão ser legitimamente validados”¹³. Tal aversão e suspeita quanto às verdadeiras intenções de Washington chegou inclusive - e

11 Willy Wo-Lap Lam; CNN.com; 9 de Outubro de 2001.

12 O império não-territorial norte americano (de investimento empresarial, de instituições financeiras, dos média, dos mercados bolsistas acoplados ao dólar, das bases militares, da rede de alianças e dos oleodutos) confere aos Estados Unidos um poder estrutural global que torna difícil a países como a China não sentirem um sentimento de cerco geopolítico. Veja-se STRANGE, Susan, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*; London, Pinter, 1988, pp. 24-25.

13 *China Daily News*; 24 de Setembro de 2001.

inicialmente – a validar o questionamento da efectiva responsabilidade da *al-Qaeda* nos atentados por parte dos média chineses.

3. As consequências geopolíticas vistas a partir de Pequim

O principal receio chinês a longo prazo centra-se na possibilidade de um crescimento da influência regional americana numa área particularmente importante para Pequim e mais concretamente com a eventualidade de uma efectiva e consolidada penetração político-económica do “tio Sam” no Paquistão – o maior aliado da China na região do sudeste asiático. Assim poder-se-à explicar – pelo menos parcialmente – o reforço entre 5 a 15 mil homens dos efectivos do Exército Popular de Libertação na província de Xinjiang, sob o pretexto de tamponar a pequena fronteira entre a China e o Afeganistão evitando um afluxo de refugiados, a fuga de possíveis terroristas para Xinjiang ou a movimentação de elementos Uighur para território afegão com o intuito de reforçarem as fileiras dos “estudantes de teologia”¹⁴.

Esta foi uma opção que contrasta marcadamente com as relativamente contemporizadoras posições de Pequim face ao regime *Taliban* desde a consolidação do seu poder no Afeganistão¹⁵. Aparentemente, a China terá mantido relações de alguma cordialidade com o Mullah Omar como forma de obstar pacificamente a uma eventual tentação do líder afegão em exportar o radicalismo islâmico para a província de Xinjiang, mas igualmente

14 Com a luta ao terrorismo internacional em pleno desenvolvimento e a vitória da Aliança do Norte no Afeganistão, Pequim aumentou a pressão na província de Xinjiang, tendo sido anunciado a prisão de 318 alegados terroristas uighures no âmbito de uma operação em larga escala de combate ao crime organizado e ao terrorismo. *Xinhua*, teletexto RTP, 27 de Dezembro de 2001. No dia 21 de Janeiro de 2002, Pequim publicaria um documento justificativo da sua repressão em Xinjiang, no qual sustenta que parte dos membros do movimento separatista uighur terão sido treinados e financiados directamente por Osama bin Laden. *Xinhua*, teletexto RTP, 21 de Janeiro de 2002.

15 Para uma retrospectiva sobre o papel do Afeganistão na geopolítica regional leiam-se entre outros: URBAN, Mark, *War in Afghanistan*, London, Macmillan, 1988. GHUFRAN, Nasreen, “The Taliban and the Civil War Entanglement in Afghanistan”, *Asian Survey* nº 3, 2001, pp. 462-487. RUBIN, Barnett, “Afghanistan Under the Taliban”, *Current History* nº 625, 1999. TOMSEN, Peter, “A Chance for Peace in Afghanistan: The Taliban’s Days Are Numbered”, *Foreign Affairs* nº 79, 2000. RUBIN, Barnett, *The Search for Peace in Afghanistan: From Buffer State to Failed State*, New Haven, Yale University Press, 1995. JALALI, Ali, “Afghanistan: The Anatomy of an Ongoing Conflict”, *Parameters* nº 1, 2001 (acessível em <http://Carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/01spring;jalali.htm>). ROY, Olivier, *Afghanistan: From Holy War to Civil War*, Princeton, Darwin Press, 1995. RASHID, Ahmed, *Taliban: Militant Islam, Oil, and Fundamentalism in Central Asia*, New Haven, Yale University Press, 2000.

como meio de contrariar a caracterização maniqueísta americana dos “Estados párias”, servindo como contraponto à sua política de oposição à hegemonia global e regional dos Estados Unidos¹⁶. Apesar de não ter reconhecido oficialmente o regime dos “estudantes de teologia” – cumprindo as determinações da Organização das Nações Unidas (ONU) – o embaixador chinês no Paquistão foi o único diplomata estrangeiro e não-muçulmano que se avistou no ano de 2000 com o Mullah Omar¹⁷. No entanto, esta cosmética preocupação em cumprir os preceitos jurídicos da ONU não se verificou na prática, tendo a China se recusado a aplicar o embargo económico e militar ao regime *Taliban* chegando inclusivé a lançar um programa de cooperação económica e técnica com o Afeganistão, num claro intuito de instrumentalização da liderança afegã em prol de interesses geo-estratégicos mais elevados¹⁸. Segundo algumas fontes, o intercâmbio chegou à esfera militar onde alegadamente em 1998 e na sequência da visita de uma delegação militar chinesa a Cabul – com especialistas em sistemas de lançamento de mísseis de cruzeiro americanos – terá sido assinado um acordo com vista à troca de informações e à recuperação de mísseis *Tomahawk* americanos não detonados, aquando do bombardeamento norte americano do Afeganistão em Agosto de 1998¹⁹. O pragmatismo geopolítico chinês uma vez mais vinha ao de cima, como vector operativo essencial à preservação da sua estabilidade interna e externa, propiciadoras da prossecução do objectivo último do crescimento e do desenvolvimento económico da China²⁰. A possibilidade da existência de um Estado revolucionário

16 Na realidade e não obstante as declarações alarmistas de Pequim, o número de guerrilheiros uighur inseridos na rede da *al-Qaeda* e pró-*Taliban* é negligenciável (poucas dezenas) apesar de a China instrumentalizar intencionalmente a ligação entre estes guerrilheiros em Xinjiang e o terrorismo internacional. Veja-se BECQUELIN, Nicolas, “Xinjiang in the Nineties”, *The China Journal* n° 44, 2000, pp. 65-90.

17 *Xinhua*, teletexto RTP, 20 de Setembro de 2001. Note-se que aquando da ascensão ao poder dos *Taliban* – que entre outros actos castraram e enforcaram o Presidente deposto Najibullah – a administração Clinton não criticou tal acção, não criticando a estrita interpretação que faziam da lei islâmica. A empresa petrolífera norte americana Unocol, que pretendia construir gasodutos e oleodutos do Turquemenistão para o Paquistão e a Índia (via Afeganistão) chegou a receber alguns líderes dos “estudantes de teologia” no seu edifício sede na Califórnia, tendo-os conduzido inclusivé a Washington onde procuraram obter um reconhecimento formal do regime *Taliban*. *Washington Times*, November 5, 2001.

18 A cooperação técnica incluía as áreas de hidráulica e de minas, tendo inclusivé e ironicamente o último destes acordos sido anunciado na véspera dos atentados de Nova Iorque. Chinaonline.com; 11 de Setembro de 2001. Mais comprometedor foi o facto de duas empresas chinesas estarem envolvidas desde 1999 na instalação de cabos e redes de fibra óptica contratadas pelo regime *Taliban*. Devido a constrangimentos financeiros do governo afegão, o contrato acabaria por ser suspenso, o que permitiu ao governo chinês negar qualquer tipo de cooperação nesta área. *Washington Times*, September 28, 2001.

19 Agência INRA, 12 de Dezembro de 1998. Foram disparados pela Marinha norte americana cerca de 79 mísseis que atingiram alvos no Sudão e no Afeganistão. *Jane's Defense Weekly*, 21 April 1999; p. 8.

20 Alegadamente os dois governos chegaram a acordar e a operar uma ligação aérea directa entre Cabul e Urumqi, a capital provincial de Xinjiang. Muzi.com; 21 de Outubro de 2001.

como potencial exportador de uma “Guerra Santa” para Xinjiang era algo de extremamente perigoso para Pequim e que só uma aproximação de diplomacia preventiva ao regime *Taliban* poderia evitar²¹. Só assim se pode compreender as acções do Estado chinês (*guoqing*).

Quanto ao Paquistão, a sua “magnetização político-económica” para o campo americano provocou preocupações bem mais sérias na liderança chinesa do que a deposição do regime *Taliban*²². Com efeito, é sobejamente conhecida a extensa cooperação militar entre Pequim e Islamabad e os inerentes benefícios estratégicos e económicos que a China extrai de tais acordos, quanto mais não seja pela componente trilateral que a estes se encontram associados – à luz da qual o Paquistão se formaliza como um “equivalente” contrapeso ao poder militar e nuclear regional de Nova Delhi²³. Não poucas vezes, Pequim tem-se abtido de criticar ou denunciar o regime militar paquistanês, não escondendo no entanto a sua legítima preocupação com a onda fundamentalista islâmica que tem varrido o país²⁴. A cedência do governo paquistanês à pressão norte americana com vista a isolar o regime dos “estudantes de teologia” quer física quer politicamente e as contrapartidas económicas apresentadas por Washington em troca de tal colaboração, enfraqueceram substancial-

21 Veja-se HU, Xiaobu, “China, Pakistan, and the ‘Taliban Syndrome’”, *Asian Survey* nº 4, 2000, pp. 641-657.

22 O “trunfo” paquistanês foi utilizado contra Washington por parte de Pequim em várias situações, a mais mediática das quais nos finais de 1992, quando em resposta à venda americana de 150 aviões F-16 a Taiwan, a China vendeu vários mísseis balísticos de curto alcance (M-11) a Islamabad, colocando em causa a política patrocinada pela Casa Branca de assinatura de um Tratado Internacional de Não Proliferação Nuclear.

23 Os EUA tiveram a sua quota parte de responsabilidade na formação de cientistas nucleares indianos e paquistaneses, tendo o “pai” do programa nuclear indiano, Abduz Kalam, frequentado um curso de quatro meses nos Estados Unidos, para além de até 1974 Washington ter subsidiado bolsas de investigação para cientistas indianos. Analogamente, cientistas paquistaneses foram treinados no Centro de Voo de Wallops na Virgínia. Veja-se LAMPTON, David, *Same Bed Different Dreams: Managing US-China Relations, 1989-2000*, Berkeley, University of California Press, 2001, p. 90. Leia-se igualmente AHMED, Samina, “Pakistan’s Nuclear Weapons Program: Turning Points and Nuclear Choices”; *International Security* nº 3, 1999, pp. 178-204.

24 “A China é o parceiro mais fiável e leal do Paquistão, ao contrário dos Estados Unidos que ora apoiam ora abandonaram ciclicamente Islamabad, consoante a maior ou menor amplitude dos interesses de Washington na região. O ressentimento e a desconfiança face aos Estados Unidos ainda é grande não só no seio da instituição militar como em toda a sociedade paquistanesa.” Conversa do autor com o professor paquistanês, Zafar Cheema, na conferência internacional “Terrorismo na Ásia Central e Meridional” realizada em 25 de Janeiro de 2002 no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas em Lisboa. Em 23 de Maio de 1999, aquando da visita a Pequim do general Perez Musharraf, então Chefe de Estado-Maior do Exército paquistanês e actual Presidente do Paquistão, o Chefe do Departamento Geral de Estado-Maior e Pessoal do EPL, o general Fu Quanyou, declarou que “os laços militares entre a China e o Paquistão são uma componente vital da relação de parceria cooperativa abrangente entre os dois países”. Citado em GARVER, John, “The Restoration of Sino-Indian Comity Following India’s Nuclear Tests”, *The China Quarterly* nº 168, 2001, p. 882.

mente a capacidade de influência regional chinesa demonstrando as vulnerabilidades da “carta paquistanesa” no jogo de Pequim²⁵. As manifestações de apoio aos *Taliban* pelos sectores mais fundamentalistas da sociedade paquistanesa e os riscos de uma instabilidade interna passível de subverter o regime militar do General Musharraf e de desagregar a estrutura de comando e controlo do armamento nuclear, podendo levar a que caísse nas mãos dos radicais religiosos com resultados dramáticos para a região, levou a que Washington reforçasse a sua vigilância sobre esta potência nuclear assumindo uma atitude mais pró-activa²⁶. Aparentemente, a maior acutilância da política americana na região poderá servir os objectivos de uma maior estabilidade, reduzindo ainda mais os riscos de uma confrontação indirecta entre Pequim e Nova Delhi por intermédio do Paquistão em torno da questão de Caxemira²⁷. Para tal a China terá de demonstrar (como parece querer fazer) tanto a Washington como a Nova Delhi que é uma parte da solução e não uma parte do problema na Ásia meridional. O desafio que se coloca à liderança chinesa prende-se com a capacidade de possuir a “arte e o engenho” político-diplomático para conseguir envolver cooperativamente a Índia (evitando uma maior deriva desta para o campo dos Estados Unidos) sem colocar em causa a sua *entente* com o Paquistão, ao mesmo tempo que compete com indianos e paquistaneses pela “simpatia política” americana²⁸. Sem dúvida um desafio de contornos Sísifianos.

Sob este ponto, o combate ao terrorismo pode-se prefigurar como uma benção paradoxal, podendo tanto estabilizar a região como lançá-la numa espiral de extremismo

25 *Jane's Defense Weekly*, 18 July 2001; pp. 18-19. A actual pressão americana sobre o general Musharraf implicou que este abdicasse dos dois únicos “sucessos” da política externa paquistanesa proporcionados pelos seus serviços de informações militares: a instalação de um amigável regime *Taliban* no Afeganistão e o apoio aos movimentos separatistas na Caxemira indiana. Para uma perspectiva paquistanesa e indiana sobre o combate ao terrorismo leiam-se respectivamente: AHMED, Samina, “The United States and Terrorism in Southwest Asia: September 11 and Beyond”, *International Security* nº 3, 2001, pp. 79-93 e CHELLANEY, Brahma, “Fighting Terrorism in Southern Asia: The Lessons of History”, *International Security* nº 3, 2001, pp. 94-116.

26 Veja-se JAN, Ameen, “Pakistan on a Precipice”; *Asian Survey* nº 5, 1999, pp. 699-719.

27 Pequim tem conservado sobre a disputa de Caxemira uma posição de neutralidade activa, defendendo a não internacionalização da disputa e a sua resolução no âmbito bilateral, ao abrigo das resoluções do Conselho de Segurança da ONU (que advogam a realização de um *referendum* que não é aceite pela Índia) e do acordo de 1972 de Simla (que na opinião de Nova Delhi revoga a necessidade da realização de um plebiscito). Esta actuação chinesa é compreensível tendo em linha de conta o seu combate a movimentos secessionistas no Tibete e em Xinjiang.

28 A mobilização militar e os testes de mísseis por parte da Índia mais não são do que sinais para Washington, fazendo com que a Casa Branca (e o número 10 de Downing Street) tenham de pressionar o Paquistão com vista a que possa ser cortado o apoio aos militantes separatistas da Caxemira indiana. Nova Delhi parece seguir uma estratégia de “desestabilização regional laboratorialmente controlada”.

político-religioso e cujas envolventes do recente ataque ao parlamento indiano por parte de um alegado grupo sediado na parte paquistanesa de Caxemira – que levou ao recrudescimento das tensões militares na fronteira entre os dois países – se encarregaram de demonstrar. Caso o governo paquistanês consiga prender e julgar os verdadeiros responsáveis pelo ataque, poder-se-ão criar algumas condições favoráveis ao estabelecimento de medidas criadoras de confiança político-militares, mas para tal torna-se igualmente indispensável que o governo indiano demonstre alguma flexibilidade política e não se escude numa excessiva ortodoxia nacionalista particularmente perigosa quanto as desavenças opõem duas potências nucleares²⁹. O potencial nuclear indiano contra o qual a China desde cedo procurou construir uma coligação de Estados nucleares responsáveis tendentes a preservar o seu estatuto como única potência nuclear regional, revelou-se como um fracasso político-estratégico, uma vez que e ao contrário de Islamabad, Nova Delhi nunca chegou a ser sujeita aos mesmo regimes de inspecção e controlo e de sanções internacionais³⁰. Adicionalmente, para muitos estrategas chineses a ameaça quer directa quer

29 Não se deve no entanto, subalternizar a delicada situação política do Primeiro Ministro indiano, Atal Behari Vajpayee, o qual e na sua perspectiva, foi atraído por duas vezes pelo General Musharraf. A primeira vez em Julho de 1999, aquando da ofensiva militar paquistanesa a Cargil (quando o General era Chefe de Estado Maior do Exército paquistanês) e a segunda, um ano depois – já como Presidente do Paquistão – quando foi convidado por Vajpayee para uma cimeira em Agra, onde boicotou as aberturas negociais indianas. A debilidade da coligação governativa a que preside, aliada às desconfianças pessoais que nutre pelo Presidente paquistanês podem justificar o actual carácter menos cooperativo e inflexível do tradicionalmente “pacífico” Primeiro Ministro indiano. Para o editor principal do *Asian Age* de Nova Delhi, M. J. Akbar, não parece possível que os sentimentos pessoais de Vajpayee possam condicionar a política indiana face ao Paquistão. Para Akbar, só os nacionalistas indianos podem melhor do que ninguém entrar em processos negociais com o Paquistão – uma vez que as críticas a existirem viriam do próprio Partido. Conversa com o autor aquando da conferência internacional “Terrorismo na Ásia Central e Meridional” realizada em 25 de Janeiro de 2002 no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas em Lisboa. Para uma visão sobre eventuais abordagens negociais entre Nova Delhi e Islamabad leia-se: SINGER, Clifford E., Jyotika Saksena e Milind Thakar, “Feasible Deals with India and Pakistan After the Nuclear Tests: The Glenn Sanctions and US Negotiations”, *Asian Survey* nº 12, 1998, pp. 1161-1178.

30 Veja-se MISTRY, Dinshaw, “Diplomacy, Sanctions, and the US Nonproliferation Dialogue with India and Pakistan”, *Asian Survey* nº 5, 1999, pp. 753-771. Quando em 17 de Janeiro de 2001, a Índia testou com sucesso o seu míssil balístico de alcance intermédio (o Agni II) não hesitou em apontar a China como a sua maior preocupação de segurança, isto no último dia da visita a Nova Delhi do ex-Primeiro Ministro chinês Li Peng que permanece como uma figura central do Comité Permanente do Politburo. *Washington Post*; January 18, 2001. Durante esta visita, Li Peng informou o governo indiano de que uma esquadra da Marinha do EPL não iria participar no exercício conjunto *Fleet Review* da Marinha indiana com forças marítimas de mais 19 países (incluindo os quatro do Conselho de Segurança da ONU) planeado para 15-18 de Fevereiro de 2001. Aparentemente tal decisão poder-se-à ter prendido com o facto de o Paquistão não ter sido convidado a participar. Analogamente e segundo algumas fontes, Taipé e Nova Delhi terão em funcionamento um acordo de cooperação militar e técnica de troca de informações estabelecido aquando da presidência de

indirecta dos Estados Unidos sobre a política chinesa no Tibete, poderá agora assumir contornos mais realistas e bem mais catastróficos do que o anteriormente delineado³¹.

O Grupo de Xangai formalizado em 1996 e que engloba a China, a Rússia, o Cazaquistão, o Quirgistão, o Tadjiquistão e o Uzbequistão revelou-se igualmente como um dos principais prejudicados - em termos colectivos não individuais - com os atentados de 11 de Setembro. O patrocínio de Pequim a este grupo foi desde sempre intencional e pejado de um frio calculismo geopolítico, exprimindo segundo o discurso oficial chinês um modelo harmonioso de relação entre Estados em luta por um desenvolvimento económico sustentado e com um maior ou menor grau de marginalização por parte do Ocidente. Aos olhos da China a utilidade de tal fórum de parceria centra-se em dois pontos: a necessidade de obter o apoio ou a neutralidade dos Estados vizinhos na sua luta ao movimento secessionista uighur de Xinjiang e a constituição de um anteparo geopolítico contra o poder dos Estados Unidos na Ásia Central. Se os pressupostos associados ao primeiro ponto foram revitalizados e a condenação ao separatismo expressa por todos os Estados do grupo, reforçou a posição chinesa no que a Taiwan diz respeito, o mesmo não se pode aplicar no que ao segundo ponto concerne.

Se o objectivo de constranger a influência geopolítica americana na região nunca foi dissimulado por Pequim, a sua preocupação e ansiedade foram substancialmente aumentados especialmente aquando da realização de exercícios militares conjuntos entre forças da OTAN e do Cazaquistão em 1998. Com os atentados de 11 de Setembro, os restantes Estados do Grupo de Xangai não hesitaram em manifestar o seu apoio aos EUA, tendo mesmo todos (excepto a Rússia - mas com o seu consentimento, uma vez que se tratava de uma área de influência de Moscovo) disponibilizado infra-estruturas de apoio às forças militares americanas com vista à missão de ataque ao regime *Taliban* do Afeganistão e tudo sem terem efectuado uma prévia consulta ao parceiro chinês. As contrapartidas america-

Lee Teng-hui. Estas revelações não deixaram de acirrar ainda mais a animosidade da República Popular da China para com a Índia, tendo em atenção a "intromissão indiana" nos assuntos internos chineses. *United Daily News*, January 2, 2002. Para uma excelente análise sobre a dinâmica diplomática entre a China e a Índia desde os testes nucleares efectuados por Nova Delhi em 11 de Maio de 1998, leia-se GARVER, John, "The Restoration of Sino-Indian Comity Following India's Nuclear Tests", *The China Quarterly* n° 168, 2001, pp. 865-889. GARVER, John, *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*, Washington, University of Washington Press, 2001. Para uma análise das respectivas opiniões públicas sobre as opções nucleares da Índia e do Paquistão leia-se: AHMED, Samina, David Corthright e Amitabh Mattoo, "Public Opinion and Nuclear Options for South Asia", *Asian Survey* n° 8, 1998, pp. 727-744.

31 Leia-se XU, Guangqiu, "The United States and the Tibet Issue", *Asian Survey* n° 11, 1997, pp. 1062-1077. NORBU, Dawa, "Tibet in Sino-Indian Relations: The Centrality of Marginality", *Asian Survey* n° 11, 1997, pp. 1078-1095.

nas para tal apoio, abriram as portas a uma cooperação e colaboração a longo prazo com os EUA, particularmente por parte do Uzbequistão³². Aparentemente os receios de Pequim quanto à continuação de uma presença americana militar por um tempo indefinido na região parecem ter-se concretizado uma vez que o Contra-Almirante Craig Quigley, porta-voz do Comando Central (CENTCOM) das Forças Armadas norte americanas, afirmou que a construção de bases em torno e no interior do Afeganistão tem “um grande valor” para os Estados Unidos, estando entretanto em fase de construção uma base aérea no Quirgístão³³. Por sua vez, os franceses planeiam reconstruir o aeroporto de Aini, em Duchambé (Tadjiquistão) para colocá-lo ao serviço da OTAN³⁴.

Representado como uma das jóias da coroa da diplomacia chinesa, o Grupo de Xangai jaz agora mais enfraquecido³⁵ (operativamente falando). O reinvestimento americano tanto no Sudeste asiático como na Ásia Central traz para muitos observadores chineses uma nova justificação (depois da teoria da “ameaça chinesa” o novo argumento é o do combate ao terrorismo) para uma velha ambição da Casa Branca (a presença militar extensiva na região e o inerente controlo das enormes jazidas petrolíferas e de gás natural, que consubstanciam como uma alternativa ao Médio Oriente)³⁶. A concretização de tais prospectos estratégicos americanos, irá gerar sem dúvida sérios calafrios políticos à liderança chinesa, podendo obrigar a um novo redireccionamento das suas percepções geográficas associadas ao conceito de segurança e defesa nacional. De facto, se após o término da Guerra Fria as preocupações de segurança chinesa transferiram-se da fronteira continental (ex-URSS) para a fronteira marítima, a agora plausível eventualidade de uma

32 *International Herald Tribune*; October 15, 2001.

33 *El País*; 10 de Janeiro de 2002. Note-se que anteriormente aos atentados, duas equipas de militares das operações especiais do Exército americano procederam ao treino de tropas do Quirgístão no combate ao Movimento Islâmico do Uzbequistão ao abrigo da Iniciativa Americana de Segurança para a Ásia Central. Veja-se *Jane's Defense Weekly*, 29 August 2001; p. 14.

34 *El País*; 10 de Janeiro de 2002.

35 Na reunião do Grupo de Xangai ocorrida no dia 8 de Janeiro de 2002, Jiang Zemin tentou reatar a “dinâmica” outrora existente com a Rússia, ao anunciar conjuntamente com o Ministro dos Negócios Estrangeiros russo o reforço da cooperação bilateral em assuntos de segurança regional, ao mesmo tempo que criticava a rotura dos EUA com o Tratado ABM e a continuação do sistema nacional americano de defesa anti-balística. Em 18 de Janeiro de 2002, a China assinou com o Cazaquistão um acordo de segurança e defesa contra o “terrorismo, o separatismo e o extremismo”. *Xinhua*, teletexto RTP, 18 de Janeiro de 2002.

36 Para uma visão sobre os mais recentes projectos de investimento petrolífero da China na Ásia Central leia-se DOWNS, Erica Strecker, *China's Quest For Energy Security*, Santa Monica, RAND, 2000. Ilustrativamente, a Radio Free Europe/Radio Liberty decidiu terminar as suas emissões rádio para a Europa central, estabelecendo como actuais prioridades países como o Uzbequistão, o Turquemenistão, o Tadjiquistão, o Azerbeijão, o Irão e futuramente o Iraque.

presença militar americana mais ou menos demarcada num arco que vai desde a Rússia até à Índia e que se aproxima cada vez mais das fronteiras chinesas, poderá obrigar a uma nova inflexão na doutrina de segurança e defesa de Pequim (contemplando uma maior atenção à sua fronteira norte e nordeste) modificação essa especialmente problemática para um Estado que luta por um desenvolvimento das suas capacidades militares a partir de recursos financeiros limitados³⁷. Os receios de um envolvimento estratégico americano, parecem começar a assumir contornos mais definidos nas mentes mais nacionalistas, condicionando os seus projectos de desenvolvimento militar naval e o seu potencial dissuasor convencional face a Taiwan e ao Japão, em virtude da presença militar americana no arquipélago japonês, na Coreia do Sul e no arquipélago filipino³⁸. A discrepância operacional – que não de retórica – entre Washington e Pequim (nenhuma das partes esqueceu ainda os incidentes do bombardeamento à embaixada chinesa em Belgrado e com o avião americano EP-3 e o caça chinês J-8³⁹, mas ambas reiteram o discurso de sublimação da estabilidade e da cooperação) é perfeitamente patente pelo facto da China advogar uma

37 De cada vez que os Estados Unidos intervêm militarmente numa região, a sua demonstração de poder tem gerado fortes debates e reformulações estratégicas por parte do Exército Popular de Libertação. O primeiro “choque” foi com a Guerra do Golfo, o segundo com a crise do Kosovo. O ataque ao regime *Taliban* no Afeganistão constituirá mais um abalo às considerações operacionais do EPL. CARRIÇO, Manuel Alexandre G., *A Evolução do Conceito de Segurança e Defesa e do Pensamento Estratégico Chinês*, 2001, Monografia não editada.

38 A presença de algumas centenas de “conselheiros militares” americanos nas Filipinas com o objectivo de auxiliarem o treino do exército filipino no combate ao grupo Abu Sayyaf, permite reforçar a mentalidade de cerco geo-estratégico americano à China, vigente nos sectores mais nacionalistas chineses. Washington aprovou em 10 de Janeiro o envio de cerca de 160 “bóinas verdes” acompanhados por 500 militares com tarefas de apoio, com vista a possibilitar *on job training* a dois batalhões ligeiros de reacção rápida do Exército filipino e que actuarão nas ilhas de Basilan e Sulu. A missão norte americana deverá prolongar-se até ao final do ano, não excluindo os comandantes militares americanos a possibilidade de os seus subordinados se envolverem directamente nos combates (quando acompanharem as forças do exército filipino). Se a resistência do Abu Sayyaf se prolongar no tempo, tal poderá incentivar grupos comunistas rebeldes como o Novo Exército do Povo (NEP) a desenvolverem acções paralelas (note-se que desde 1998 as fileiras do NEP duplicaram, cifrando-se actualmente na ordem dos 12 mil elementos) e a um inevitável aumento da presença militar americana nas Filipinas. Veja-se *Newsweek*, January 28, 2002; p. 21 e *Jane's Defense Weekly*, 28 November 2001; p. 15. Adicionalmente, a administração norte americana já demonstrou a intenção de providenciar conselheiros e material militar à Indonésia na sua luta contra os movimentos secessionistas. A decisão carece por enquanto da concordância do Congresso, o qual faz depender a sua aceitação do projecto da prisão e julgamento dos militares indonésios envolvidos em violações dos direitos humanos aquando da ocupação de Jacarta de Timor Leste. A Casa Branca encetou igualmente contactos com o governo vietnamita com vista à utilização da base naval de Cam Ranh (anteriormente utilizada pelas forças navais soviéticas e russas). É igualmente de realçar o aconselhamento técnico da CIA ao governo nepalês na sua luta contra a guerrilha maoísta.

39 Para uma leitura sobre as envolventes político-militares deste incidente leia-se: CARRIÇO, Manuel Alexandre G., “O Incidente com o EP-3: Ou Quando a Águia e o Dragão Colidem”; *Revista Militar* n.º 6/7, 2001, pp. 543-563.

estratégia de “dupla não intervenção” que os Estados Unidos necessariamente não reconhecem: não intervenção chinesa na região exterior à sua área de interesse e não intervenção americana na Ásia⁴⁰. Neste campo e aos olhos de Pequim, mudaram-se os meios mas não os objectivos americanos e o carácter maquiavélico dos primeiros (combate ao terrorismo) têm o condão de atenuarem consideravelmente a eficácia da pressão diplomática chinesa com vista a obstar a tal desiderato. O regresso do “polícia mundial” às imediações da “fortaleza” chinesa reforçado por uma autoridade moral e um apoio internacional alargado, isto depois de alguns anos de uma retirada parcial, é pois a grande cefaleia da actual liderança chinesa que nem a parceria estratégica com Rússia logra contrabalançar.

As poucas ilusões que restavam sobre as virtudes efectivas desta parceria, foram igualmente destroçadas com os acontecimentos de 11 de Setembro, expondo o muito que de paliativo o acordo possui, ou seja e realisticamente, o eixo Pequim-Moscovo não passa de uma parceria por defeito, vocacionada primordialmente para a esfera económica. Uma vez mais as esperanças chinesas da consolidação de um projecto formal capaz de se opor ao poder americano foram frustradas. As causas primárias poder-se-ão ir buscar ao imberbe estado de desenvolvimento do poder chinês e a um inerente défice de peso estratégico capaz de contrabalançar objectivamente as aspirações americanas. Para além do mais, bastava ao observador mais atento confrontar a existência de um discrepante *modus operandi* entre Moscovo e Pequim em assuntos tão importantes como as relações económicas bilaterais (que exceptuando a venda de armas russas à China, não se caracterizam por uma assinalável prosperidade)⁴¹, as questões sociais resultantes da “invasão” de emigrantes chineses das regiões russa do extremo oriente⁴², as interpretações divergentes do sistema NMD americano⁴³ e os laços de cooperação militar entre a Rússia e a Índia⁴⁴,

40 Muzi.com; 20 de Setembro de 2001.

41 Veja-se MENON, Rajan, “The Strategic Convergence Between Russia and China”, *Survival* nº 2, 1997, pp. 101-125. TANG, Shiping, “Economic Integration in Central Asia: The Russian and Chinese Relationship”, *Asian Survey* nº 2, 2000, pp. 360-376.

42 Veja-se LUKIN, Alexander, “The Image of China in Russian Border Regions”, *Asian Survey* nº 9, 1998, pp. 821-835.

43 Veja-se BLANK, Stephen J., “The Strategic Context of Russo-Chinese Relations”, *Issues & Studies* nº 4, 2000, pp. 66-94. GARNETT, Sherman, (Ed), *Rapprochement or Rivalry? Russia-China Relations in a Changing Era*, Washington, CEIP, 2000. ANDERSEN, Jennifer, *The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership*, Adelphi Paper nº 315, London, Oxford University Press, 1998. WISHNICK, Elizabeth, “Russia and China: Brothers Again?”, *Asian Survey* nº 5, 2001, pp. 797-821.

44 Veja-se GANGULY, Sumit, “India’s Pathway to Pokhran II: The Prospects and Sources of New Delhi’s Nuclear Weapons Program”, *International Security* nº 4, 1999, pp. 148-177. SWAMY, Arun, “Índia in 2000”, *Asian Survey* nº 1, 2001, p. 100. HUNTLEY, Wade L., “Alternate Futures After the South Asian Nuclear Tests: Pokhran as Prologue”, *Asian Survey* nº 3, 1999, pp. 504-524. HILALI, Z. “India’s Strategic Thinking and Its National Security Policy”, *Asian Survey* nº 5, 2001, pp. 737-764.

para se aperceber da elevada teatralidade dos discursos oficiais e da efectiva ausência de um activo substrato político.

Por exemplo, quando foi informado dos atentados, o Presidente russo, Vladimir Putin, não tardou em expressar a sua solidariedade e apoio ao seu homólogo americano, tendo mesmo sido o primeiro dos líderes estrangeiros a fazê-lo⁴⁵. Nos dias seguintes ao ataque, o Presidente russo dirigiu-se à sua população, num discurso televisivo onde ofereceu aos Estados Unidos: partilha de informações; abertura de espaço aéreo russo a aviões americanos destinados a auxílio humanitário; ajuda em operações de busca e salvamento no Afeganistão; incremento dos laços de cooperação e assistência militar à Aliança do Norte; e uma tácita anuência às ofertas de apoio logístico feitas pelos Estados da Ásia Central com vista à operação militar americana *Enduring Freedom*. Como é óbvio não havia a necessidade de uma consulta ao seu “companheiro chinês de parceria”, para assumir tal posição pró-americana⁴⁶. Mas o que é facto é que Jiang Zemin não escondeu um certo ressentimento por tal aproximação à esfera americana, aproximação essa que já anteriormente havia ficado patente pelo aumento dos esforços russos de diálogo cooperativo com a OTAN. A “autorização” conferida por Moscovo para que os Estados Unidos encetassem conversações com os países da Ásia Central vizinhos do Afeganistão e pertencentes à Comunidade de Estados Independentes (CEI) com vista à utilização de infra-estruturas passíveis de emprego pelas suas forças militares e a subalternização dos avisos chineses associados a uma presença militar americana na região, estigmatizaram a liderança chinesa que chegou a criticar a “aproximação política de Moscovo a Washington e à OTAN”⁴⁷. Na realidade e ao optar por esta estratégia mais cooperativa face à Casa Branca, o *Kremlin* procurou – e logrou – retirar fortes dividendos políticos face à sua situação de combate ao seccionismo checheno, o qual alegadamente bebia inspiração teológica e aplicação militar a partir da fonte do radicalismo islâmico da *al-Qaeda* e do regime *Taliban*. O apoio internacional à

45 A pedido americano, a Rússia cancelou alguns exercícios militares que decorriam em 11 de Setembro. Um deles envolvia missões de voo e lançamento de mísseis por parte do 37º Grupo de Aviação de Longo Alcance numa área do Oceano Pacífico. Putin, por intermédio do seu Ministro da Defesa, Igor Ivanov, ordenou igualmente a suspensão temporária das medidas correspondentes ao facto de o estado de prontidão operacional das forças nucleares americanas ter sido aumentado em resultado dos atentados (à luz da doutrina nuclear russa de dissuasão, algumas dessas medidas contemplavam o pré-posicionamento de bombardeiros estratégicos e submarinos nucleares em posições de “emprego avançado”). Veja-se ANTONENKO, Oksana, “Putin’s Gamble”; *Survival* nº 4, 2001, pp. 49-60.

46 A qual, mesmo assim, não deixou de gerar algum descontentamento no seio do Ministério da Defesa russo.

47 Agência *France Press*, 19 de Setembro de 2001.

posição de Moscovo face à Chechénia colocou Putin numa clara posição de vantagem perante Jiang Zemin, tornando-se notório a existência de uma *décalage* quanto ao nível e à qualidade do reconhecimento mundial prestado à Rússia e à sua luta contra o “terrorismo checheno” *vis à vis* os argumentos chineses de combate ao separatismo “islâmico, tibetano e de Taiwan”⁴⁸.

No que concerne ao Japão, o seu paulatino crescendo de poder militar não tem passado nada despercebido a Pequim⁴⁹. Os atentados de 11 de Setembro providenciaram - na perspectiva chinesa - um novo ímpeto às “intenções militaristas” japonesas, perfeitamente “demonstradas” pela rápida afirmação do Primeiro Ministro, Junichiro Koizumi, de que era imprescindível um apoio claro aos Estados Unidos, ainda que dentro das limitações impostas pela Constituição japonesa. A renovação do acordo de segurança bilateral em 1996, o qual contempla uma extensão da área geográfica passível de intervenção militar conjunta (que poderá eventualmente incluir Taiwan, ainda que compreensivelmente tal não seja reconhecido por Tóquio e Washington) já anteriormente havia acentuado as históricas e recorrentes suspeitas e acusações chinesas de um renascimento do aventureirismo militar japonês.

Em termos práticos, Tóquio aprovou o envio de navios patrulhas para o oceano Índico e locação de um avião de transporte C130. Paralelamente, quando o porta-aviões americano Kitty Hawk, deixou o porto de Yokosuka onde estava ancorado, foi escoltado simbolicamente por quatro navios das Forças de Auto-Defesa japonesas, a qual mereceu uma ampla e aprovadora onda de apoio por parte dos média nipónicos. Aquando da visita de Koizumi a Pequim, em Outubro de 2001, Jiang Zemin não tardou em alertar o governo japonês para a “vigilância” chinesa, que no entanto, por agora e dadas as circunstâncias, compreendia a acção de Tóquio mas aconselhava uma moderação e uma maior sensibilidade face às preocupações do seus vizinhos asiáticos⁵⁰.

Paralelamente os trágicos acontecimentos propiciaram uma rotura parcial com habitual *modus operandi* de Tóquio, o qual passou de uma exclusiva “diplomacia de livro de cheques” para uma diplomacia mais interventiva e aglutinadora de vontades, especialmente no que aos países árabes diz respeito. Para o Primeiro Ministro japonês havia que romper com o marasmo geopolítico de Tóquio, “explorando a iniciativa” e a conjuntura internacional para dinamizar o seu estatuto de parceiro prioritário dos Estados Unidos na

48 *Wall Street Journal*; September 20, 2001.

49 XINBO, Wu, “The Security Dimension of Sino-Japanese Relations: Warily Watching One Another”, *Asian Survey* nº 2, 2000, pp. 296-310.

50 Muzi.com; 12 de Novembro de 2001.

Ásia (o que fez aquando da sua visita a Washington), em prejuízo de uma maior inclinação face a Pequim demonstrada nos últimos anos por parte da administração de Bill Clinton. Em suma, para o Japão os ataques de 11 de Setembro permitiram sedimentar os laços de cooperação militar com os Estados Unidos agora apoiados numa opinião pública claramente mais favorável à mobilização de forças militares japonesas em apoio das tropas americanas. Pequim perdia em mais uma frente.

Uma outra frente onde Jiang Zemin perdeu igualmente uma certa capacidade negocial face a Washington orbitou as questões associadas à proliferação nuclear. Sendo considerada internacionalmente como o padrinho do programa nuclear paquistanês e com uma maior deriva de Islamabad para a esfera de influência americana, Pequim poder-se-á ver envolvida numa apertada teia de censura internacional, graças à sua política permeável de difusão de tecnologia nuclear para países passíveis de virem a ser acusados de providenciarem abrigo ou apoio a grupos terroristas (Irão, Iraque e Coreia do Norte). Ilustrativo da renitência e da desconfiança americana face à China, permanece o facto de a Casa Branca se ter recusado a suspender as sanções impostas a Pequim - desprezando as solicitações desta - na sequência do apoio ministrado pelo *zhongnanhai* no desenvolvimento do programa de mísseis balísticos paquistanês. Para muitos analistas chineses havia a necessidade de redireccionar o discurso oficial de Pequim face aos Estados Unidos, enfatizando uma maior incidência sobre o combate ao terrorismo em prejuízo da implementação do programa nacional de defesa anti-míssil (NMD). A adopção de tal discurso teria como principal vantagem a dissipação das atenções internacionais de uma área onde as responsabilidades chinesas são enormes para outra onde o regime de Pequim se sente mais à vontade e menos constrangido e comprometido politicamente. Esta tática de emprego de uma "cortina de fumo" permitiria obstar a mais uma perda de posição e poder negocial de Pequim numa então ainda possível reformulação do Tratado de Mísseis Anti-Balísticos (ABM) onde Moscovo possui uma maior latitude nas negociações perante a administração americana. Com o anúncio de George W. Bush de que os Estados Unidos abandonavam a sua adesão ao Tratado ABM, as opções actuais da China restringem-se a poder aumentar a sua capacidade de dissuasão nuclear estratégica por intermédio do incremento do seu arsenal de mísseis balísticos intercontinentais.

Por tudo o que em cima ficou exposto torna-se notória a existência de um sentimento de alguma frustração associado a uma certa marginalização do papel de Pequim na coligação internacional de combate ao terrorismo. Esta temporária e aparente subalternização chinesa empurrou o seu governo uma vez mais para o campo das Nações Unidas como centro privilegiado da sua acção diplomática e onde o seu "importante contributo" para a

coligação internacional deveria ser reconhecido. Na realidade, se há culpas a atribuir à diluição da influência global chinesa – relegada temporariamente para a condição de uma potência de segunda ordem – elas deverão cingir-se única e exclusivamente ao seu comportamento renitente e de apoio limitado inicial aos apelos de solidariedade por parte dos Estados Unidos. A Conferência Económica da Ásia-Pacífico (APEC) realizada em Outubro de 2001 em Xangai, demonstrou perfeitamente a actual incapacidade chinesa em dominar, ou pelo menos controlar, a agenda de um fórum onde primordialmente o seu interesse e imagem nacionais estavam em jogo. Com efeito a presença do Presidente americano na reunião – facto não contemplado pela Casa Branca antes de 11 de Setembro – alterou radicalmente a discussão e a ordem de trabalhos, onde natural e compreensivelmente a tónica da oratória orbitou mais as estratégias de combate ao terrorismo do que as preocupações económicas da região e mais concretamente do anfitrião (por muito prementes que estas fossem) não tendo Pequim logrado extrair concessões americanas durante a reunião entre os dois chefes de Estado.

A extrema fluidez do cenário internacional durante os meses de Setembro e Outubro de 2001 levaram a China a adoptar uma posição de “esperar para ver”, em virtude de ter sido completamente ultrapassada pelos desenvolvimentos, não conseguindo acompanhar a dinâmica entretanto imposta pelos Estados Unidos. Ainda que em períodos anteriores esta atitude mais contemplativa por parte de Pequim fosse intencionalmente cultivada e operacionalizada, a realidade vigente empurrou Pequim para um beco sem saída reduzindo a duas as suas opções estratégicas: ou alinha com os Estados Unidos, ou confronta o poder americano. A sua extrema dependência de um clima de estabilidade externa e interna, faz com que tal se reflecta no pragmatismo da sua política externa, o que a obriga obviamente a optar pela primeira opção. Como referiu Willy Wo-lap Lam citando um analista de defesa chinês: “Hoje devemos alinhar com os Estados Unidos. Mesmo sabendo que eles são o nosso inimigo a longo prazo, torna-se impossível dizer não”⁵¹.

Uma outra consequência derivou do omnipresente maniqueísmo do discurso norte americano que pulverizou – em virtude da desproporção dos ataques terroristas de 11 de Setembro – a habitual retórica chinesa de relativização dos valores universais em prol de valores culturais específicos. O estatuto regional da China saiu igualmente beliscado uma vez que Pequim não ostentou um poder negocial capaz de obter contrapartidas por parte da administração americana, contrariamente aos casos da Rússia, da Índia, do Paquistão e das Repúblicas da Ásia Central e da neutralidade e do apoio moral egípcio e saudita

51 Willy Wo-Lap Lam; CNN.com; 9 de Outubro de 2001.

demonstrados à causa americana. No plano interno, esta temporária ostracização da China gerou alguns dissabores a Jiang Zemin, o qual foi alvo de críticas dos sectores mais conservadores e nacionalistas do seu aparelho político que viram no actual dilema chinês a possibilidade de influenciarem tacticamente e a curto prazo o rumo das reformas políticas de Jiang⁵².

4. A recuperação e o reajustamento diplomático de Pequim

Independentemente da maior ou menor intensidade da sempre tectónica diatribe política interna chinesa, o governo começou a partir de finais de Novembro a dar claros sinais de uma tentativa de recuperação do tempo e da influência perdidos. O discurso oficial de Pequim voltou a incidir sobre a obrigatoriedade de futuras decisões no combate ao terrorismo internacional passarem necessariamente pelas Nações Unidas – de acordo com a sua visão de um mundo mais multipolar e menos unilateral. A sua retórica passou a privilegiar uma aproximação mais abrangente e multidimensional no combate ao terrorismo, o qual não pode ser solucionado única e exclusivamente com o recurso aos meios militares. Paralelamente o recrudescimento das tensões militares entre a Índia e o Paquistão – não obstante a perigosidade para Pequim do deflagrar de um (improvável) conflito entre os dois Estados – poderá permitir à China a recuperação de um prestígio e de um nivelamento diplomático temporariamente desgastado junto de Islamabad⁵³. Por outro lado, o aumento de tais tensões têm o desagradável condão de reforçarem ainda mais a atenção e o empenhamento geopolítico dos Estados Unidos na região, algo que a liderança chinesa procura evitar⁵⁴. De facto, as operações de “demonstração de força” por

52 A sua teoria das “Três Representações” já atraiu suficientes críticas que a catalogam como não suficientemente comunista e marxista. Note-se que as “três representações” simbolizam a necessidade do Partido Comunista chinês (caso pretenda acompanhar os desenvolvimentos sociais do século XXI) em representar os interesses das “forças produtivas”, da cultura avançada e dos interesses da maioria da população. Leia-se LAWRENCE, Susan, “The Life of the Party”; *Far Eastern Economic Review*, October 18, 2001, pp. 36-40.

53 A visita do Presidente paquistanês a Pequim no dia 3 de Janeiro de 2002 e o facto de este ter sido “obrigado” a permanecer na capital chinesa mais um dia do que o previsto (alegadamente devido às más condições climáticas que impediam a viagem do seu avião até à capital do Nepal) numa altura em que as tensões com a Índia estão ao rubro, poderá comprovar esta recuperação do status chinês na região. Como consequência imediata do atraso do Presidente paquistanês a cimeira de chefes de Estado do Conselho de Cooperação do Sudeste Asiático foi adiada vinte e quatro horas.

54 Curiosamente alguns analistas chineses têm procurado divergir a atenção americana para o Médio Oriente, mais concretamente para o Iraque, esquecendo-se das relações militares entre Pequim e Bagdade. Willy Wo-Lap Lam; CNN.com; 2 de Outubro de 2001.

parte da Índia junto à fronteira com o Paquistão na região de Caxemira, tem levantado algumas preocupações em Washington, justificadas pela possibilidade de Islamabad se ver na contingência de deslocar tropas estacionadas na fronteira com o Afeganistão - em missão de vigilância e captura de possíveis elementos da *al-Qaeda* em fuga - para a fronteira com a Índia (o que não fez até à presente data). Uma vez entrados no Paquistão, tais elementos poderiam presumivelmente procurar refúgio e protecção precisamente em Caxemira, funcionando como elementos adicionais de desestabilização de uma situação já de si bastante delicada. Pequim tem acompanhado com extrema atenção os desenvolvimentos em redor de Caxemira, uma vez que esta região é uma das peças de um complexo domínio geopolítico regional, onde a cedência a qualquer tipo de reivindicação territorial, poderá desencadear uma vaga de novas reivindicações territoriais e de inerentes conflitos, com exércitos regulares a perseguirem exércitos irregulares através de fronteiras sem significado⁵⁵. O seu diálogo de amizade com a Índia é um instrumento que Pequim utiliza (tanto como Nova Delhi) para professar a sua política de não agressão e de coexistência pacífica, sem que tal implique um condicionamento dos seus laços militares com outros países da Ásia meridional como deixou claro o Primeiro Ministro chinês, Zhu Rongji, durante a sua recente visita à capital indiana, como parte de uma ofensiva diplomática regional chinesa. Na perspectiva do *zhongnanhai* parece ser possível alcançar um *modus vivendi* regional onde os Estados Unidos não intervenham em prol quer da Índia, quer do Paquistão, quer da China e contra os restantes, à luz de um raciocínio de mútua exclusividade que privilegia um conceito de *balance of power* entre Nova Delhi e Islamabad sobre a qual a política regional chinesa sempre se apoiou.

Por outro lado, o eventual prolongamento indefinido da presença militar americana no Afeganistão poderá no entanto e paradoxalmente, propiciar uma maior margem de manobra chinesa na política regional⁵⁶. Ou seja, caso os objectivos que conduziram ao ataque americano ao Afeganistão (captura de Osama bin Laden, destruição da rede local da *al-Qaeda* e deposição do regime *Taliban*) sejam alcançados⁵⁷, mas as forças militares dos Estados Unidos permaneçam indefinidamente no território afegão, a justificação para tal

55 Basta olhar para um mapa da região para verificar a existência de um arco de instabilidade que parte do Norte da Índia, passa pelo Norte do Afeganistão, atravessa os Himalaias e termina em Xinjiang. As reivindicações territoriais incluem o Baluchistão, Caxemira, Sind, a província da fronteira noroeste do Afeganistão, o Tibete e Xinjiang.

56 Afirmção do professor Kjeld E. Broedsgaard na palestra efectuada no seminário "China: Uma Nova Política Externa" organizada pelo Instituto do Oriente no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas em 23 de Novembro de 2001 em Lisboa.

57 À altura em que este estudo foi escrito, apenas a captura de bin Laden não havia sido alcançada.

situação poderá sofrer uma progressiva erosão, gerando fissuras na coligação internacional que Pequim poderá explorar em prol da sua abordagem operativa de um multilateralismo internacional, patrocinado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e onde a China ao contrário da Índia e do Japão auffer - por falta de assento destes últimos - de uma vantagem político-diplomática.

Para Pequim, o principal desafio prende-se com a sua capacidade em poder demonstrar efectivamente que é uma das “nações indispensáveis” na conjuntura global de combate ao terrorismo⁵⁸. Os seus sistemáticos apelos à estabilidade e os avisos de uma eventual “desestabilização regional” (direccionada a Taiwan) funcionam como uma faca de dois gumes que a China não hesita em manejar nas suas relações com os Estados Unidos como meio de demonstrar a sua importância como “parceiro” que não se deve hostilizar. A política de aproximação à Casa Branca tem passado igualmente pelo vector económico - onde as perspectivas são mais risonhas - não se escusando Pequim a efectuar abertos paralelismos geopolíticos aquando da assinatura de robustos contratos com empresas norte americanas⁵⁹. O seu discurso de um mundo multipolar, não esconde a aspiração em

58 Durante os meses de Dezembro de 2001 e de Janeiro de 2002, a diplomacia chinesa esteve bastante activa como o comprovam os encontros com o Presidente paquistanês, com o Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Defesa russos, a reunião em Pequim do Grupo de Xangai, a assinatura de um acordo de cooperação de segurança com o Cazaquistão e a visita do chefe do governo provisório afegão, Hamid Karzai, à capital chinesa em 23 de Janeiro de 2002. O *zhongnanhai* parece agora querer recuperar o espaço, tempo e iniciativa regionais entretanto diminuídos pelas consequências dos atentados.

59 Por exemplo, quando no início de Outubro de 2001 a China decidiu adquirir aviões comerciais Boeing no valor de 1.6 biliões de dólares, o vice-Presidente da Comissão de Planeamento Estatal declarou que “a China não esquece os seus amigos quando estes estão em dificuldades. Willy Wo-Lap Lam; [CNN.com](#); 9 de Outubro de 2001. Os Estados Unidos têm sido igualmente generosos, tendo em 3 de Janeiro de 2002, o Presidente George W. Bush, levantado as restrições existentes à exportação de super-computadores (essenciais à materialização de programas de investigação nuclear) para a Rússia e para a China. Esta poderá ter sido uma contrapartida atribuída a Moscovo e a Pequim pelo abandono americano do Tratado ABM. Numa tónica diferente, mas não particularmente alarmante (uma vez que ainda não houve qualquer protesto oficial de Pequim) foi noticiado em 19 de Janeiro de 2002 que haviam sido descobertos em Outubro de 2001 cerca de 27 microfones com ligação satélite no Boeing 767 que a China United Airlines (pertença da Força Aérea do Exército Popular de Libertação) havia adquirido à americana Delta Airlines. Posteriormente foi contratada a empresa americana Dee Howard Aircraft Maintenance de San Antonio (Texas) para o adaptar a um avião presidencial chinês, tendo a aeronave ficado sujeita a uma “vigilância apertada” por parte da segurança da empresa e de militares chineses destacados para o local. As investigações internas do governo chinês recaíram sobre a China United Airlines e a China Aviation Supplies Export and Import Corporation. Acontecimentos como estes não costumam toldar as relações bilaterais, sendo encarados como mais uma malograda operação de espionagem, excepto quando exacerbados com intuítos de propaganda interna. O mesmo não se poderá dizer quanto às iradas reacções internas das chefias militares chinesas. Leia-se *The Washinton Post*; January 19, 2002. [Muzi.com](#); 19 de Janeiro de 2002.

formular uma transformação do sistema internacional onde a única superpotência deverá passar por um processo de “transição regressiva” com vista a assumir um papel de “apenas” grande potência, numa relação de maior igualdade com a China e as restantes grandes potências.

Em resumo e para concluir, subjacente aos novos desafios decorrentes dos atentados de 11 de Setembro, está uma dificuldade chinesa em se adaptar rápida e operacionalmente a um sistema mundial de características Priogininas pautado por “estruturas dissipativas” e onde as partes constituintes do sistema estão em constante flutuação, sendo algumas delas particularmente vulneráveis a ameaças externas (alterações bruscas do preço do petróleo, fanatismo religioso, especulação financeira, etc.). O cultivo de sentimentos “patrióticos” e de uma mentalidade de cerco, permite à liderança política chinesa assumir-se como o único elemento agregador das aspirações de crescimento de uma nação e de obstar às “interferências externas” a tal objectivo. Segundo o discurso oficial, só a liderança do PCC é passível de levar a bom porto tal designio. No entanto, os riscos associados a uma “estratégia de concha fechada” são elevados, especialmente agora que a China aderiu finalmente à Organização Mundial de Comércio e parece conectar-se mais intimamente com os “carris do mundo” (*yu shijie jiegui*). Como alertaram premonitoriamente Qiao Liang e Wang Xiangsui, os desafios actuais são multidimensionais e cada vez menos convencionais, fazendo apelo à capacidade de liderança e de decisão política em escalas de intensidade, velocidade e qualidade nunca antes requeridas⁶⁰. Perante esta realidade, a tradicional paciência oriental e o “discurso patriótico da salvaguarda e defesa do interesse nacional” por parte da liderança política em Pequim, poderá não chegar para a prossecução efectiva dos seus objectivos geopolíticos regionais. Ainda que não objectiva e metodologicamente cultivado por Pequim, as intenções estratégicas da China, poderão tornar-se mais nacionalistas, mais militantes e acutilantes, fruto da distorção quer externa quer interna da sua imagem como grande potência. Em termos de cenários de segurança regional, o presente ano deverá merecer uma atenção especial (a começar pela reunião entre George Bush e Jiang Zemin prevista para Fevereiro, a qual será particularmente interessante de analisar, mais porque que não constará da declaração final oficial conjunta (“o silêncio pode por vezes ser ensurdecedor”). A reacção diplomática progressiva e em crescendo do *zhongnanhai* observada desde Dezembro de 2001, poderá permitir, eventualmente, extrapolar possíveis e novas e multilaterais direcções cooperativas quanto à sua

60 Leia-se LIANG, Qiao e Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.

política regional, ainda que fruto de uma multiplicidade de factores, alguns dos quais actual e claramente ainda por discernir, mas que não ousarão colocar em causa um *modus operandi* geopolítico assente na sublimação de uma indispensável estabilidade regional, fulcral para a prossecução de um sustentado crescimento económico chinês. 2002 será particularmente interessante de observar em termos de política interna. Em Outubro realiza-se o 16º Congresso do PCC que ditará a sucessão de Jiang Zemin por Hu Jintao, ou uma também designada “evolução na continuidade” (uma vez que Jiang continuará a presidir à Comissão Militar Central). Pequim continuará atenta às intenções de Washington, sentindo-se cada vez mais envolvida geopoliticamente pela sombra do poder americano.

Bibliografia

ANDERSEN, Jennifer, *The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership*, Adelphi Paper n° 315, London, Oxford University Press, 1998.

CARRIÇO, Manuel Alexandre G., *A Evolução do Conceito de Segurança e Defesa e do Pensamento Estratégico Chinês*, Monografia não editada, 2001.

DENG, Yong e Fei Ling-Wang (Eds), *In the Eyes of the Dragon: China Views the World*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1999.

DOWNS, Erica Strecker, *China's Quest For Energy Security*, Santa Monica, RAND, 2000.

GARNETT, Sherman, *Rapprochement or Rivalry? Russia-China Relations in a Changing Era*, Washington, CEIP, 2000.

GARVER, John, *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*, Washington, University of Washington Press, 2001.

LAMPTON, David, *Same Bed Different Dreams: Managing US-China Relations, 1989-2000*, Berkeley, University of California Press, 2001.

LIANG, Qiao e Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.

RASHID, Ahmed, *Taliban: Militant Islam, Oil, and Fundamentalism in Central Asia*, New Haven, Yale University Press, 2000.

ROY, Olivier, *Afghanistan: From Holy War to Civil War*, Princeton, Darwin Press, 1995.

RUBIN, Barnett, *The Search for Peace in Afghanistan: From Buffer State to Failed State*, New Haven, Yale University Press, 1995.

STRANGE, Susan, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, London, Pinter, 1988.

URBAN, Mark, *War in Afghanistan*, London, Macmillan, 1988.

Artigos em Revistas:

AHMED, Samina, David Corthright e Amitabh Mattoo, "Public Opinion and Nuclear Options for South Asia", *Asian Survey* nº 8, 1998.

AHMED, Samina, "Pakistan's Nuclear Weapons Program: Turning Points and Nuclear Choices", *International Security* nº 3, 1999.

AHMED, Samina, "The United States and Terrorism in Southwest Asia: September 11 and Beyond", *International Security* nº 3, 2001.

ANTONENKO, Oksana, "Putin's Gamble", *Survival* nº 4, 2001.

BECQUELIN, Nicolas, "Xinjiang in the Nineties", *The China Journal* nº 44, 2000.

BLANK, Stephen J., "The Strategic Context of Russo-Chinese Relations", *Issues & Studies* nº 4, 2000.

CARRIÇO, Manuel Alexandre G., "O Incidente com o EP-3: Ou Quando a Águia e o Dragão Colidem", *Revista Militar* nº 6/7, 2001.

CHELLANEY, Braham, "Fighting Terrorism in Southern Asia: The Lessons of History", *International Security* nº 3, 2001.

GANGULY, Sumit, "India's Pathway to Pokhran II: The Prospects and Sources of New Delhi's Nuclear Weapons Program", *International Security* nº 4, 1999.

GARVER, John, "The Restoration of Sino-Indian Comity Following India's Nuclear Tests", *The China Quarterly* nº 168, 2001.

GRIES, Peter Hays, "Tears of Rage: Chinese Nationalist Reactions to the Belgrade Embassy Bombing", *The China Journal* nº 46, 2001.

GHUFRAN, Nasreen, "The Taliban and the Civil War Entanglement in Afghanistan", *Asian Survey* nº 3, 2001.

HILALI, Z., "India's Strategic Thinking and Its National Security Policy", *Asian Survey* n° 5, 2001.

HU, Xiaobu, "China, Pakistan, and the 'Taliban Syndrome'", *Asian Survey* n° 4, 2000.

HUNTLEY, Wade L., "Alternate Futures After the South Asian Nuclear Tests: Pokhran as Prologue", *Asian Survey* n° 3, 1999.

IKENBERRY, John, "American Grand Strategy in the Age of Terror", *Survival* n° 4, 2001.

JALALI, Ali, "Afghanistan: The Anatomy of an Ongoing Conflict", *Parameters* n° 1, 2001.

JAN, Ameen, "Pakistan on a Precipice", *Asian Survey* n° 5, 1999.

LUKIN, Alexander, "The Image of China in Russian Border Regions", *Asian Survey* n° 9, 1998.

RUBIN, Barnett, "Afghanistan Under the Taliban", *Current History* n° 625, 1999.

MENON, Rajan, "The Strategic Convergence Between Russia and China", *Survival* n° 2, 1997.

MISTRY, Dinshaw, "Diplomacy, Sanctions, and the US Nonproliferation Dialogue with India and Pakistan", *Asian Survey* n° 5, 1999.

NORBU, Dawa, "Tibet in Sino-Indian Relations: The Centrality of Marginality", *Asian Survey* n° 11, 1997.

SINGER, Clifford E., Jyotika Saksena e Milind Thakar, "Feasible Deals with India and Pakistan After the Nuclear Tests: The Glenn Sanctions and US Negotiations", *Asian Survey* n° 12, 1998.

SWAMY, Arun, "India in 2000", *Asian Survey* n° 1, 2001.

TANG, Shiping, "Economic Integration in Central Asia: The Russian and Chinese Relationship", *Asian Survey* n° 2, 2000.

TOMSEN, Peter, "A Chance for Peace in Afghanistan: The Taliban's Days Are Numbered", *Foreign Affairs* n° 79, 2000.

XINBO, Wu, "The Security Dimension of Sino-Japanese Relations: Warily Watching One Another", *Asian Survey* n° 2, 2000.

XU, Guangqiu, "The United States and the Tibet Issue", *Asian Survey* n° 11, 1997.

WISHNICK, Elizabeth, "Russia and China: Brothers Again?", *Asian Survey* n° 5, 2001.

YONGSHENG, Tang, "Comprehensive Security and Grand Strategy", *World Affairs* n° 20, 1996.

Agências Noticiosas, Jornais e Revistas:

Agência France Presse

Agência INRA

China Daily News

El País

Far Eastern Economic Review

International Herald Tribune

Jane's Defense Weekly

Newsweek

Teletexto RTP

United Daily News

Wall Street Journal

Washington Times

Xinhua

Documentação:

"Quarterly Chronicle and Documentation", *The China Quarterly* nº 168, 2001.

Endereços de Internet:

CNN.com

Muzi.com

Peoplesdaily.com

Sina.com

http://Carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/01spring_jalali.htm

Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso

António José Telo*

Academia Militar – CINAMIL (Centro de Investigação da Academia Militar)

Resumo

O objecto do artigo é a chamada Revolution in Military Affairs, ou a RMC (Revolução Militar em Curso).

Visam-se essencialmente cinco objectivos: uma sua caracterização em termos conceptuais; uma perspectiva histórica sobre o conceito; um pequeno balanço da sua aplicação; uma ligação entre a RMC e as mudanças do sistema internacional e uma limitada e muito parcial reflexão sobre alguns aspectos da aplicação da RMC a Portugal.

Abstract

The article's subject is the so-called Revolution in Military Affairs. There are five main points: the RMA's conceptual characterization; a historical perspective about the concept; a small balance of its application; an attachment between the RMA and the changes in the international system and a limited and partial reflexion on certain aspects in the RMA application to Portugal.

* Agradeço ao TCOR Videira a leitura do original deste artigo e os úteis comentários.

Uma mudança qualitativa de grande envergadura

Hoje a noção que há uma maneira de fazer a guerra muito diferente do passado não levanta dúvidas. As experiências da última década, nomeadamente no Golfo, na Bósnia/Kosovo e no Afeganistão provaram-no mesmo aos mais cépticos. Em qualquer dos casos mencionados, uma ampla aliança encabeçada pelos EUA conseguiu atingir os objectivos que se propunha alcançar em poucas semanas, destruindo a vontade ou a capacidade de resistir do inimigo com baixas próprias nulas (caso do Kosovo) ou muito reduzidas.

Nem sequer se pode dizer que o “inimigo” em causa era insignificante ou que não tinha armamento moderno. O Iraque, quando da guerra do Golfo, era um dos mais importantes poderes militares do Médio Oriente, com forças armadas experientes que alcançavam o incrível total de um milhão de homens e com armamento da última geração, onde se incluía, por exemplo, mísseis Roland e aviões como o SU-24 ou o Mig-29, dos mais modernos então em serviço. A Sérvia, quando da guerra do Kosovo, era um dos mais importantes poderes militares dos Balcãs, com uma secular história de resistência vitoriosa aos ataques do exterior e com armamento sofisticado. O Afeganistão tinha fama de invencível depois de recentemente ter derrotado uma tentativa de invasão e ocupação do território montada por uma superpotência (a URSS). Quando a guerra do Afeganistão começou, aliás, a maioria dos analistas previa que os EUA iam morder o pó, como já tinha acontecido com a Inglaterra no século XIX e com a URSS no século XX. Em qualquer dos casos, em resumo, o inimigo era um dos mais poderosos e conceituados poderes militares regionais, com armamento moderno e, em dois dos três casos, com uma indústria de defesa relativamente sofisticada.

Pois foi este “inimigo”, tão variado e em condições tão diversas, que aceitou a derrota em poucas semanas, com baixas muito pesadas do seu lado e quase nulas ou nulas por parte do atacante. Não há dúvida que estamos perante uma mudança qualitativa de grande envergadura em relação ao passado.

A Revolução Militar

Na última década um amplo conjunto de autores chama a este corte com o passado a RMA, iniciais da expressão inglesa de *Revolution in Military Affairs* (Revolução nos Assuntos Militares¹).

1 Para efeitos deste artigo vamos usar a expressão Revolução Militar em Curso (ou RMC) como equivalente a RMA e não a sua tradução literal de “Revolução nos Assuntos Militares (RAM)”. A expressão RMC tem

A expressão surgiu nos meios militares a partir das preocupações do antigo Pacto de Varsóvia com a mudança qualitativa que se estava a operar no Ocidente na década de oitenta, classificada pelos militares mais lúcidos como uma “revolução militar”, que obrigaria a ex-URSS a uma rápida e radical modernização². Já nos anos noventa, o Almirante William Owens, então Vice-Chefe do Estado Maior Conjunto dos EUA, defendia que era possível, através do que chamava um “sistema de sistemas”, controlar de uma forma antes inimaginável um teatro de operações terrestre ou naval, concebido por ele como um quadrado de 200 km de lado. Nessa área podia conhecer-se ao pormenor todo o dispositivo do inimigo e aperceber em tempo real as mais pequenas alterações e movimentos deste, sendo possível a sua destruição com armas inteligentes, com riscos mínimos para as forças próprias. Era uma forma completamente diferente de fazer a guerra, onde a essência residia na capacidade de criar o “sistema de sistemas”, que seria o centro de qualquer futura campanha. Em meados dos anos 90, Eliot Cohen apresenta já uma versão madura do conceito de RMA, numa abordagem que é hoje um clássico³.

Na segunda metade dos anos noventa, os conceitos ligados à RMA foram adoptados em dois documentos oficiais que servem para pensar a mudança do sistema militar americano a longo prazo: o Joint Vision 2010, actualizado posteriormente pelo Joint Vision 2020, bem como pelas revisões regulares periódicas, a última das quais posterior ao 11 de Setembro de 2001⁴.

A revolução Militar na historiografia

O que é curioso é que este debate sobre a RMA / RMC foi precedido de um outro no campo da historiografia, que incidia sobre as “revoluções militares” no passado. O debate sobre a existência de uma revolução militar intensificou-se na História há cerca de duas décadas, quando Geoffrey Parker publicou o seu famoso *The Military Revolution*⁵. Este

a grande vantagem de identificar a Revolução Militar de que se está a falar, enquanto RAM é pouco precisa na medida em que houve outros movimentos semelhantes no passado, como veremos.

2 São conhecidas as posições do Marechal Nikolai Orgakov a este respeito. É curioso verificar que o colapso da ex-URSS não se dava só no campo económico e social, mas também no militar, como ficou patente no Afeganistão e nos debates dos anos oitenta na alta hierarquia do Pacto de Varsóvia.

3 Eliot Cohen, “A Revolution in Warfare”, *Foreign Affairs*, vol. 75, n.º 2, Março/Abril de 1996.

4 *Quadrennial Defence Review*, Department of Defense, Washington DC, 2001, já da responsabilidade de Donald Rumsfeld.

5 Geoffrey Parker, *The Military Revolution*, Cambridge, 1988.

autor, desenvolvia no essencial o conceito elaborado anteriormente por Michael Roberts⁶. O estudo de ambos incidia sobre a “revolução militar” na Europa na transição para a Época Moderna. Para Parker, a tónica desta mudança estava nos aspectos técnicos, nomeadamente nas mudanças ligadas ao armamento e às fortificações, com o desenvolvimento das armas de fogo e da chamada “traça italiana”.

O conceito de “revolução militar” suscitou forte polémica na historiografia desde 1956, que se centrou no essencial em dois aspectos. Em primeiro lugar, surgiram os autores que contestaram a própria noção de “revolução”, entendida como um momento único e brusco de ruptura. Estes, defendiam que a realidade consistia numa mudança contínua e gradual (Frank Tallet ou J. Black⁷ podem ser citados como exemplo), sem rupturas ou hiatos. Em segundo lugar, foi contestada a ideia de que, a haver uma “revolução militar”, a sua tónica estava na vertente técnica.

No final da década de 1980 e começos da seguinte, um conjunto de autores abordou o fenómeno militar ocidental como uma parte mais geral da evolução da sociedade, onde a vertente principal era colocada no nível político e na evolução interna. Assim, por exemplo, Jeremy Black salientou na sua obra a interacção entre os dirigentes e as elites sociais à volta do fenómeno militar e a forma como a evolução surge principalmente do consenso político, que é também a base da mudança social. William McNeill desenvolveu a análise da interligação entre o nível político e a actividade militar, dando menos importância à abordagem a partir da técnica. Bruce Porter, na exploração de um outro aspecto, estudou as origens militares da moderna política nos estados ocidentais e a importância do fenómeno militar no desenvolvimento do estado-nação. Outras correntes procuram entender o fenómeno militar principalmente a partir de teorias económicas (Frederick Lane é um precursor neste campo) ou da evolução da mentalidade. O debate está longe de concluído, se é que alguma vez debates deste tipo se podem considerar concluídos.

A polémica à volta do conceito de “revolução militar” na historiografia teve um efeito muito importante. Ela foi o principal eixo à volta do qual se renovou nos últimos trinta anos a História Militar, o que permitiu que este ramo do saber readquirisse prestígio e importância, assistindo-se hoje em dia a um seu renascimento. A História Militar clássica era uma espécie de lista telefónica de batalhas, campanhas e combates, onde muitas vezes estavam mal disfarçados os objectivos patrióticos e nacionalistas dos autores, que pare-

6 Michael Roberts, *The Military Revolution 1560-1660*, Belfast, 1956.

7 Ver, como exemplo, J. Black, *A Military Revolution? Military Change and European Society 1550-1800*, Basingstoke, 1991.

ciam mais interessados em enaltecer e promover as virtudes militares das forças próprias que outra coisa.

A História Militar clássica estava ligada ao período máximo de desenvolvimento do Estado-Nação, quando era essencial promover desde tenra idade o patriotismo exaltado e irracional, gabar as virtudes militares próprias e vender a ideia de que o sacrifício e o empenho tudo podiam. A crise do Estado-Nação no Ocidente desde a 2ª Guerra Mundial, com o desenvolvimento de cidadanias paralelas e soberanias partilhadas, foi igualmente a crise da História Militar clássica. A sua renovação a partir da década de 1970, surge em larga medida animada pelo debate sobre a “revolução militar” e o seu significado na História. A historiografia, neste particular, precedeu em termos conceptuais o amplo debate sobre a RMC no campo da defesa, da estratégia e das relações internacionais.

As três Revoluções Militares

Do anterior podemos concluir que o conceito de “revolução militar” é polémico e merece entendimentos diversos, mas foi nos últimos trinta anos uma importante linha condutora dos debates no campo da História, das Relações Internacionais, da Defesa e da Estratégia.

Em termos pessoais, penso que se pode, na realidade, falar em “revoluções militares”, entendidas como processos importantes de mudança qualitativa na actividade militar num sentido lato, onde se inclui nomeadamente a ligação entre o militar e a sociedade. Estes processos têm um ritmo histórico, ou seja, duram pelo menos décadas e não meramente meses ou anos. Como muito bem salientam alguns autores, o facto de se usar o termo “revolução” não significa que o processo seja rápido; significa somente que ele é radical, ou seja, muda tudo em termos de qualidade. As revoluções militares são processos multifacetados, com uma dinâmica tal que, de acordo com as condições concretas, a tónica pode ser colocada na técnica, na doutrina, nas mentalidades, no social ou noutra vertente. A doutrina e o aparelho conceptual são um elemento essencial. O carro de combate, por exemplo, já existia há mais de vinte anos quando um grande poder (a Alemanha) decidiu que o iria transformar no centro de um novo tipo de unidades militares (as divisões panzer e as divisões de infantaria motorizada), o que permitiu um salto qualitativo.

Significa isto que, numa opinião pessoal, o motor principal do processo nem sempre é o mesmo e varia de acordo com as épocas e as circunstâncias. É certo, porém, que as

mudanças de grande envergadura acabam por abarcar todos os níveis relevantes e mudam qualitativamente o conjunto de forma radical.

Nos últimos cinco séculos podemos numa opinião pessoal detectar três⁸ grandes “revoluções militares” no Ocidente⁹, que correspondam à transição da actividade militar para os três grandes tipos de sociedades que se sucederam neste período. À transição das sociedades medievais com poder disperso para as sociedades modernas, mercantis e de forte poder central, corresponde a revolução militar que M. Roberts identificou há mais de quarenta anos. É uma transição marcada pela difusão de novidades técnicas tão importantes como as armas de fogo e as naus que abriram os oceanos à navegação e criaram o primeiro sistema mundial. Com ela, terminam os exércitos descentralizados da cavalaria medieval marcados por um código de honra próprio, com uma forte vertente religiosa, e nascem as forças armadas centralizadas dos reis, com uma mentalidade já nacional do Estado-Nação na primeira fase de edificação. Esta revolução militar decorreu no essencial nos fins do século XV e começos do XVI. Portugal desempenhou nela um importante papel, nomeadamente através da acção nos Descobrimentos, com o desenvolvimento de novos tipos de navios e da arte de navegar¹⁰.

Em finais do século XVIII e ao longo do XIX, podemos identificar uma outra grande revolução militar no Ocidente, que corresponde à transição das sociedades modernas para as industriais. O seu motor é a industrialização, embora o primeiro e mais importante passo seja essencialmente no campo das mentalidades e político, dado durante o período de guerras globais de 1792-1815. Assistimos então à transição das forças armadas relativamente pouco numerosas e semi-profissionais dos Reis, com um corpo de oficiais saído no essencial da nobreza, para as Forças Armadas de massa do cidadão-soldado, animadas por uma ideologia patriótica e nacionalista, com um corpo de oficiais saído no essencial das classes médias e educadas urbanas, o que corresponde a uma fase avançada de edificação do Estado-Nação.

8 As visões quanto ao número das revoluções militares variam muito. Murray fala em quatro, Krepinevich identifica nada menos de dez desde o século XIV, enquanto Toffler associa o conceito à sua ideia de vagas e fala em três, correspondentes às três vagas milinárias: a da agricultura, a da indústria e a chamada “terceira vaga”.

9 Como a cultura militar ocidental se tornou geral e universal nos últimos cinco séculos, estas revoluções militares acabam por ter efeito em todas as regiões.

10 Na abordagem clássica de Roberts e Parker a revolução militar moderna dava-se quase só no campo da guerra terrestre. Só recentemente autores como Peter Padfield e outros chamaram a atenção para o facto da guerra naval ser tão importante ou mesmo mais importante que a terrestre para a compreensão da mudança global.

Só depois do período das guerras globais que termina em 1815 se assiste a uma ampla renovação da tecnologia militar, à medida que a industrialização se difunde. Surgem então os fechos de fulminante, as armas estriadas, a aplicação do aço ao armamento e muitas outras inovações ligadas à máquina a vapor. Estamos neste caso concreto perante um processo onde a tónica inicial é colocado no político e nas mentalidades e só depois se faz sentir a mudança de fundo em termos tecnológicos.

A terceira revolução militar é a actual, que podemos identificar como o acompanhamento em termos militares da transição das sociedades industriais para as da Idade da Informação. Interessa caracterizar de forma mais exacta este processo, pois ele é essencial para compreender o tempo presente.

As fases iniciais da RMC

A maior parte dos autores que fala da RMC, pensa nela como uma realidade da última década, quando, segundo penso, a RMC é um movimento de tempo histórico, que se prolonga por gerações. O seu início, numa opinião pessoal, coincide com a fase final da 2ª Guerra Mundial, quando se esboça a transição para a Idade da Informação. Foi então que deram os primeiros passos três grandes novidades técnicas que marcam a RMC e condicionam o seu desenvolvimento.

A primeira novidade, foram as armas de destruição maciça, com o desenvolvimento da bomba atómica e o seu uso operacional em 1945. O nascimento destas armas, só por si, altera por completo a forma como se pensava na guerra e na rivalidade entre estados desenvolvidos. A Guerra Fria e as armas nucleares estão indissoluvelmente ligadas.

A segunda novidade, foi a electrónica em geral e os computadores em particular. Estes últimos são o elemento isolado mais importante que marca a transição para a Idade da Informação. Os primeiros computadores são desenvolvidos pelos Aliados a partir de 1941, com duas preocupações de grande estratégia por detrás: permitir a leitura das cifras centrais do Eixo e o avanço de projectos como o da bomba atómica. Os primeiros computadores são usados desde 1943 e, apesar de terem o tamanho de um edifício de três andares e consumirem mais electricidade que uma pequena cidade, são essenciais para darem uma vantagem vital aos Aliados na parte final do conflito. É curioso verificar que três elementos vitais da RMC nasceram ao mesmo tempo e interligados: os computadores, o armamento nuclear e o tratamento rápido da informação.

Vemos igualmente surgirem no final da 2ª Guerra Mundial sistemas de armas que se baseiam na electrónica. Para compreender a sua importância, mesmo nesta fase inicial, basta recordar as famosas “batalhas do radar”, que marcam a ofensiva de bombardeamento aliada na Europa. Foi a vitória na batalha do radar que permitiu aos Aliados destruir sistematicamente a indústria alemã e as suas cidades. Do mesmo modo, em termos do Pacífico, foi o desenvolvimento das espoletas de proximidade, outra das aplicações importantes da electrónica, que permitiu às esquadras aliadas resistirem às imensas ofensivas kamizaze dos meses finais da guerra com baixas suportáveis¹¹.

A terceira grande novidade que nasce com a 2ª Guerra Mundial são as armas inteligentes. O uso operacional dos primeiros mísseis data de 1943, embora em pequenas quantidades. Ainda hoje o maior navio de guerra afundado por uma arma inteligente é o couraçado *Roma*, destruído em 1943 por uma bomba inteligente alemã¹². Os primeiros mísseis anti-navio, anti-aéreos ou ar-terra surgem entre 1943 e 1945.

As armas nucleares tiveram um impacto imediato no sistema internacional e na forma de pensar e viver as rivalidades globais. As outras grandes novidades, como os computadores e as armas inteligentes, ainda estavam longe da maturidade, pelo que o efeito imediato foi pequeno. O processo da sua assimilação pelas pesadas máquinas militares é lento depois do fim da guerra.

Os primeiros mísseis operacionais só são fabricados em série e colocados em serviço no final anos cinquenta. O período que vai dos anos finais da 2ª Guerra Mundial à década de 1960, corresponde à primeira fase da RMC. A forma de pensar e fazer a guerra muda drasticamente com a maturidade das armas nucleares, mas o lento desenvolvimento de outros elementos faz com que a chamada guerra convencional, ou não nuclear, ainda seja encarada de uma forma clássica, ligada às forças armadas da conscrição, onde a massa era um elemento essencial.

Nesta 1ª fase, em termos do armamento convencional, a novidade não é tanto os mísseis e a electrónica, mas sim a tendência de produzir armas e sistemas cada vez mais compactos e com crescente poder de fogo, que podem ser levadas aos ombros dos

11 Os ataques suicidas não começaram no 11 de Setembro...

12 A 9 de Setembro de 1943, a esquadra italiana sai dos portos e dirige-se para Malta com a intenção de se render aos Aliados, tal como acordado no armistício assinado secretamente. Os dois maiores couraçados italianos são surpreendidos no mar por uma formação de Dornier Do 217 equipados de bombas guiadas por rádio Kramer X-1, também conhecidas por Fritz-X. O *Roma*, o maior e mais recente couraçado italiano com 45000 toneladas, é afundado com duas X-1. Uma outra formação de Do 217, que também operava no Mediterrâneo nesta altura, usava o míssil anti-navio Hs 293, com motor foguete, controlado por um operador no avião, que o dirigia para o alvo via impulsos rádio.

combatentes. As espingardas de assalto, os lança-foguetes individuais, os canhões sem-recuo e outras armas que nasceram na 2ª Guerra Mundial, dão um poder de fogo até aí impensável às pequenas unidades, enquanto o seu reduzido peso e dimensão permite uma grande mobilidade e o uso em terrenos acidentados ou de densa vegetação. É esta evolução que dá uma imensa eficácia à guerra irregular ou de guerrilha, que não foi inventada nesta altura, mas que conta agora com elementos técnicos e políticos muito favoráveis. A guerrilha torna-se a forma normal de conflitos na Guerra Fria, normalmente feita por procuração, ou seja, com os grandes poderes a evitarem um envolvimento directo. Os mísseis e a electrónica desta geração inicial eram ainda temperamentais, de operacionalidade duvidosa em condições que não fossem as ideais e muito exigentes em termos de espaço e peso, pelo que dificilmente se podiam adaptar à guerrilha ou à contra-guerrilha.

A 2ª fase da RMC arranca a partir de 1961, muito ligada e condicionada pela mais importante guerra irregular deste período: a do Vietname. No Vietname acontece o impensável: o maior poder económico e militar do planeta envolve-se num conflito contra um poder de quarta ordem, coloca mais de meio milhão de homens em armas no terreno, gasta rios de dinheiro durante mais de dez anos e acaba por retirar e reconhecer a impossibilidade de uma vitória militar. O choque é tremendo numa sociedade que não conhecia a derrota militar. Os EUA ficam traumatizados e divididos, pelo que a reacção é muito forte. Ela surge nos anos do Presidente Reagan, com um renascer do poderio militar americano, mas de um poderio renovado e numa base diferente. É uma evolução muito marcada pela chamado “projecto da guerra das estrelas”, que foi essencial para o desenvolvimento de uma ampla série de novas tecnologias. As principais mudanças e novidades desta evolução, porém, não surgem ligadas à “guerra das estrelas”, mas sim a outros níveis.

O choque pós-Vietname obriga os EUA a repensarem nomeadamente a ligação dos militares à sociedade e ao poder político. Na primeira vertente, a evolução vai no sentido da criação de forças armadas profissionais, até porque as novas tecnologias emergentes e a complexidade da actividade militar não pode ser dominada por unidades de conscrição, onde os militares só passam meses ou poucos anos nas fileiras.

As mudanças ligadas ao Vietname e a outros conflitos, como os que Portugal manteve em África, apontam para duas coisas, que conduzem directamente à terceira fase da RMC: uma nova mentalidade do militar e dos seus valores e uma diferente ligação com a sociedade. A evolução surge num período de desagregação da Guerra Fria, numa altura em que, de repente, os EUA são chamados a apoiarem as guerras de guerrilha e não a contra-guerrilha, como era normal até aí - recordemos o envolvimento americano em

Angola, Moçambique, Afeganistão, Nicarágua ou na Etiópia, nas décadas de 1970 e 1980.

Foi depois do Vietname que os desenvolvimentos no campo da electrónica, do espaço e dos computadores, deixam de se virar quase exclusivamente para os conflitos de alta intensidade e são redireccionados para os conflitos de média e pequena intensidade.

O resultado final destes múltiplos processos nas décadas de 1970 e 1980, foi a maturidade da RMC tal como a conhecemos hoje. Ela surge de forma quase automática, em resposta a solicitações diversas aparentemente desconexas, mas que, no conjunto, criam uma corrente que assume uma dimensão global.

O primeiro conflito onde a RMC surge como uma realidade madura e já dominante é a Guerra do Golfo. Ela marca o começo da 3ª fase da RMC, a sua maturidade.

O contexto da RMC

Nunca será de mais salientar que a RMC se desenvolve num contexto internacional muito peculiar, que a molda e condiciona. Ela surge como uma forma possível - talvez a única forma possível - de um grande poder vergar a vontade de outro menor com recurso à violência militar, dentro de limites políticos, éticos e estratégicos aceitáveis pela comunidade internacional. A necessidade de conter a violência dentro de limites aceitáveis é essencial.

O mundo mudou radicalmente durante os anos de maturação da RMC, facto ao qual a própria RMC não foi estranha. Com a implosão da sociedade soviética no final da década de 1980, cria-se um mundo unipolar, com um único poder de primeira grandeza.

Tal facto tem importantes efeitos no processo da RMC e alarga muito o seu âmbito de aplicação efectiva. Antes, mesmo no caso do Vietname, o grande problema de qualquer intervenção militar era o de saber o que faria o outro grande poder. Ele podia provocar um confronto directo, o que seria excepcional e anormal, ou, o que era mais normal, podia dar tecnologia sofisticada ao estado atacado. Basta recordar a forma como na guerra do Vietname, que ainda não era um conflito RMC, a URSS forneceu milhares de mísseis SA-2, SA-6 e SA-3 ao Vietname do Norte, o que provocou a destruição de centenas de aparelhos americanos. Curiosamente, o velho B-52, um símbolo da Guerra Fria no seu ponto mais alto, era pouco seguro quando usado no Vietname nos anos sessenta, mas nada tem a temer quando usado nos conflitos RMC dos anos noventa. É um excelente exemplo de como um sistema de armas vale sobretudo pela maneira como se integra num todo mais geral.

Com o mundo unipolar, desaparecem estas preocupações, o que significa que o único poder de primeira ordem não só tem os meios para vergar a vontade de outros, como eles são compatíveis com os valores da comunidade internacional e nada tem a temer de uma resposta ao mesmo nível tecnológico.

A somar a estes factos, a RMC atinge a maturidade num período de anormal instabilidade, quando o fim da Guerra Fria criou uma ampla série de focos de convulsão regionais e desenvolveu múltiplos radicalismos. A instabilidade é igualmente criada pelos novos tipos de ameaça, alguns já hoje manifestos, outros larvares. Já não é a “guerra irregular” típica da anterior sistema internacional; é a violência assimétrica permanente, sem uma origem clara, que pode surgir em qualquer lugar, típica do mundo unipolar do pós-guerra fria.

A RMC é a única resposta possível numa escala global a esta violência que vem de dentro, que não tem uma origem clara e não pode ser eliminada por completo, mas somente contida. De repente, os militares são chamados a intervenções muito mais frequentes e variadas que no passado. Os EUA, por exemplo, só se envolveram directamente durante os mais de 40 anos da Guerra Fria em 2 conflitos que implicaram a criação de forças expedicionárias de largas dezenas de milhares de homens (Coreia e Vietname); mas nos 12 anos posteriores à Guerra Fria os EUA já se envolveram em 3 conflitos deste tipo, o que dá uma média de um em cada 4 anos contra um em cada 22 anos no período anterior. Do mesmo modo, todos os países da União Europeia, inclusive Portugal, foram chamados na década de 1990 a participarem em operações militares fora de fronteiras. Até a Alemanha mudou o seu posicionamento tradicional.

A RMC atinge a maturidade como a maneira própria dos grandes poderes fazerem a guerra num mundo unipolar instável, quando eles não têm a temer uma oposição a um nível tecnológico equivalente. Os conflitos passam a ser assimétricos e o desnível tecnológico é imenso – é quase como se um exército medieval sem armas de fogo enfrentasse o exército francês de Napoleão, com resultados fáceis de prever.

A RMC cria uma guerra com baixas nulas ou quase nulas de um dos lados e imensas do outro. É uma guerra distante, em que o poder que está na defensiva é castigado sem conseguir responder e isso, mais que qualquer outra coisa, acaba por minar a sua vontade de resistir. É uma guerra de precisão e multifacetada, onde as conferências de imprensa são muitas vezes mais importantes do que os campos de batalha, pois pode-se perder a guerra por uma frase infeliz frente à televisão. É, em certo sentido, a guerra de guerrilhas dos grandes poderes na Idade da Informação, pois aplica os princípios básicos da guerra de guerrilhas, numa base tecnológica e doutrinal muito diferente.

Mas a RMC não é só a moderna guerra de guerrilha dos grandes poderes. Como realidade madura, ela é também a forma normal de actividade militar dos médios e pequenos poderes associados ao grande poder. Com uma diferença que é muito importante no momento presente. É que, como a RMC no seu nível superior está associada à evolução dos EUA, as operações combinadas em termos militares tornam-se difíceis nas fases mais intensas de um qualquer conflito. Passa a haver uma divisão de tarefas, não oficial, mas efectiva. Nos conflitos de maior intensidade, quando se torna necessário vergar a vontade de um inimigo com capacidades significativas, intervém principalmente as forças RMC dos EUA, embora com a preocupação de criar a ilusão de uma ampla operação combinada. Nos conflitos de menor intensidade, ou nas fases menos intensas, então são chamadas a intervir principalmente as forças armadas dos médios e pequenos poderes.

A evolução neste campo é muito significativa. Na Guerra do Golfo ainda eram possíveis operações combinadas. Na guerra do Kosovo já houve só a ilusão de operações combinadas. No Afeganistão nem sequer isso, e a intervenção militar inicial correu a cargo dos EUA, com um apoio directo só da Inglaterra. Esta evolução devia ser o principal motivo de reflexão para determinar a política de defesa e segurança da União Europeia. Não se trata de gastar mais ou menos com a defesa; trata-se de saber gastar.

O anterior não significa que a RMC tal como existe só se possa aplicar a este tipo de conflitos. O que podemos concluir é que a RMC, se desenvolveu para responder a uma certa conjuntura internacional e esse facto condicionou fortemente a sua realidade. Se a conjuntura internacional fosse outra, a RMC seria diferente. Por exemplo, se a Guerra Fria se tem prolongado, é muito normal que a prioridade da RMC fosse para a chamada “guerra das estrelas”, ou seja, se orientasse principalmente para permitir uma defesa efectiva contra um ataque nuclear lançado por outro grande poder, de acordo com o projecto central dos anos Reagan. Tal como as coisas decorreram, esta vertente foi colocada em segundo plano e só agora renasce, embora numa dimensão muito diferente: criar uma defesa contra ataques de mísseis balísticos em pequeno número, lançados por poderes de segunda ordem.

A realidade militar é, em resumo, um produto das circunstâncias, moldada pelo pensamento e a doutrina.

Seis vertentes da RMC

É altura de caracterizar a concepção de RMC defendida neste artigo, dentro dos condicionalismos e limites já indicados.

No essencial, podemos caracterizar a RMC tal como existe hoje a partir de seis vectores de inovação:

1. Um novo conceito da guerra.
2. Uma diferente ligação entre Forças Armadas e sociedade.
3. Um superior domínio da informação e da sua transformação em conhecimento.
4. O espaço como quarta dimensão da guerra.
5. Uma nova geração de armas.
6. Uma ampla revisão das forças, dos conceitos de operações e das táticas.

Interessa desenvolver e explicar minimamente estas vertentes.

1. Um novo conceito da guerra

A guerra da sociedade industrial era um fenómeno estatal por excelência, com regras e procedimentos definidos por um amplo conjunto de acordos internacionais, subscritos total ou parcialmente por todos os estados. Cada estado devia definir a sua posição perante um determinado conflito e a forma como o fizesse ditava o seu campo de acção possível. Declarar ou não formalmente a neutralidade, por exemplo, tinha implicações na forma como os portos próprios podiam ser usados pelos navios dos neutros e dos beligerantes.

As regras e acordos internacionais que condicionam a guerra ainda existem, mas ninguém lhes dá muita importância. As guerras RMC nem sempre são entre estados e, mesmo quando têm a aparência de o ser, como foi o caso do Golfo, não o são na acepção clássica.

As guerras RMC são políticas e desenvolvem-se num mundo desigual, com fortes desequilíbrios qualitativos. Elas deixaram de ser a “continuação da política por outros meios”, na clássica definição de Clausewitz, elaborada justamente na altura em que as sociedades industriais atingiam a maturidade, há cerca de dois séculos. Esta definição baseia-se na ideia que política e guerra são qualitativamente diferen-

tes, quando hoje em dia a guerra é meramente um instrumento particular da política, a par de muitos outros. Caso se prefira, hoje em dia, a guerra é uma das muitas ferramentas ao dispor da política, sem que o recurso à violência militar organizada represente um corte qualitativo significativo. A paz e a guerra estão agora intimamente ligadas, a pontos de haver um amplo leque de tonalidades de transição e, em muitos casos, nem sequer ser possível dizer se um determinado estado está em guerra ou em paz. Será que, por exemplo, Portugal esteve em guerra nos últimos dez anos? Não houve nenhuma declaração formal, mas os militares portugueses participaram nesse período em operações em três continentes, sempre inseridos numa ampla coligação e com recurso à violência militar organizada.

Não há, em resumo, fronteiras claras entre a guerra e a paz; ambas as situações coexistem na gestão de qualquer conflito. Os EUA, por exemplo, nunca declararam guerra ao Iraque e, mesmo depois do período mais intenso do conflito, continuaram a usar regularmente a força militar em pequenas doses, com bombardeamentos irregulares a radares ou bases de mísseis, como forma de impor as zonas de proibição de voo.

A guerra RMC não é a continuação da política num estado qualitativamente diferente, como dizia Clausewitz; ela é simplesmente política e o recurso à violência militar não implica uma mudança qualitativa significativa. Numa opinião pessoal, em proveito dos que gostam de uma definição a qualquer preço, pode-se dizer que a guerra RMC é a forma superior da política. O “superior” não tem aqui um sentido qualitativo, por outras palavras, não se pretende dizer que a guerra é uma ferramenta política melhor que as outras. O que se pretende dizer, é que ela é mais exigente, pelo que obriga a cuidados especiais e uma elaboração do pensamento mais complexa. A guerra ainda é política e não qualquer outra coisa, simplesmente é um estágio superior da política.

Esta alteração de fundo leva a que os Estados, entidades e mesmo os indivíduos deixem de sentir a necessidade de definir uma posição clara perante os conflitos e, sobretudo, deixem de sentir a necessidade de adoptar a ampla panóplia de regras e leis internacionais que a sociedade industrial criou para conter a guerra. Nos conflitos da última década, por exemplo, que seja do meu conhecimento, nenhum estado fez uma declaração formal de guerra ou de neutralidade e não houve qualquer tratado de paz formal. A maior parte dos estados ou entidades limitou-se a definir uma política geral perante o recurso à força militar, que ia mudando ao longo do tempo.

Vejam, como exemplo, a guerra do Kosovo. Alguns dos estados integrados na coligação aliada davam um apoio meramente diplomático, outros cediam direitos de trânsito, outros aceitavam o uso de bases, outros apoiavam a acção logística ou humanitária, mas não as operações militares, outros participavam no esforço militar, mas só com certo tipo de meios, outros participavam nos bombardeamentos, mas só em relação a certo tipo de alvos, outros ainda aceitavam todos os alvos, mas só em determinadas regiões. A variedade de situações era quase infinita, mudava de dia para dia e nenhuma delas correspondia à definição clássica de posições perante uma situação de guerra.

Esta mudança qualitativa do conceito de guerra tem múltiplas implicações. Uma das mais importantes é a ligação entre o político e o militar, a pontos do próprio comando militar aos mais diversos níveis se preocupar principalmente com a actuação política. Um exemplo clássico são as memórias do general Wesley Clark¹³, o comandante supremo militar da NATO na guerra do Kosovo. Como ele refere, a maior parte do seu tempo era passada a tentar obter consensos entre os países da NATO sobre os objectivos da guerra, os meios de pressão, o tipo de alvos, os alvos concretos, as medidas humanitárias, a acção diplomática ou uma infinidade de outros assuntos. Era, em resumo, uma acção que tradicionalmente se classificaria como política, mas que é imprescindível para o comando militar supremo de uma guerra moderna.

Mesmo a um nível inferior de decisão, em termos do mero comando de uma companhia ou de um grupo de forças especiais no terreno, a política torna-se essencial. Os destacamentos de forças especiais que operaram no Afeganistão desde o primeiro momento, por exemplo, tinham sobretudo uma acção política de intervenção junto da população, a que se juntava uma não menos importante acção de recolha de informação, mas não tinham as missões tradicionais associadas normalmente ao poder militar. Em certo sentido, eram mais grupos de intervenção política apoiados por meios militares, do que unidades militares clássicas. O mesmo se aplica se pensar-mos no comandante de um agrupamento de manutenção de paz a intervir, por exemplo, em Timor, ou num grupo de interposição num qualquer das muitas dezenas de conflitos da última década. Em todos estes casos, que são os normais nas guerras tipo RMC, a acção política é tanto ou mais importante que a militar a todos os níveis, o que aponta para um novo tipo de militar muito diferente do passado.

13 Wesley K. Clark, *Waging Modern War*, Nova York, 2001.

Outra das implicações, é que as guerras RMC deixam de ter os tradicionais objectivos, como sejam o de destruir as forças inimigas ou ocupar o seu território. Não quer dizer que isso não acabe por acontecer, nomeadamente na fase final, mas não é esse o objectivo da acção militar. Sendo guerras políticas por excelência, elas visam objectivos fluídos que variam muito com as circunstâncias e são difíceis de avaliar em termos quantitativos. A maior parte dos observadores, por exemplo, garantia que a acção militar americana no Afeganistão era ineficaz e não obteria resultados mesmo nas vésperas do regime se desmoronar como um castelo de cartas perante um sopro de vento.

Outra das implicações desta mudança qualitativa é que o recurso à violência militar e aos militares como seu veículo passa a ser muito mais frequente do que no passado. O tipo de guerras do passado que mais se aproxima da RMC são as guerras irregulares ou de guerrilhas, tal como se desenvolveram no século XX. Ambas têm muitos pontos em comum: a fluidez de fronteiras entre paz e guerra, as múltiplas tonalidades da transição entre os meios de pressão militares e outros, a facilidade de passar de uma situação para outra, a necessidade de negar alvos ao inimigo, uma preocupação sobretudo com o efeito moral, o cuidado na acção junto da população civil, a grande importância dos média, uma acção que se baseia em pequenas unidades descentralizadas com grande autonomia, uma eficácia que depende da obtenção de bases seguras, a exploração da furtividade e da surpresa, a dispersão de meios com a concentração de fogos, a necessidade de basear a guerra em valores com aceitação internacional, etc, etc.

Há, no entanto, uma grande diferença entre as guerras RMC e as guerrilhas tradicionais: o tempo. As guerrilhas são normalmente longas, num processo onde o tempo se mede em anos e isso é essencial para obter resultados, pois, em última instância, o inimigo derrota-se a si próprio e as acções militares são só um estímulo. A guerra RMC é de curta duração em termos de uma acção militar intensa - mede-se em semanas e não em meses ou anos - e é importante que assim seja por razões políticas, embora o recurso à força militar de forma intermitente e pouco intensa se possa prolongar depois por muitos anos.

2. Uma diferente ligação entre Forças Armadas e sociedade

Este é um ponto essencial das revoluções militares que conhecemos na História. Todas elas são acompanhadas pela transição entre formas diferentes de forças armadas e da sua ligação à sociedade e, por vezes, é nesta vertente que a Revolução

Militar começa e se desenvolve. No caso da RMC, estamos perante a transição entre Forças Armadas de massas, ligadas ao cidadão soldado e ao serviço militar obrigatório da conscrição para forças armadas profissionais, muito menores, que só envolvem uma pequena parte da população mobilizável.

As forças armadas do cidadão soldado estavam ligadas a um mundo centrado em estados que passavam pela fase terminal da criação do Estado-Nação. Nesse mundo, os valores patrióticos eram vividos com exaltação e cultivados ao longo de toda a formação do cidadão, sendo essa uma das mais importantes funções do sistema educativo. As forças armadas RMC, pelo contrário, pertencem a um mundo de crise do Estado, onde ao lado da cidadania nacional, se desenvolve uma cidadania local, outra regional (a Europa, no caso de Portugal) e outra universal. Nesse mundo aceita-se o predomínio de um conjunto de valores e direitos classificados como de aplicação universal, que transcendem o quadro do estado, pelo que se acha normal uma situação de cidadanias múltiplas e de soberania partilhada. O Estado central Português, por exemplo, cede cada vez mais poderes às autarquias, à crescente e complexa organização da União Europeia e obrigou-se a respeitar os valores e princípios de múltiplas organizações internacionais em que participa, como a NATO, a OSCE, a ONU e outras.

Os estados em que a RMC decorre perderam a capacidade de mobilizar a massa da juventude para a acção militar e de a educar e formar num espírito de exaltação patriótica favorável à prossecução dos seus tradicionais desígnios nacionais. Mesmo que essa capacidade continuasse a existir em termos teóricos, o estado central não recorreria a ela, porque as forças armadas de massas perderam eficácia em termos políticos e militares.

Em contrapartida, as forças armadas de profissionais tipo RMC provaram ser capazes de derrotar rapidamente os seus equivalentes de conscrição numericamente muito superiores, a pontos de se poder dizer que a massa e o número só vão ter alguma influência na determinação das baixas do derrotado.

A diferente ligação entre os militares e a sociedade tem repercussões em todos os aspectos da actividade militar. Um deles, por exemplo, é a diferente colaboração entre civis e militares no seio das Forças Armadas. A evolução dos EUA nos últimos quinze anos mostra que a quantidade de civis nas forças armadas é cada vez maior. O que é mais, eles não ocupam somente os lugares administrativos ou de retaguarda, mas estão por vezes em pontos centrais da nova elite militar, como seja a gestão da informação. Mesmo a antiga fronteira, que dizia que só um militar podia ocupar

funções de combate se tende a esbater perante o avanço das novas tecnologias. Hoje é difícil dizer o que é uma operação militar e, dentro dela, o que é um posto de combate. Ninguém duvida, por exemplo, que um piloto de F-15E que lance bombas sobre alvos inimigos terá de ser um militar; mas já um piloto de Predator armado de mísseis Hellfire, que atinja exactamente os mesmos alvos mas permaneça na retaguarda a centenas de quilómetros do inimigo, tanto pode ser um militar como um civil.

A RMC está ligada a forças armadas profissionais, pouco numerosas, altamente especializadas, com uma formação e actualização permanente, animadas pela ideia da mudança como centro da actividade militar, de fronteiras difusas entre militares e civis. Estas forças armadas de tipo novo têm uma ligação muito especial aos centros de investigação da sociedade que as forma e ao mundo universitário, o que se torna essencial para o bom desempenho das suas funções. O próprio perfil da carreira militar normal se altera. Os “guerreiros da informação”, ou seja, o núcleo central das forças RMC, têm em regra uma carreira onde a actividade directamente militar se mistura com a investigação e com o universitário, por vezes com passagens frequentes entre os diversos campos.

O novo militar passa a viver como fenómeno inseparável da sua actividade a inovação e a transformação. Ao mesmo tempo, como as operações concretas para que é chamado são muito variadas e frequentes, o novo militar é o primeiro a sentir em permanência a necessidade de repensar os seus procedimentos. É isso que o obriga a alternar períodos de acção directa com outros de reflexão, investigação e melhoramento, que, a um certo nível, só podem ser feitos nos centros de investigação ou em instituições militares apropriadas.

O Secretário da Defesa americano Donald Rumsfeld exprimia esta necessidade em fins de 2001 quando dizia que “a transformação é o centro vital do novo entendimento estratégico americano”, pelo que o Departamento de Defesa “está decidido a manter um processo permanente de transformação – baseado em objectivos claros – e reforçar o espírito de inovação dos seus elementos, ao mesmo tempo que se mantém preparado para responder às ameaças actuais”¹⁴. Isto implicou duas coisas: rever a organização do Departamento de Defesa e o perfil dos militares e das suas carreiras. E isto foi feito em 2001 pelo

14 Donald Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, Setembro de 2001, p. 16. É de notar que alguns autores ligados à actual administração americana preferem falar em “defense transformation” e não em RMA. Alguns defendem mesmo que a RMA terminou nos anos noventa e o que hoje se vive é a “defense transformation”.

poder que, será bom não o esquecer, é o mais avançado no processo RMC, embora não esteja satisfeito com o ritmo de inovação e transformação¹⁵.

As forças RMC têm pois uma ligação à sociedade muito diferente das forças do cidadão-soldado. Elas deixam de ser o espelho da sociedade de onde emanam, pois só uma pequena parte da juventude passa por elas. Em contrapartida, são forças mais permeáveis, num duplo sentido: o núcleo central dos militares passa a fazer uma carreira mais aberta à sociedade, com um amplo contacto com o mundo universitário e da investigação; os civis das mais diversas origens são chamados a cooperar com os militares nas forças armadas de forma flexível e adaptada às circunstâncias.

É costume dizer que as forças armadas de massa do cidadão soldado eram o pilar central das democracias. Na realidade, no período revolucionário do desenvolvimento das sociedades liberais e industriais, o princípio de a cada cidadão um voto, esteve directamente associado ao de em cada cidadão um soldado, tudo servido por um armamento padronizado e relativamente simples – “a cada baioneta um voto”, na feliz expressão de McNeill. Esta evolução fez com as democracias se mostrassem inicialmente relutantes em aceitar a profissionalização das Forças Armadas, temendo que ela fosse um perigo para a própria democracia.

A transição para forças armadas profissionais só se dá em sociedades democráticas evoluídas, com uma numerosa classe média, com elevados padrões de educação, abertas ao exterior, com práticas consolidadas de actividade democrática, com consensos quanto à base do regime político e relativamente estáveis. Neste tipo de sociedades, ligadas à Idade da Informação, não faz sentido temer que a profissionalização das forças armadas se torne uma ameaça para a democracia.

3. Um superior domínio da informação e da sua transformação em conhecimento

Este é o coração e o ponto central da RMC em termos operacionais. Tornou-se famosa a tese do Almirante Cebrowski: *“A coisa mais importante no campo de batalha é a informação e o seu processamento. É isso que a elite militar dos nossos dias faz”*.

O objectivo central de uma força RMC em qualquer circunstância é obter uma imagem actualizada em tempo real do teatro de operações até ao mais pequeno

15 Eliot Cohen num recente artigo salienta que, sendo a instituição militar, essencialmente conservadora, as reformas de Rumsfeld só conseguiram ser aceites e avançar depois do 11 de Setembro, quando havia o incentivo da guerra a pressionar a hierarquia e a burocracia. Eliot Cohen, “A Tale of Two Secretaries”, *Foreign Affairs*, Junho de 2002, pp. 33-47.

pormenor, distribuir essa imagem de forma operacional a todos os níveis e negar um conhecimento deste tipo ao inimigo. Isto passa não só pela recolha permanente da informação por uma imensidade de meios, muitos dos quais não existiam há poucos anos, mas sobretudo pelo seu processamento e pela capacidade de partilhar o conhecimento daí resultante, o que implica um domínio das comunicações e, na maior parte dos casos, do espaço exterior, como a quarta dimensão da guerra.

Damos alguns exemplos que permitem entender melhor esta diferença fundamental. Um soldado de infantaria de uma força pré-RMC pouco conhece do campo de batalha para além daquilo que vê, pelo que pouco pode fazer para além de seguir ordens dos seus superiores imediatos. O soldado de uma força RMC, equipado, por exemplo, com o sistema Land Warrior, recebe uma informação actualizada ao segundo do campo de batalha directamente na pala ligada ao capacete, e, ao movimentar-se de forma natural, está simultaneamente a recolher informações que são transmitidas automaticamente de modo a actualizar o conhecimento geral do campo de batalha, o que faz sem sequer pensar no assunto, através nomeadamente dos sensores colocados no capacete, na arma e no uniforme. Em certo sentido, a principal acção de um soldado no campo de batalha passa a ser a de verificar e actualizar a informação.

A eficácia da máquina militar RMC é tanto maior quanto mais sensores e de tipos mais diversos ela utilizar na obtenção da informação e quando mais eficaz for o “sistema de sistemas” que permite a sua transformação em conhecimento. Tudo é medido pela forma como contribui para esta função central, pois ela é o coração e o centro da nova maneira de fazer a guerra.

O resultado final é um superior conhecimento partilhado pelos vários níveis operacionais, o que permite uma tomada de decisão com um *loop* muito inferior ao do inimigo. Esta é a grande vantagem de uma força RMC: mesmo que o inimigo tome a iniciativa, ao fim dos primeiros minutos ele já estará atrasado em termos do processo de decisão – acção e terá perdido a vantagem qualitativa.

Um dos mais importantes efeitos imediatos é a redução do intervalo sensor – fogo de dias ou horas para segundos ou mesmo décimas de segundo, o que exige uma superior compreensão das doutrinas e tácticas a todos os níveis e uma grande descentralização das decisões concretas, associada a uma coordenação da acção.

É difícil dizer qual o factor mais importante na batalha da informação, mas um ponto essencial é a capacidade de integração de sensores e meios que actuam em espectros muito diversos e com diversos meios de apoio, desde o soldado na trincheira ao

satélite em órbita. Como diz o General John Jumper da Força Aérea dos EUA, *“o ponto central da nossa transformação é a integração”*. Só ela cria o *“sistema de sistemas”* e, embora este ainda esteja longe de alcançado, o sentido da evolução é muito claro. No campo de batalha RMC um sistema de armas não vale tanto por si, mas sobretudo pela forma como se integra no todo. Esta evolução faz com que hoje em dia seja muito difícil avaliar a eficácia de um sistema de armas isolado. Os sistemas de armas passam a ter uma muito maior longevidade, sujeitos a múltiplas modernizações ao longo de uma vida que se mede em dezenas de anos. Recordemos, por exemplo, que um dos melhores caças da Segunda Guerra (o P-51 Mustang) foi desenvolvido em 100 dias e era obsoleto cerca de cinco anos depois de entrar em serviço. Hoje, o F-22 tem já mais de dez anos como período de desenvolvimento e o tempo de vida operacional previsto é pelo menos até 2030, não sendo arriscado pensar em 2050. O Eurofighter foi concebidos há cerca de 20 anos, fez o primeiro voo há 8 anos e entra em serviço em 2002. De qualquer modo, um sistema vale sobretudo pela forma como se passa a integrar no todo e não pelas suas capacidades isoladas. Até um respeitável *“velhinho”* como o B-52, com 50 anos de serviço operacional em cima, passa a ser um sistema de armas moderno e extremamente eficaz desde que devidamente integrado.

O *“sistema de sistemas”* ainda só parcialmente existe, mas ele é o eixo central de qualquer força RMC. Tal implica nomeadamente a digitalização das unidades militares, processo já encetado no Exército dos EUA, da Inglaterra e da França e já muito avançado em termos das Forças Aéreas e navais. A guerra em rede, com unidades integradas e flexíveis, é o caminho do futuro, a pontos de quem não o seguir estar condenado a não participar em operações militares modernas.

4. O espaço como quarta dimensão da guerra

O superior domínio da informação é o resultado conjugado de muitas técnicas e sistemas. Ele beneficiou muito, por exemplo, da integração do espaço exterior como a quarta dimensão do campo de batalha. Um poder que não utilize as facilidades permitidas pelos sistemas colocados em órbita, dificilmente pode ter uma acção RMC, ou precisa do apoio de um aliado com essas capacidades.

O domínio do espaço dava tradicionalmente duas importantes vantagens: comunicações e sistemas de reconhecimento e vigilância eficazes e furtivos. Recentemente estas vantagens mantêm-se, mas muitas outras se lhes somaram. Na guerra RMC a segurança das comunicações é essencial, não só porque se exige delas muito mais,

como porque passam a ser um elemento central para a utilização de muitos tipos de armas inteligentes ou de veículos não tripulados. O uso de veículos não tripulados, que se vai expandir muito rapidamente nos próximos anos, exige um sistema de satélites próprio a partir do momento em que é pensado no raio de algumas centenas de quilómetros.

Os recentes desenvolvimentos, por exemplo, provam a grande eficácia das munições dirigidas por sistemas GPS¹⁶. No Afeganistão, onde foram usadas pela primeira vez, as munições GPS ainda estavam reduzidas a bombas de aviação (ditas JDAM) de 1000 ou 500 lb. Elas tinham a vantagem de poderem ser lançadas a grande distância do alvo, não exigirem qualquer sistema de orientação em terra e serem usadas de dia ou de noite, com qualquer tipo de tempo, mesmo no mais cerrado dos nevoeiros. A outra vantagem das munições orientadas por GPS é que são baratas. Um míssil de cruzeiro, por exemplo, custa vários milhões de dólares (2 a 5, de acordo com o tipo), mas um kit JDAM que se coloca numa bomba de aviação normal e faz o mesmo efeito de um míssil de cruzeiro, custa 18 mil dólares, ou menos. É isto que faz com que as munições GPS se vão expandir muito rapidamente a curto prazo, não só em termos de bombas de aviação, mas também de granadas de artilharia, de morteiro e mesmo de munições lançadas pelo soldado individual, como pequenos lança granadas, que podem ser transportados às costas, como uma mochila, ou incorporados na arma individual. As munições inteligentes GPS dependem da capacidade de controlo militar do espaço. Elas vão estar associadas ao sistema GPS de terceira geração, que está a ser desenvolvido.

Um outro aspecto em que o controlo do espaço é essencial é a defesa anti-míssil, ponto central para as forças RMC futuras. É impensável uma defesa anti-míssil eficaz, tanto em termos de uma cidade, como de um teatro de operações ou mesmo de uma unidade, sem uma cooperação com vários tipos de sistemas residentes no espaço exterior.

Num horizonte ainda algo longínquo o próprio espaço pode ser utilizado como centro barato para colocar sistemas activos de intervenção global baseados em novos tipos de energia. Isto permitiria que, por exemplo, um agrupamento de forças especiais que actuasse em qualquer parte do mundo, mesmo sem bases ou aviação próxima, pudesse contar com apoio de fogo pesado para o mais diverso tipo de

16 O sistema de satélites GPS não é uma arma, mas a sua aplicação ao armamento revelou-se a maneira mais barata e eficaz de criar armas inteligentes.

operações. Permitiria igualmente que o tempo de reacção a uma emergência passasse a contar-se em segundos ou minutos, pois deixaria de estar dependente da prévia colocação de forças no terreno.

Uma tal evolução choca evidentemente com o conceito da “desmilitarização” do espaço, mas ele foi desde o primeiro momento mais teórico do que prático. Caso se prefira, o conceito da “desmilitarização do espaço” só se aplicou em termos do armamento nuclear e não de outro tipo de sistemas com evidente utilização militar. De qualquer modo, assim que as tecnologias ligadas à utilização de sistemas de apoio de fogo com base no espaço e capacidade de intervenção cirúrgica estiverem maduras, os conceitos a ele ligados serão rapidamente revistos numa nova base internacional.

5. Uma nova geração de armas

A RMC está associada à maturidade de um longo processo de desenvolvimento do armamento. Esta evolução pode ser resumida em sete conceitos chave: miniaturização, maior alcance, actuação inteligente, furtividade, veículos não tripulados, robotização e novas formas de energia.

A tendência para a crescente miniaturização do poder de fogo é uma constante de longa data. Os canhões sem recuo que se vulgarizam nos anos cinquenta, por exemplo, permitiam obter o mesmo efeito destrutivo de uma peça de artilharia com menos de um quarto do seu peso e dimensões. Os mísseis anti-tanque que se vulgarizam nos anos sessenta, colocam ao alcance do infante a capacidade de destruir os maiores e mais protegidos carros de combate. Os mísseis AA de ombro, como o SA-7 (conhecido como Stella em Portugal, quando usado pelo PAIGC, na Guiné, ou pela FRELIMO, em Moçambique) ou o Redeye, que se vulgarizam nos anos setenta, dão ao soldado isolado a capacidade de abater de forma segura um avião ou helicóptero a pequena altitude. Nos fins do século XX a miniaturização vai a tal ponto, que a própria arma individual, como a espingarda OICW¹⁷, passa a usar munições inteligentes, o mesmo acontecendo com as armas normais da infantaria, como a metralhadora OCSW¹⁸ ou os morteiros.

17 O projecto OICW (Objective Individual Combat Weapon) aponta para uma espingarda individual que, para além da munição normal 5,56 mm, pode disparar uma munição explosiva de 20 mm, preparada de forma inteligente, através de um sistema laser integrado, para explodir exactamente quando alcançar o alvo, o que permite, por exemplo, alcançar um inimigo protegido numa trincheira ou atrás de um muro.

18 A metralhadora pesada XM307, que resultou do projecto OCSW, usa munições inteligentes, pré-programadas pela própria arma antes do disparo para explodirem à distância a que se encontra o alvo, mesmo sem o

O maior alcance é um aspecto essencial dos campos de batalha RMC a todos os níveis. Damos somente alguns exemplos entre os muitos possíveis. As armas anti-carro individuais no fim da 2ª Guerra tinham um alcance que andava pelos 50 e os 200 m; os modernos mísseis anti-carro alcançam facilmente quatro a seis quilómetros, para além de serem inteligentes. As peças de maior alcance da artilharia de campanha no final da 2ª Guerra Mundial podiam atingir alvos a 15 ou 18 km de distância; hoje, a família de munições inteligentes XM 982 (155 mm) alcança os 47 km e certas munições, auxiliadas por foguetes, podem chegar aos 70 km. O mesmo se passa com os lança foguetes: um sistema típico da 2ª Guerra Mundial, como o Land Matress inglês ou o Nebelwerfer alemão, alcançava entre 5 a 8 km; os MLRS, amplamente usados pela NATO, alcançam 45 km com a munição foguete ER-MLRS e, caso use um míssil táctico ATACMS Block I, com a capacidade de dispersar sub-munições inteligentes, pode alcançar o dobro da distância.

No mar acontece algo de semelhante. Um navio de média dimensão da 2ª Guerra Mundial estava limitado pelo alcance da sua artilharia, raramente excedendo os 10 a 15 km; hoje um destroyer, com uma tonelagem equivalente à de um cruzador da Segunda Guerra, ou um submarino moderno, está equipado com mísseis de cruzeiro, capazes de atingirem alvos a milhares de quilómetros – os primeiros mísseis usados no Afeganistão foram disparados por submarinos no Oceano Índico. A evolução é visível igualmente em termos das armas de maior alcance, como os bombardeiros estratégicos. Um B-17, que arrasou as cidades alemãs em 1943-1945 tinha um raio que rondava pelos 2000 km; hoje, um aparelho como o B-2 parte da base nos EUA (Whiteman AFB, a única preparada para o B-2), atinge um alvo em qualquer parte do mundo e regressa sem precisar de bases intermédias, graças ao reabastecimento em voo. O maior alcance das armas a todos os níveis é um condicionante essencial dos campos de batalha RMC, permitindo a concentração de fogos de unidades dispersas e distantes umas das outras.

As munições inteligentes são outro factor essencial do campo de batalha RMC. São elas que permitem nomeadamente uma imensa redução do número, sem perda da capacidade. Na 2ª Guerra Mundial, por exemplo, cada aparelho abatido pela artilharia antiaérea implicava o dispêndio de largos milhares de granadas, que excediam em muito o peso do aparelho em metal. Uma cidade como Berlim estava

atingirem directamente. Pode ainda usar uma munição inteligente especial contra alvos blindados. Esta arma possivelmente só entrará em serviço em 2010.

defendida por mais de 2000 peças de artilharia de vários calibres e era normal estas dispararem centenas de milhares de granadas como resposta a uma única noite de bombardeamentos, para, no fim, abaterem qualquer coisa como 10 bombardeiros, com alguma sorte. Mesmo durante a Guerra do Golfo as imagens que ficaram dos bombardeamento de Bagdad, com centenas de traços luminosos a rasgarem a escuridão da noite, é um excelente exemplo do imenso desperdício e da total falta de eficácia de uma defesa tradicional. O desperdício torna-se mesmo dramático se nos lembrar-mos que os milhares de granadas que a artilharia antiaérea de uma grande cidade lança para o ar acabam por regressar a terra, provocando estragos nas zonas residenciais onde caem, que a propaganda aproveita para apresentar como um falhanço das armas inteligentes.

As munições inteligentes vulgarizam-se a partir dos anos setenta a todos os níveis, mas só no fim do século XX dominam o campo de batalha. Na guerra do Golfo, cerca de 25% das munições usadas eram inteligentes; no Kosovo, 10 anos depois, esta percentagem era já de mais de um terço (35%); no Afeganistão, o exemplo mais recente, ela foi de mais de metade, (56%). Uma das razões desta evolução é o preço cada vez menor das munições inteligentes aliado à sua maior fiabilidade. Um míssil táctico dos anos cinquenta, como o Honest John custava em preços actualizados cerca de 5 milhões de euros e tinha uma fiabilidade duvidosa; uma granada dirigida por laser actual custa poucos milhares de euros e faz praticamente o mesmo efeito, com maior precisão e um alcance semelhante se for auxiliada por foguete (uma das possibilidades das actuais munições de artilharia). Até há relativamente pouco tempo, só os sistemas de armas mais sofisticados e caros usavam munições inteligentes, mas hoje elas são usadas mesmo pelas armas mais simples e tradicionais, como os morteiros ou a espingarda individual.

A furtividade é o resultado final de um amplo conjunto de técnicas que tiveram a sua primeira aplicação no campo da aviação, com aparelhos como o F-117 ou o B-2. Essas técnicas são hoje de aplicação generalizada, pois a furtividade em vários graus é um elemento importante no campo de batalha RMC. A França, por exemplo, desenvolveu e exportou as fragatas *Lafayette*, navios furtivos de capacidades múltiplas, enquanto as novas famílias de veículos blindados usam várias técnicas de aumento da furtividade.

Os veículos não tripulados começaram a ser igualmente usados na 2ª Guerra Mundial, nomeadamente em termos da engenharia alemã, mas o seu uso só se vulgariza nos anos oitenta, a partir de modelos desenvolvidos em Israel. Na guerra

do Golfo era já normal o uso de pequenos UAVs para observação e reconhecimento; os couraçados americanos da 2ª Guerra Mundial, que ainda fizeram bombardeamentos de alvos na costa do Kuwait com artilharia pesada (foi o caso do *USS Wisconsin*, hoje transformado em museu em Norfolk), usavam UAVs para regular o tiro e seleccionar os alvos. O Afeganistão foi o primeiro conflito onde os UAVs tiveram um papel realmente importante e representou um passo qualitativo significativo, pois pela primeira vez foram usados veículos não tripulados armados (Predator equipados com mísseis Hellfire) e outros de uso estratégico (Global Hawk).

Os veículos não tripulados são, em resumo já normais em termos aéreos e começam a vulgarizar-se em termos navais e terrestres. No campo naval, eles são de uso normal em situações limitadas, como a guerra de minas ou a observação electrónica a partir de submarinos tripulados. No campo da guerra terrestre, os veículos não tripulados são há muito usados pela engenharia, nomeadamente para desactivar cargas explosivas, mas vão-se vulgarizar rapidamente a todos os níveis. É normal que, por exemplo, qualquer veículo de reconhecimento blindado ou carro de combate futuro esteja preparado para ser usado com ou sem tripulação, conforme as circunstâncias aconselharem.

A robotização é outra das tendências da nova geração de armas, embora só se tenham dado os primeiros passos neste campo. Sistemas de armas “robot” eram relativamente normais mesmo nos anos oitenta, como acontecia com os Vulcan de defesa anti-missil instalados a bordo de navios, que funcionam de forma completamente automática, pois o tempo de reacção humano é excessivo. As forças especiais também há muito usam pequenos sistemas de vigilância robotizados, que, uma vez instalados, funcionam de forma automática alimentados por energia renovável, sem intervenção humana. A novidade recente neste campo surge a partir da tendência de dar aos veículos não tripulados uma crescente capacidade de inteligência artificial. Já hoje UAVs de reconhecimento podem ser programados para fazer missões sem interferência humana e com alguma capacidade de resposta a situações inesperadas, mas o processo ainda está no início. A tendência normal é para entregar cada vez mais a veículos com ampla capacidade de inteligência artificial todas as missões mais perigosas no campo de batalha, aquelas que se podem traduzir em baixas humanas mais significativas. No limite, estes veículos, podem ser completamente robotizados, embora a situação normal nos próximos anos seja uma mistura entre inteligência artificial, programação prévia e interferência humana à distância durante a missão.

Em termos de novas formas de energia, até há pouco tempo o uso dos famosos “raios da destruição” era do âmbito da ficção científica. Hoje eles são já de uso corrente em aplicações que substituem os normais explosivos ou o efeito do choque. Damos só uns exemplos ao acaso: o mais recente carro de combate da China (o Type 98, operacional desde 1999) está equipado de série com um laser de pequena intensidade para cegar os inimigos e destruir os seus aparelhos ópticos - e a China não é propriamente o estado mais avançado na RMC; lasers de grande potência e outras formas de feixes de energia, são hoje um elemento essencial para os principais projectos de defesa anti-míssil, tanto em termos estratégicos, como de teatro de operações ou tático; as fragatas da Royal Navy usadas na Guerra do Golfo (há mais de dez anos) iam já equipadas com um sistema de lasers anti-míssil, especialmente concebido para se opor aos Exocet importados pelo Iraque, mísseis que tinham afundado navios ingleses na guerra das Falkland. No caso dos EUA, e mesmo sem falar na “guerra das estrelas”, o Exército tem em serviço ou experiência vários sistemas que usam feixes de energia, como o THEL¹⁹.

6. Uma ampla revisão das forças, dos conceitos de operações e das táticas

Os aspectos contidos no título deste ponto são de tal modo vastos que não é possível tentar uma indicação sistemática nas breves linhas que lhes posso dedicar. Vou-me limitar a aflorar um ou outro caso. Vou centrar os exemplos nas forças terrestres, até porque normalmente há a ideia que a RMC é algo que só diz respeito à Força Aérea e se resume em “bombardear do alto”, o que é uma visão completamente errada. Tudo o que ficou dito aponta para uma imensa reorganização das forças a todos os níveis, bem como das suas formas de actuar. Passados vão os tempos em que os exércitos eram formados por grandes massas de unidades mecanizadas, que actuavam em conjunto e concentradas, de modo a obterem o efeito máximo do choque e do fogo. O General Robert Scales resume esta evolução esboçada numa frase exemplar: *“O futuro do combate terrestre será marcado por campos de batalha quase vazios ocupados por poucas e dispersas pequenas unidades, altamente capacitadas, estreitamente coordenadas e bem equipadas, que terão como principal missão encontrar e fixar o inimigo, de modo a que as munições inteligentes tratem dele”*.

¹⁹ Tactical High Energy Laser, um laser químico de defesa de área contra aviões e mísseis, com um mínimo de 60 segundos de acção contínua, desenvolvido em cooperação com Israel a partir de 1997 e testado em 1998.

Uma ampla reorganização está em curso, embora as dúvidas e incertezas ainda sejam muitas a todos os níveis. No Afeganistão, por exemplo, tornou-se evidente que a organização dos fuzileiros estava melhor adaptada aquele tipo particular de guerra que a do exército, apesar de este ter destacado as unidades que primeiro passaram pelo processo de digitalização e adaptação à filosofia da RMC, ou seja, a 10ª Divisão de Montanha, a 4ª Divisão de Infantaria e as forças especiais²⁰.

É difícil indicar regras fixas para a reorganização das forças terrestres, até porque os conflitos possíveis e os cenários de intervenção são muito variados. Há, no entanto, algumas tendências que se desenham e que estão a ser aplicadas. Uma delas, vai no sentido de criar unidades de combate mais pequenas, mais ligeiras, de grande autonomia e onde a integração entre armas se faz desde o primeiro escalão e não somente a nível de brigada, como era normal até aqui.

Em certo sentido, podemos dizer que a tradicional divisão entre armas se tende a esbater, em particular a divisão entre cavalaria e infantaria, que hoje é sobretudo uma questão de tradição e teimosia. O esbater de fronteiras desenha-se de ambos os lados, condicionado pela evolução do campo de batalha: os carros de combate tradicionais, que eram os centros das unidades ditas de cavalaria, diminuem em termos relativos nas forças RMC e o seu conceito evolui; ao mesmo tempo, a infantaria adopta diversos tipos de protecção, com veículos de combate/transporte ligeiros e de grande poder de fogo, que podem substituir os carros de combate em quase todas as situações²¹.

As missões das unidades, o seu armamento e tácticas mudam radicalmente. A infantaria/cavalaria, por exemplo, passa a ter como principal missão “encontrar e fixar” o inimigo nas palavras do General Scales, ou seja, uma missão essencialmente de recolha de informação, de obtenção de alvos e criação de oportunidades para uso do poder de fogo das armas inteligentes, independentemente da sua origem (no ar, mar ou terra). Uma tal infantaria/cavalaria é muito diferente do passado, com um

20 A reorganização do Exército americano dentro da filosofia RMC é um processo escalonado no tempo até 2015. As primeiras grandes unidades a passarem por ele em 2000/2001 foram a 10ª Divisão de Montanha e a 4ª Divisão de Infantaria.

21 A tendência geral vai para a criação de famílias de veículos de combate, onde se inclui um veículo de transporte de infantaria, outro de combate de infantaria, um de reconhecimento e um carro ligeiro, tudo com a mesma mecânica e uma protecção semelhante, com a preocupação básica de não exceder um certo peso e dimensão. Veja-se, como exemplo, a família LAV suíça/americana ou a EBRC francesa. A futura família blindada do Exército americano, base das brigadas das futuras forças expedicionárias, será um importante passo neste campo.

poder de fogo próprio que antigamente só as unidades de artilharia possuíam e com meios de protecção mais eficazes.

A artilharia passa a ter um alcance e precisão muito superior ao normal e o movimento permanente é essencial. Ela passa a ser uma arma de intervenção a grandes distâncias (mais de 30 km), equipada com uma ampla panóplia de munições inteligentes (com destaque para as granadas guiadas por GPS, relativamente baratas), adaptadas a diversos tipos de alvos. Como as granadas futuras normais são inteligentes e muitas delas têm a capacidade de dispensarem sub-munições também inteligentes, a quantidade de peças necessária é menor, bem como o consumo de munições. No futuro próximo, é de esperar que a artilharia use, para além das peças e lança foguetes, UAVs, capazes de colocarem munições inteligentes a centenas de quilómetros, excedendo em muito as dezenas de quilómetros de alcance dos sistemas hoje normais²².

O maior alcance e mobilidade da artilharia leva a uma maneira diferente de pensar a sua utilização num campo de batalha que deixou de ter frentes e linhas contínuas. A artilharia passa a actuar em quase todas as circunstâncias em união com unidades de protecção e em coordenação com o uso de outros meios (como helicópteros de combate, UAVs de bombardeamento ou mísseis tácticos), de modo a criar bases móveis e de grande alcance, que dominam o campo de batalha e dirigem os fogos inteligentes a grandes distâncias. O abastecimento destas bases de fogo será um dos problemas mais complexos e de difícil solução da moderna logística, embora se tenha de levar em conta que o consumo de munições inteligentes é muito menor que o das anteriores munições “estúpidas”.

Em larga medida, o papel dos agrupamentos de infantaria/ cavalaria, que actuam de forma independente no campo de batalha, passa a ser o de encontrar alvos para as bases de fogo e para os meios aéreos e navais de apoio, numa acção coordenada em tempo real de unidades geograficamente muito distantes umas das outras.

É duvidoso que num tal campo de batalha RMC continue a haver alguma função para as tradicionais formações blindadas, que têm como núcleo carros de combate com mais de 50 toneladas, com fortes limitações de mobilidade na maior parte dos terrenos e incapazes de serem transportados pelo ar. Os modernos carros são úteis em certos tipos de terreno e em pequenos agrupamentos para protecção das bases de fogo e para acções de exploração e fixação do inimigo, mas a sua tradicional função

22 Hoje em dia já é normal as unidades de artilharia usarem UAVs, mas só com funções de reconhecimento, essencialmente para encontrar alvos e regular o tiro. De futuro, os UAVs podem substituir as peças para os alvos a maior distância.

de choque em massa está comprometida. A concentração de carros de combate simplesmente se tornou demasiado vulnerável e frágil no moderno campo de batalha. É certo que a protecção passiva e, sobretudo, a protecção activa de um carro de combate actual pouco tem a ver com o passado; mas é igualmente certo que a variedade das ameaças que ele enfrenta no moderno campo de batalha é imensa, desde minas de inteligência artificial que podem ser dispersas por uma ampla área com granadas de artilharia, aos helicópteros, UAVs, meios aéreos e mísseis anti-carro individuais, com alcance normalmente superior ao da peça do carro. Para além do mais, o carro de combate é um dos elementos mais difíceis de camuflar e ocultar num campo de batalha moderno, deixando uma assinatura visível em várias zonas do espectro - houve T-72 iraquianos que chegaram a ser destruídos quando ocultos em túneis debaixo de terra, depois de terem sido detectados através do calor e da emissão de gases quando ligavam o motor, o que precisavam de fazer regularmente por razões de manutenção.

Esta evolução faz com que já hoje em dia os exércitos da União Europeia e da NATO estejam a reduzir as formações blindadas tradicionais, antes consideradas a chave para o controlo do campo de batalha. Nenhum ainda deu o passo radical de acabar com as formações de carros de combate, pois a incerteza sobre o futuro domina. Surgem um pouco por toda a parte novos conceitos de carros de combate adaptados a um mundo RMC, mais leves e móveis (limite de 20 a 25 t), mais baratos e com armas inteligentes, alguns não tripulados ou que permitem os dois tipos de utilização (com e sem tripulação). Não quer isto dizer que o carro de combate vá desaparecer do campo de batalha a curto prazo. O que irá acontecer, é que o seu conceito evolui e o carro será pensado para um novo tipo de função, ligado a uma doutrina orgânica diferente.

A flexibilidade é a palavra chave da nova doutrina orgânica. No moderno campo de batalha o grupo de combate passa a ser menor, com uma arquitectura variável, de modo a adaptar-se a muitos tipos de missões, dentro de uma filosofia de operações conjuntas, ou seja, integrando todas as armas. A sua composição não é fixa, pois depende muito do tipo de missão e cada uma delas implica uma orgânica, tácticas e até um armamento diferente. Significa isto que o futuro grupo de combate operacional, terá uma construção modelar²³, que depende das circunstâncias e é

23 Entendo por isso que será obtido através de módulos que irá buscar às diferentes unidades existentes em tempo de paz, de acordo com a missão concreta.

decidida caso a caso. Esse é o grande desafio do comando, que não se resolve com “manuais” e doutrinas rígidas. Compete ao comando unificado a decisão feita no momento sobre qual a arquitectura concreta para cumprir a missão. Uma das consequências desta evolução é que a orgânica do tempo de paz é essencialmente um enquadramento administrativo e para treino, que pouco terá a ver com a real orgânica em tempo de guerra.

Uma tal flexibilidade orgânica era impensável quando os exércitos se mediam aos milhões, pelo que tinha de haver unidades padronizadas fixas, que eram os “grupos de combate”. Para que uma unidade actuasse de forma independente tinha que alcançar uma dimensão muito razoável. Normalmente, teria de ser pelo menos uma brigada com 8 a 10 mil homens, para uma actuação independente a nível tático e, para obter o mesmo fim a nível estratégico, teria de ser um corpo de exércitos, com 50 a 60 mil homens. Uma força expedicionária RMC típica pode não ter 20 mil indivíduos no seu conjunto e as unidades operacionais capazes de desenvolverem uma acção independente tática (seja em operações conjuntas ou combinadas) serão muito menores, talvez da ordem das poucas centenas de indivíduos. Nestas condições, o comando pode e deve decidir caso a caso qual a construção modelar mais adaptada à missão.

Os “grupos de combate” flexíveis tipo RMC integram elementos não só de diversas armas, mas também de diferente ramos. Um “grupo de combate” tipo RMC, por exemplo, pode usar módulos de operações especiais e de artilharia que vai buscar ao Exército, helicópteros e elementos de reconhecimento e transporte que vai buscar à Força Aérea e fuzileiros, veículos não tripulados ou unidades de apoio de fogo, que vai buscar à Marinha, integrando assim diversas armas e ramos numa única unidade, com uma arquitectura adaptada a um certo tipo de missão e que se desfaz uma vez esta terminada.

A integração, flexibilidade e capacidade de operações conjuntas e combinadas²⁴ a todos os níveis passa a ser um aspecto essencial. A integração, em particular, exige um esforço muito especial, pois ela implica ter a mesma linguagem, os mesmos conceitos, o mesmo tipo de formação, a mesma doutrina tática, a mesma logística, os mesmos procedimentos, a mesma maneira de comunicar, a mesma forma de tratar a informação e muitos outros aspectos em comum. A afirmação é verdadeira não só

24 Neste texto entende-se por operações conjuntas as que integram várias armas ou serviços das forças armadas e de segurança. Operações combinadas são as que integram forças de várias nacionalidades.

entre as armas e serviços (coisa que raramente acontece hoje em dia), mas igualmente entre forças de estados aliados, que serão chamadas a actuar em conjunto. Damos um único exemplo para entender a dificuldade e importância da integração: a recente campanha da NATO no Kosovo. Nela assistimos a uma concentração e variedade de UAVs única, onde se incluía o 11º Esquadrão de reconhecimento da Força Aérea Americana com *Predator* (base na Bósnia), um Batalhão de Informações (15º MIB) do Exército americano com RQ-5 *Hunter* (base na Macedónia), várias unidades do Exército Alemão com CL-289, que equipava igualmente baterias de artilharia do Exército Francês, um Regimento de Artilharia Francês com *Crecerelles*, unidades de artilharia britânica com *Phoenix* (148 BRA), a que se somavam *Pioneer* da Marinha Americana (operavam a partir de navios no Adriático) e ainda os aparelhos não tripulados de menos de um quilograma de peso das operações especiais. Todos estes UAVs recolhiam informação a diversos níveis, embora a integração do seu tratamento fosse muito deficiente. Era impossível, por exemplo, integrar em tempo útil a informação recolhida pelos americanos com a dos franceses. O resultado final acabava por aparecer no quadro global elaborado no comando NATO na Itália e na Bélgica e a parte relevante era distribuída aos diversos níveis, permitindo nomeadamente que os aviões operassem sobre o Kosovo com os sistemas activos desligados, ou seja, sem emitirem qualquer radiação. O grande problema, era que a falta de integração fazia com que o tratamento e distribuição da informação demorasse longos minutos, em vez das décimas de segundo necessários na filosofia RMC, para além de nem toda a informação poder ser integrada no quadro geral que orientava as operações. E isto era somente um dos tipos de vectores de vigilância e recolha de informações, talvez nem sequer o mais importante.

O campo de batalha quase “vazio” é outra das características das acções RMC. Muitas das noções que associávamos a operações militares tradicionais, como as linhas de defesa contínuas, as frentes de combate e mesmo os agrupamentos concentrados de forças, deixam de fazer sentido na maior parte dos cenários que se podem visualizar. A própria noção de frente ou retaguarda perde sentido. Um agrupamento de combate unificado, pode ser e será formado por unidades que ocupam uma ampla aérea, sem contacto físico entre elas, e sem se verem uma às outras, mas que actuam em conjunto. É isto que torna as unidades RMC alvos impossíveis de alcançar para quem não partilha as suas capacidades. É isto igualmente que permite reduzir as baixas a quase zero, um aspecto essencial para as forças RMC, porque os seus elementos demoram muitos anos a formar-se e não se

improvisam. Um princípio básico das operações RMC é a necessidade de negar alvos ao inimigo²⁵.

Um ponto essencial nas operações RMC, ainda mais importante que no passado, é a unidade de comando. Não só as forças que actuam num teatro de operações precisam de um comando unificado, mas os agrupamentos de combate RMC, que podem integrar unidades de vários ramos, precisam igualmente de um comando unificado. Significa isto que podemos ver, por exemplo, um oficial da Marinha ou do Exército a comandar uma unidade essencialmente aérea ou vice-versa.

A forma de comandar a todos os níveis é muito diferente do passado, tal como os valores que se exigem. Uma das mais notáveis características dos conflitos RMC é que, embora a integração seja máxima e o comando tenha uma informação muito superior sobre as operações, a pontos de poder saber exactamente o que cada soldado ou piloto está a ver e a ouvir, a capacidade de iniciativa tem de ser máxima, e exige uma compreensão muito ampla dos objectivos gerais e das táticas e procedimentos. Tudo tem de estar associado a uma capacidade de decisão e iniciativa rápida e descentralizada. É ilógico querer ter um *loop* de decisão reduzido a segundos associado a um comando rigidamente centralizado.

Esta união de aspectos aparentemente contraditórios entre a liberdade individual de acção e a coordenação torna-se possível porque, pela primeira vez na História da Guerra, não só o comando supremo sabe em tempo real o que se passa, mas também o soldado ou o piloto, na base da cadeia hierárquica, pode ter uma visão geral do que se passa na sua zona de operações. Num pelotão equipado com o sistema *land warrior* ou com o Felin francês²⁶, o soldado tem projectada numa pala no capacete, que pode visualizar em qualquer momento, um mapa ou imagens do campo de batalha onde actua em que se actualizam permanentemente as informações relevantes para a sua acção. A partilha do conhecimento permite simultaneamente uma maior coordenação e uma capacidade de iniciativa única. O resultado são táticas e formas de comandar diferentes do passado. É normal que um profissional altamente qualificado e motivado não precise do controlo rígido do

25 Nas guerras RMC do passado, as baixas do Exército americano foram: 28 no Golfo, 0 no Kosovo e cerca de 30 no Afeganistão. Elas representam muito menos de 1% dos efectivos envolvidos. Não há comparação possível com os mais de 50 mil mortos do Exército americano no Vietname, onde eram normais dezenas de baixas numa única operação que durava poucos dias.

26 O sistema "Fantassin du Futur" (Felin) está em desenvolvimento, com a entrega dos primeiros 1000 exemplares para o Exército Francês prevista para 2006, com mais 11618 até 2015. O Land Warrior americano já foi usados em operações.

antigo soldado da conscrição, que actuava quase às cegas num campo de batalha que conhecia mal.

Um outro aspecto orgânico que merece menção é a forma como no futuro campo de batalha RMC estarão indissoluvelmente ligadas as tradicionais funções militares com outras de segurança. É uma tendência de evolução natural num campo de batalha “quase vazio” onde o inimigo se tende a misturar com a população civil. A resposta passa igualmente por uma mistura entre forças militares tradicionais e forças militares especializadas em aspectos de segurança. Um caso típico, que se pode vulgarizar rapidamente, são os famosos Carabinieri²⁷ na Itália ou o que poderá ser uma futura brigada de intervenção da GNR, em Portugal. Esta evolução obriga ao urgente desenvolvimento de uma nova geração de armas não letais, adaptadas a muitos cenários de intervenção de forças RMC, onde pode ser necessário imobilizar e paralisar a população civil sem danos permanentes.

As futuras forças armadas RMC implicam assim diferentes tipos de unidades com funções complementares. É normal que nenhum país, nem sequer os EUA, se possa dar ao luxo de ter o conjunto das suas forças armadas organizadas pelo padrão máximo da RMC. Todas as unidades serão abrangidas por esse padrão, mas a evolução vai no sentido de estabelecer vários níveis de forças, desde as capacitadas para um conflito de alta intensidade contra um inimigo tecnologicamente evoluído, até outras, mais vocacionadas, por exemplo, para as funções de manutenção da paz ou de segurança com meios militares. Isso alarga a “janela de oportunidade” em termos da participação de pequenos poderes em operações combinadas tipo RMC.

Uma conclusão provisória

É muito difícil prever o futuro da actividade militar num mundo dominado pelo caos e pela transformação fulgurante, num mundo que podemos classificar como de unipolaridade precária. Algumas previsões, porém, se podem arriscar, todas elas aplicadas somente ao mundo ocidental onde Portugal se insere.

27 Na altura em que se escreve este artigo (Maio/Junho de 2002) a mais recente actuação externa dos Carabinieri é a participação de um pelotão do batalhão Tuscania e de um pelotão de forças especiais do batalhão Moschin na força da ISAF em Cabul, no Afeganistão. A ISAF é uma força militar de 5087 homens, com contingentes de 19 países; Portugal comprometeu-se a participar com um helicóptero Puma.

Pode ser previsto que o futuro a curto prazo vai trazer uma revalorização do papel do militar e do seu estatuto na sociedade. Há três razões lógicas que me levam a fazer esta afirmação, embora ela vá contra o sentimento dominante de muitos dos actuais militares. A primeira é que, num mundo incerto e inseguro, o militar ou civil das forças armadas RMC será chamado a actuar em termos militares com grande frequência fora de fronteiras. A segunda, é que o militar ou o civil das forças armadas RMC passará a ser um profissional altamente qualificado, pouco numeroso, com uma formação que se prolonga ao longo de toda a carreira, difícil de substituir ou improvisar e, logo, valorizado pela sociedade que o cria. A terceira razão, é que as intervenções militares do nosso tempo, para além de serem frequentes e normais, serão entendidas como forma de defesa dos valores básicos da sociedade democrática tipo ocidental, do seu modo de vida e da sua segurança, ou seja, da base de funcionamento da sociedade. Essas actuações são, além do mais, um elemento essencial da credibilidade externa dos pequenos poderes e, logo, são um dos principais elementos de afirmação da soberania possível.

Pode ser previsto que a RMC se vai prolongar ainda por muitos anos e o seu ritmo tende a acelerar. A RMC está longe de ser um movimento acabado ou onde a evolução futura seja evidente. Ela deu somente os primeiros passos no último meio século, embora esteja já madura e tenha provado a sua eficácia nos conflitos que dominaram a última década. A mudança imensa e radical é já uma realidade, mas está longe de terminada. Não interessa se gostamos dela ou não. Não interessa sequer saber porque se muda. Em última instância, muda-se porque o mundo muda.

Pode ser previsto que um dos campos onde se darão passos mais importantes nos próximos anos será o da aplicação da RMC à realidade muito própria dos pequenos poderes. Como será uma RMC aplicada às necessidades e preocupações de um pequeno poder, ou de um poder como a União Europeia, com uma maneira de actuação e uma noção da responsabilidade global diferente dos EUA? É muito difícil responder no actual momento, mas essa reflexão é o grande desafio presente.

Não se vai certamente chegar a uma resposta única ou sequer a uma resposta que não levante dúvidas, mas não se pode ignorar a pergunta. E não se pode ignorar por duas razões muito simples mas decisivas. A primeira é que a guerra se tornou normal e frequente, pelo que a função militar se valorizou e, no mundo ocidental, passa a ser essencialmente activa e ofensiva. Como dizia, numa frase feliz, o Governo de Sua Majestade, *“antigamente as crises vinham ter connosco; hoje, temos nós de ir ter com as crises para as controlar”*. O que é mais, a actividade militar passa a ser a resposta a ameaças muito sentidas pela população, mas ameaças de tipo diferente que vêm de dentro e são difusas,

como o terrorismo ou a droga. A segunda razão, é que o antigo já não funciona, embora o novo ainda não esteja adaptado à realidade dos pequenos poderes. Quando uma diferença qualitativa radical na arte militar surge madura, tudo muda, tanto para os grandes como para os pequenos.

Aplica-se neste campo particular a conclusão de uma comissão militar que, no terceiro quartel do século XIX, estudou os imensos problemas colocados pelo desenvolvimento da marinha de ferro e vapor para um país como Portugal, onde os estaleiros só podiam fabricar navios de madeira e vela. Cito a conclusão dessa comissão em termos do seu pensamento central, mas sem respeitar as exactas palavras: se o novo é caro, o antigo é inútil, pelo que, embora possa parecer barato, ele é que é verdadeiramente caro.

Não tenho qualquer dúvida que a tarefa central da futura geração de militares, aquela que está nas academias hoje em dia, será a de trazer a RMC para Portugal ao longo de uma carreira profissional de quarenta anos ou mais. É certo que ela não poderá trazer a RMC para Portugal tal como existe actualmente, pelo menos em todos os seus aspectos e vertentes, pelo simples motivo que muitos deles estão acima das capacidades nacionais. Assim, o que se torna necessário e é de longe a prioridade número um da defesa e segurança nacional actual, é pensar na adaptação da RMC à realidade de Portugal e nas imensas mudanças que isso implica a todos os níveis, a começar no ensino e formação. Sem um pensamento global neste campo pura e simplesmente não se pode visualizar qualquer reforma parcial da defesa, pois ela deixa de fazer sentido. Será que é isso que se faz, numa época onde mais do mesmo simplesmente deixou de funcionar?

Bibliografia

- AAVV - *The Changing Role of Information in Warfare*, Rand, Santa Monica, 1999.
- ALMEIDA, Políbio Valente - *Do Poder do Pequeno Estado*, Lisboa, ISCSP, 1990.
- BERRIDGE, G. R. - *International Politics, States, Power & Conflict since 1945*, Nova York, Prentice Hall, 1997.
- BLACK, Jeremy - *War and the World - Military Power and the Fate of Continents 1450-2000*, Yale University Press, New Haven e Londres, 1998.
- A Military Revolution?*, Londres, 1991.
- COHEN, Eliot - *Citizens and Soldiers*, Ithaca e Londres, Cornell University Press, 1991.
- FAIVRE, Maurice - *Les Nations Armees: de la Guerre des Peuples a la Guerre des Etoiles*, Paris, Fondation pour les Etudes de Defense Nationale, 1988.
- HOLLEY, I. B. - *Ideas and Weapons*, Yale, Yale University Press, 1953.
- HUNTINGTON, Samuel P. - *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Nova York, Simon & Schuster, 1996.
- KENNEDY, Paul - *Strategy and Diplomacy 1870-1945*, Londres, Fontana, 1983.
- The Rise and Fall of the Great Powers*, Nova York, Random House, 1987.
- KUPCHAN, Charles - *The Vulnerability of Empire*, Ithaca e Londres, Cornell University Press, 1994.
- LEVY, Jack - *War in the Great Power System 1495-1975*, Kentucky, The University Press of Kentucky, 1983.
- LOUREIRO DOS SANTOS, J. - *Incursões no Domínio da Estratégia*, Lisboa, 1983.
- MAZARR, M.J. - *The Military Technical Revolution: a Structural Framework*, Washington, 1993.
- MCNEIL, William - *The Pursuit of Power*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.
- MODELSKI, George e Thompson, William - *Seapower in Global Politics 1494-1993*, Seattle, University of Washington Press, 1993.
- Leading Sectors and World Powers*, Columbia, University of South Carolina, 1996.
- PARKER, Geoffrey - *The Military Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- PORTER, Bruce - *War and the Rise of the State*, New York, The Free Press, 1994.

RALSTON, D.B. - *Importing the European Army - The Introduction of European Military Techniques and Institutions Into the Extra-European World 1600-1914*, Chicago, 1990.

ROBERTS, Michael - *The Military Revolution 1560-1660*, Belfast, 1956.

ROGERS, C. J. (coord) - *The Military Revolution Debate*; Boulder, 1995.

ROSEN, Peter - *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Ithaca e Londres, Cornell University Press, 1992.

SINGER, J. David - *Explaining War*, Beverly Hills, Sage, 1979.

The Wages of War 1816-1965, Nova York, Wiley, 1972.

SLOAN, Elinor - *The Revolution in Military Affairs*, Montreal e Londres, 2002.

SMALL, Melvin e Singer, David - *Resort to Arms. International and Civil Wars 1816-1980*, Beverly Hills, Sage, 1982.

SOROKIM, Pitirim - *A Social and Cultural Dynamics*, 4 vols., Nova York, American Book Company, 1937.

TELO, António - *Do Tratado de Tordesilhas à Guerra Fria - Reflexões Sobre o Sistema Mundial*, Blumenau, 1996.

TOFFLER, Alvin - *War and Anti-war at the Dawn of the 21st Century*, Londres, Warner Books, 1993.

THOMPSON, William - *Contending Approaches to World System Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1983.

VIEIRA, Belchior - *Liderança Militar*, Lisboa, 2002.

WRIGHT, Quincy - *A Study of War*, Chicago, University of Chicago Press, 1965.



Documentos

Conference for Security and Co-operation in Europe*

1994 SUMMIT

BUDAPEST

5-6 December 1994

BUDAPEST DOCUMENT 1994
TOWARDS A GENUINE PARTNERSHIP IN A NEW ERA

(...)

IV

CODE OF CONDUCT ON POLITICO-MILITARY ASPECTS OF SECURITY

PREAMBLE

The participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE),

* Versão on line.

<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm>

Acedido em 6-09-2002

Recognizing the need to enhance security co-operation, including through the further encouragement of norms of responsible and co-operative behaviour in the field of security,

Confirming that nothing in this Code diminishes the validity and applicability of the purposes and principles of the Charter of the United Nations or of other provisions of international law,

Reaffirming the undiminished validity of the guiding principles and common values of the Helsinki Final Act, the Charter of Paris and the Helsinki Document 1992, embodying responsibilities of States towards each other and of governments towards their people, as well as the validity of other CSCE commitments,

Have adopted the following Code of Conduct on politico-military aspects of security:

I

1. The participating States emphasize that the full respect for all CSCE principles embodied in the Helsinki Final Act and the implementation in good faith of all commitments undertaken in the CSCE are of fundamental importance for stability and security, and consequently constitute a matter of direct and legitimate concern to all of them.
2. The participating States confirm the continuing validity of their comprehensive concept of security, as initiated in the Final Act, which relates the maintenance of peace to the respect for human rights and fundamental freedoms. It links economic and environmental co-operation with peaceful inter-State relations.
3. They remain convinced that security is indivisible and that the security of each of them is inseparably linked to the security of all others. They will not strengthen their security at the expense of the security of other States. They will pursue their own security interests in conformity with the common effort to strengthen security and stability in the CSCE area and beyond.
4. Reaffirming their respect for each other's sovereign equality and individuality as well as the rights inherent in and encompassed by its sovereignty, the participating States will base their mutual security relations upon a co-operative approach. They emphasize in this regard the key role of the CSCE. They will continue to develop complementary and mutually reinforcing institutions that include European and transatlantic organizations, multilateral and bilateral undertakings and various

forms of regional and subregional co-operation. The participating States will co-operate in ensuring that all such security arrangements are in harmony with CSCE principles and commitments under this Code.

5. They are determined to act in solidarity if CSCE norms and commitments are violated and to facilitate concerted responses to security challenges that they may face as a result. They will consult promptly, in conformity with their CSCE responsibilities, with a participating State seeking assistance in realizing its individual or collective self-defence. They will consider jointly the nature of the threat and actions that may be required in defence of their common values.

II

6. The participating States will not support terrorist acts in any way and will take appropriate measures to prevent and combat terrorism in all its forms. They will co-operate fully in combating the threat of terrorist activities through implementation of international instruments and commitments they agree upon in this respect. They will, in particular, take steps to fulfil the requirements of international agreements by which they are bound to prosecute or extradite terrorists.

III

7. The participating States recall that the principles of the Helsinki Final Act are all of primary significance and, accordingly, that they will be equally and unreservedly applied, each of them being interpreted taking into account the others.
8. The participating States will not provide assistance to or support States that are in violation of their obligation to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations and with the Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States contained in the Helsinki Final Act.

IV

9. The participating States reaffirm the inherent right, as recognized in the Charter of the United Nations, of individual and collective self-defence.

10. Each participating State, bearing in mind the legitimate security concerns of other States, is free to determine its security interests itself on the basis of sovereign equality and has the right freely to choose its own security arrangements, in accordance with international law and with commitments to CSCE principles and objectives.
11. The participating States each have the sovereign right to belong or not to belong to international organizations, and to be or not to be a party to bilateral or multilateral treaties, including treaties of alliance; they also have the right to neutrality. Each has the right to change its status in this respect, subject to relevant agreements and procedures. Each will respect the rights of all others in this regard.
12. Each participating State will maintain only such military capabilities as are commensurate with individual or collective legitimate security needs, taking into account its obligations under international law.
13. Each participating State will determine its military capabilities on the basis of national democratic procedures, bearing in mind the legitimate security concerns of other States as well as the need to contribute to international security and stability. No participating State will attempt to impose military domination over any other participating State.
14. A participating State may station its armed forces on the territory of another participating State in accordance with their freely negotiated agreement as well as in accordance with international law.

V

15. The participating States will implement in good faith each of their commitments in the field of arms control, disarmament and confidence - and security - building as an important element of their indivisible security.
16. With a view to enhancing security and stability in the CSCE area, the participating States reaffirm their commitment to pursue arms control, disarmament and confidence - and security-building measures.

VI

17. The participating States commit themselves to co-operate, including through development of sound economic and environmental conditions, to counter tensions that may lead to conflict. The sources of such tensions include violations of human rights and fundamental freedoms and of other commitments in the human dimension; manifestations of aggressive nationalism, racism, chauvinism, xenophobia and anti-semitism also endanger peace and security.
18. The participating States stress the importance both of early identification of potential conflicts and of their joint efforts in the field of conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes.
19. In the event of armed conflict, they will seek to facilitate the effective cessation of hostilities and seek to create conditions favourable to the political solution of the conflict. They will co-operate in support of humanitarian assistance to alleviate suffering among the civilian population, including facilitating the movement of personnel and resources dedicated to such tasks.

VII

20. The participating States consider the democratic political control of military, paramilitary and internal security forces as well as of intelligence services and the police to be an indispensable element of stability and security. They will further the integration of their armed forces with civil society as an important expression of democracy.
21. Each participating State will at all times provide for and maintain effective guidance to and control of its military, paramilitary and security forces by constitutionally established authorities vested with democratic legitimacy. Each participating State will provide controls to ensure that such authorities fulfil their constitutional and legal responsibilities. They will clearly define the roles and missions of such forces and their obligation to act solely within the constitutional framework.
22. Each participating State will provide for its legislative approval of defence expenditures. Each participating State will, with due regard to national security requirements, exercise restraint in its military expenditures and provide for transparency and public access to information related to the armed forces.

23. Each participating State, while providing for the individual service member's exercise of his or her civil rights, will ensure that its armed forces as such are politically neutral.
24. Each participating State will provide and maintain measures to guard against accidental or unauthorized use of military means.
25. The participating States will not tolerate or support forces that are not accountable to or controlled by their constitutionally established authorities. If a participating State is unable to exercise its authority over such forces, it may seek consultations within the CSCE to consider steps to be taken.
26. Each participating State will ensure that in accordance with its international commitments its paramilitary forces refrain from the acquisition of combat mission capabilities in excess of those for which they were established.
27. Each participating State will ensure that the recruitment or call-up of personnel for service in its military, paramilitary and security forces is consistent with its obligations and commitments in respect of human rights and fundamental freedoms.
28. The participating States will reflect in their laws or other relevant documents the rights and duties of armed forces personnel. They will consider introducing exemptions from or alternatives to military service.
29. The participating States will make widely available in their respective countries the international humanitarian law of war. They will reflect, in accordance with national practice, their commitments in this field in their military training programmes and regulations.
30. Each participating State will instruct its armed forces personnel in international humanitarian law, rules, conventions and commitments governing armed conflict and will ensure that such personnel are aware that they are individually accountable under national and international law for their actions.
31. The participating States will ensure that armed forces personnel vested with command authority exercise it in accordance with relevant national as well as international law and are made aware that they can be held individually accountable under those laws for the unlawful exercise of such authority and that orders contrary to national and international law must not be given. The

responsibility of superiors does not exempt subordinates from any of their individual responsibilities.

32. Each participating State will ensure that military, paramilitary and security forces personnel will be able to enjoy and exercise their human rights and fundamental freedoms as reflected in CSCE documents and international law, in conformity with relevant constitutional and legal provisions and with the requirements of service.
33. Each participating State will provide appropriate legal and administrative procedures to protect the rights of all its forces personnel.

VIII

34. Each participating State will ensure that its armed forces are, in peace and in war, commanded, manned, trained and equipped in ways that are consistent with the provisions of international law and its respective obligations and commitments related to the use of armed forces in armed conflict, including as applicable the Hague Conventions of 1907 and 1954, the Geneva Conventions of 1949 and the 1977 Protocols Additional thereto, as well as the 1980 Convention on the Use of Certain Conventional Weapons.
35. Each participating State will ensure that its defence policy and doctrine are consistent with international law related to the use of armed forces, including in armed conflict, and the relevant commitments of this Code.
36. Each participating State will ensure that any decision to assign its armed forces to internal security missions is arrived at in conformity with constitutional procedures. Such decisions will prescribe the armed forces' missions, ensuring that they will be performed under the effective control of constitutionally established authorities and subject to the rule of law. If recourse to force cannot be avoided in performing internal security missions, each participating State will ensure that its use must be commensurate with the needs for enforcement. The armed forces will take due care to avoid injury to civilians or their property.
37. The participating States will not use armed forces to limit the peaceful and lawful exercise of their human and civil rights by persons as individuals or as

representatives of groups nor to deprive them of their national, religious, cultural, linguistic or ethnic identity.

IX

38. Each participating State is responsible for implementation of this Code. If requested, a participating State will provide appropriate clarification regarding its implementation of the Code. Appropriate CSCE bodies, mechanisms and procedures will be used to assess, review and improve if necessary the implementation of this Code.

X

39. The provisions adopted in this Code of Conduct are politically binding. Accordingly, this Code is not eligible for registration under Article 102 of the Charter of the United Nations. This Code will come into effect on 1 January 1995.
40. Nothing in this Code alters the nature and content of the commitments undertaken in other CSCE documents.
41. The participating States will seek to ensure that their relevant internal documents and procedures or, where appropriate, legal instruments reflect the commitments made in this Code.
42. The text of the Code will be published in each participating State, which will disseminate it and make it known as widely as possible.

V

FURTHER TASKS OF THE CSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION

The participating States,
Having reviewed and assessed the results achieved in the negotiations within the Forum for Security Co-operation (FSC),
Have decided that:

1. The FSC will continue its work in accordance with its mandate and where appropriate develop new approaches to the items therein, taking into account

the specific characteristics of the armed forces of individual participating States.

2. The FSC will give increased attention to the improved implementation of existing CSCE commitments relating to confidence - and security-building. It will address their further development, and if appropriate, adopt new measures to meet new challenges.
3. The FSC will also place special emphasis on tackling regional security problems (including crises) flexibly in ways appropriate to each case.

Have also decided that:

4. The FSC will develop a framework for arms control, including goals and methods for building, maintaining and improving stability and security in the CSCE region. This framework should be comprehensive in scope and should address the diverse challenges and risks to military security in the CSCE region. It will serve as a basis for an agenda for establishing new measures of arms control, including in particular confidence - and security - building, for the military forces of all participating States, with a view to strengthening the network of security commitments that the participating States undertake to each other. Specific arms control measures, including disarmament and confidence - and security - building, may vary in order to address the particular security needs of individual States or regions but may also embrace further CSCE-wide measures, taking into account the specific characteristics of the armed forces of individual participating States.
5. In this context, the FSC will, *inter alia*, seek to promote complementarity between regional and CSCE-wide approaches. These efforts will also build upon the continuing experience and achievements in the area of arms control and confidence - and security - building. They will continue to be based on a co-operative and comprehensive approach to security and will be designed to promote coherence between CSCE arms control and confidence-building efforts and the overall goals of the CSCE.
6. The above work of the FSC will not affect in any way the integrity of the CFE Treaty, nor any rights or obligations of States parties to the Treaty. It will recognize the critical role of that Treaty in ensuring military security and stability.

Have further decided that:

7. The FSC, while retaining its autonomy and decision-making capacity, will be better integrated into CSCE political, conflict prevention and crisis management activities, thus allowing practical co-operation between the FSC and the Permanent Council in the consideration of current issues affecting military security.
8. The FSC will report on the above work by the 1996 Lisbon Summit and make recommendations. (...)

Organization for Security
and Co-operation in Europe
Ninth Meeting of the Ministerial Council*
BUCHAREST
3-4 December 2001

**Bucharest Ministerial Declaration
Decision on Combating Terrorism
and the Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism**

(...) I. BUCHAREST MINISTERIAL DECLARATION

1. We, the members of the Ministerial Council of the OSCE, have met together in Bucharest in a world profoundly affected by the outrageous attack by international terrorists in the United States. These events have generated a new determination among participating States, spanning the OSCE area, to strengthen and deepen our co-operation.

* Versão on line.
<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/mcs/9buch01e.htm>
Acedido em 6-09-2002

2. We resolutely condemn all acts of terrorism. Terrorism, whatever its motivation or origin, has no justification. No cause can justify the purposeful targeting of innocent people. In the fight against terrorism, there is no neutrality.
3. Reflecting the OSCE's solidarity, the Ministerial Council has adopted today a decision and Action Plan on Terrorism. We reiterate that the struggle against terrorism is not a war against religions or peoples. We reaffirm our commitment to protecting human rights and fundamental freedoms.
4. We are determined to protect our citizens from new challenges to their security while safeguarding the rule of law, individual liberties, and the right to equal justice under law. Organized crime, illicit traffic in drugs and arms, and trafficking in human beings, affect the security, economy and social structure of all participating States. The Ministerial Council supports enhanced efforts and greater international co-operation to combat these challenges, and urges participating States who have not yet done so to become parties to the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols.
5. We welcome the review of the OSCE's structures undertaken at the initiative of the Romanian Chairmanship with the goal of strengthening the OSCE's efficiency, and the adoption today of decisions to foster the role of the OSCE as a forum for political dialogue on issues of security and co-operation in Europe. This reinforces our determination to make more effective use of OSCE means and mechanisms to counter threats and challenges to security and stability in the OSCE region. In particular, we have decided to strengthen our co-operation in the economic and environmental dimension and to enhance the OSCE's role in police-related activities; the Permanent Council has taken decisions on the necessary measures so that the OSCE can promote and support them. The Ministerial Council tasks the Permanent Council, through a working group on OSCE reform, to continue consideration of issues related to OSCE reform and report to the next meeting of the Ministerial Council.
6. We reiterate our full adherence to the Charter of the United Nations, and to the Helsinki Final Act, the Charter of Paris, the Charter for European Security and all other OSCE documents to which we have agreed. We reaffirm our determination to fulfil in a timely fashion without exception, all of our OSCE commitments.

7. We remain concerned over the persistence of conflicts in various regions in the OSCE area that threaten the observance of the principles of the Helsinki Final Act in several participating States and may at the same time, threaten peace and stability in the OSCE region. We value the OSCE's important role in early warning, conflict prevention, crisis management, and post-conflict rehabilitation. We pay special tribute to the women and men serving in the OSCE institutions and field operations and commend their dedication and hard work.
8. We affirm our determination to address the threats to security and stability in the 21st century. We request that the Permanent Council develop a strategy for the OSCE to do its part to counter these threats. We request the Forum for Security Co-operation to make its own contribution, within its competencies and mandate.
9. We underline that arms control and confidence-and security-building measures remain a core element of the OSCE's comprehensive approach to security. We are determined to make further efforts within the Forum for Security Co-operation to address common security concerns of participating States and to pursue the OSCE's concept of comprehensive and indivisible security in its politico-military dimension.
10. We take note of the entry into force of the Open Skies Treaty on 1 January 2002. We look forward to the implementation of the Treaty by its States Parties.
11. Together we can meet the challenges we face today. We renew our commitment to close co-operation among ourselves, individually and within the Organization and with our Mediterranean Partners for Co-operation and with Japan, the Republic of Korea and Thailand, as well as between the OSCE and other international organizations, institutions and sub-regional groups, in accordance with the Platform for Co-operative Security.
12. We also renew our commitment to relations founded on sovereign equality, mutual respect, co-operation, and support for democracy. We are determined to build our relations in conformity with the concept of common and comprehensive security, guided by equal partnership, solidarity and transparency. We remain committed to an OSCE community from Vancouver to Vladivostok, whole, free, and at peace, that responds through concerted efforts to challenges to peace and stability.

II. DECISION ON COMBATING TERRORISM
and the Bucharest plan of action for combating terrorism

DECISION N° 1
COMBATING TERRORISM
(MC(9).DEC/1)

The 55 participating States of the OSCE stand united against terrorism, a scourge of our times.

The OSCE participating States resolutely condemn the barbaric acts of terrorism that were committed against the United States on 11 September 2001. They represented an attack on the whole of the international community, and on people of every faith and culture. These heinous deeds, as well as other terrorist acts in all forms and manifestations, committed no matter when, where or by whom, are a threat to international and regional peace, security and stability. There must be no safe haven for those perpetrating, financing, harbouring or otherwise supporting those responsible for such criminal acts. Terrorism, whatever its motivation or origin, has no justification.

The OSCE participating States will not yield to terrorist threats, but will combat them by all means in accordance with their international commitments. This will require a long and sustained effort, but they take strength from their broad coalition, reaching from Vancouver to Vladivostok. They will defend freedom and protect their citizens against acts of terrorism, fully respecting international law and human rights. They firmly reject identification of terrorism with any nationality or religion and reconfirm the norms, principles and values of the OSCE.

The OSCE participating States pledge to reinforce and develop bilateral and multilateral co-operation within the OSCE, with the United Nations and with other international and regional organizations, in order to combat terrorism in all its forms and manifestations, wherever and by whomever committed. As a regional arrangement under Chapter VIII of the Charter of the United Nations, the OSCE is determined to contribute to the fulfilment of international obligations as enshrined, *inter alia*, in United Nations Security Council resolution 1373 (2001), and will act in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations. The OSCE participating States pledge to become parties to all 12 United Nations conventions and protocols related to terrorism as soon as possible. They call for a speedy finalization of negotiations for a Comprehensive United Nations Convention on International Terrorism.

The OSCE participating States have come together in political solidarity to take joint action. They look forward to the substantive contribution that the Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia, to be held on 13 and 14 December 2001, can render to global anti-terrorism efforts, and will support, also through technical assistance, the Central Asian partners, on their request, in countering external threats related to terrorism.

To that end, the OSCE Ministerial Council adopts The Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism, annexed to this Decision.

Annex to MC(9).DEC/1

THE BUCHAREST PLAN OF ACTION FOR COMBATING TERRORISM

I. Goal of the Action Plan

1. Terrorism is a threat to international peace and security, in the OSCE area as elsewhere. The OSCE stands ready to make its contribution to the fight against terrorism in close co-operation with other organizations and fora. This contribution will be consistent with the Platform for Co-operative Security and will benefit from interaction between global and regional anti-terrorism efforts under the aegis of the United Nations. The OSCE participating States commit their political will, resources and practical means to the implementation of their obligations under existing international terrorism conventions and pledge themselves to intensify national, bilateral and multilateral efforts to combat terrorism.
2. In contribution to the world-wide efforts to combat terrorism, the OSCE will seek to add value on the basis of the specifics of the Organization, its strengths and comparative advantages: its comprehensive security concept linking the politico-military, human and economic dimensions; its broad membership; its experience in the field; and its expertise in early warning, conflict prevention, crisis management, post-conflict rehabilitation and building democratic institutions. In addition, many effective counter-terrorism measures fall into areas in which the OSCE is already active and proficient, such as police training and monitoring, legislative and judicial reform, and border monitoring.
3. The aim of the Action Plan is to establish a framework for comprehensive OSCE action to be taken by participating States and the Organization as a whole to

combat terrorism, fully respecting international law, including the international law of human rights and other relevant norms of international law. The Action Plan seeks to expand existing activities that contribute to combating terrorism, facilitate interaction between States and, where appropriate, identify new instruments for action. The Action Plan, which recognizes that the fight against terrorism requires sustained efforts, will identify activities to be implemented immediately as well as over the medium and long term.

II. International legal obligations and political commitments

4. United Nations conventions and United Nations Security Council resolutions (UNSCR) constitute the global legal framework for the fight against terrorism. UNSCR 1269 (1999), 1368, 1373 and 1377 (2001), along with the 12 relevant United Nations conventions and protocols on anti-terrorism issues, provide the basis for this framework and include a number of specific elements of combating terrorism. In addition, a range of OSCE documents, including Summit declarations from Helsinki to Istanbul, spell out the OSCE's commitment to fight terrorism, in accordance with the Charter of the United Nations. The widest and most comprehensive participation in and implementation of existing instruments and commitments to combat terrorism by the participating States must be pursued and ensured.
5. Participating States: Pledge themselves to apply efforts to become parties to all 12 United Nations conventions and protocols relating to terrorism, by 31 December, 2002, if possible, recognizing the important role that parliamentarians may play in ratification and other anti-terrorism legislative processes. States are encouraged to inform the Permanent Council of steps taken in this regard. Will participate constructively in the ongoing negotiations at the United Nations on a Comprehensive Convention against International Terrorism and an International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, with a view to their early and successful conclusion.
6. Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): Will, on formal request by interested participating States and where appropriate, offer technical assistance/advice on legislative drafting necessary for the ratification of international instruments, in close co-operation with other organizations,

including the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP).

7. Participating States: Will consider how the OSCE may draw upon best practices and lessons learned from other relevant groups, organizations, institutions and fora in areas such as police and judicial co-operation; prevention and suppression of the financing of terrorism; denial of other means of support; border controls including visa and document security; and access by law enforcement authorities to information.
8. The participating States will also use the Forum for Security Co-operation (FSC) to strengthen their efforts in combating terrorism through full and timely implementation of all relevant measures agreed by the OSCE. To this end they will enhance implementation of existing politico-military commitments and agreements, in particular the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security and the Document on Small Arms and Light Weapons (SALW).

The FSC will examine the relevance of its other documents to the fight against terrorism, and will assess whether there is a need to develop additional norms and measures. The Security Dialogue may serve as a suitable basis for regular consultations on these issues within the FSC.

The participating States will submit responses to the Code of Conduct Questionnaire that provide further transparency on international, regional and national commitments in combating terrorism, especially relevant United Nation conventions and resolutions. The FSC will consider ways to fully implement the Document on SALW, *inter alia*, Section V on early warning, conflict prevention, crisis management, and post-conflict rehabilitation. The FSC will examine the possibility of enhancing transparency on national marking systems, exports and imports, and national stockpile management and security procedures, primarily by reviewing the information thus exchanged and developing best practice guides. The follow-up conference on the Code of Conduct and the SALW workshop, both of which will take place in 2002, could further enhance the application of these documents in combating terrorism. (...)

Organization for Security and Co-operation in Europe High Level Meeting on the Prevention and Combat of Terrorism*

Lisbon, 12th June 2002

Conclusions

I

Introduction

The identification of and effective response to new risks and challenges to security have always been at the centre of the OSCE agenda and political debate. The tragic events of September 11 have presented the international community and individual states with a set of new global security threats, causing the international community to seek a common response.

The complex and global nature of terrorism demands a co-ordinated response and approach among all nations. In accordance with the Platform for Co-operative Security,

* Versão on line.

<http://www.osce.org/cio/documents/speeches/files/conclusions-12-06-2002-e.pdf>

Acedido em 06-09-2002

adopted at the 1999 Istanbul Summit, the OSCE believes that co-operation with other organisations and institutions must be an essential part in the planning and undertaking of the Organisation's activities in preventing and combating international terrorism.

In recognition of the leading role of the United Nations (anchored on the legal framework provided by the twelve United Nations Conventions and Protocols and United Nations Security Council Resolutions,) the OSCE participating States have emphasised their strong commitment to "reinforce and develop bilateral and multilateral co-operation with the United Nations and with other international and regional organisations, in order to combat terrorism in all its forms and manifestations".

Acknowledging that the actions and initiatives of the OSCE in the fight against terrorism will only produce sustainable results if developed within a larger and over-arching framework, the Portuguese Chairmanship firmly believes that co-ordination, co-operation and the development of greater synergies amongst the various organisations and institutions is essential if we are to make preventing and combating terrorism a success. That is the objective of the meeting that has brought us here today.

II

Role of International and Regional Organisations

Participants discussed the role of the various international and regional organisations and institutions and evaluated the current state of play in the implementation of their respective strategies and action plans. The need to pursue and develop efforts already on track to ensure the full and expedient implementation of the numerous commitments undertaken by organisations, institutions and States was reinforced.

While acknowledging the important responsibility of international and regional organisations and institutions in driving forward and facilitating initiatives in the fight against terrorism, the role of States in the implementation of individual and collective commitments was also reiterated.

UNITED NATIONS

Security Council Resolutions 1368, 1373, 1377 and 1390 constitute a solid framework for the leading role of the United Nations in the fight against terrorism. Resolution 1373 breaks new ground and along with the 12 United Nations conventions and protocols

related to the prevention and combating of terrorism provide a legal and political basis for international action, including co-operation in financial, law enforcement, judicial, legislative, information, diplomatic and assistance areas. It also established the Counter Terrorism Committee with the mandate of monitoring the implementation of resolution 1373, which imposes binding obligations on all States to suppress and prevent terrorism. To achieve that end the Counter Terrorism Committee is expected to strengthen the national legal instruments and the means States have available with what is required to comprehensively and effectively respond to the global fight against international terrorism, and where appropriate to secure that States take action to upgrade their legislative and administrative capacities to implement resolution 1373. In this context the co-operation of regional and sub-regional organisations is fundamental and mutually reinforcing.

Within the United Nations system different funds, programmes and specialised agencies are engaged in the fight against terrorism, including the Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP) in its two components of crime prevention and drug control. The ODCCP is engaged in a range of activities addressing the challenge of fighting terrorism in close co-operation with relevant regional and subregional organisations.

The leading role of the United Nations has been repeatedly underlined in building a global framework for the fight against terrorism. It is also in this perspective that we welcome all efforts to approve a comprehensive United Nations Convention against international terrorism.

Terrorism violates human rights and must be combated as such. It is imperative that counter-terrorism is pursued in a manner which safeguards and strengthens human rights. The international human rights standards embodied in the United Nations instruments, as well as, when applicable, the norms of international humanitarian law, must be scrupulously observed in counter-terrorism.

OSCE

Responding to the terrorist acts of 11 September 2001, the OSCE adopted the Bucharest Plan of Action, which was supplemented by the Programme of Action endorsed at the OSCE/UN ODCCP cosponsored Bishkek conference. A Senior Police Advisor has been appointed and the Action Against Terrorism Unit has been established at the OSCE Secretariat. In addition, the OSCE Chairman in Office appointed the former Danish Minister of Defence, Jan Troejborg, as his Personal Representative to co-ordinate OSCE

activities in the fight against terrorism and to drive forward the initiatives set out in the Bucharest and Bishkek documents, as well as activities addressing the four strategic choices: policing, border control, anti-trafficking and countering financing of terrorism. The Chairmanship has also initiated consultations on an OSCE Charter for the Prevention and the Fight against Terrorism.

In line with its comprehensive approach to security, the OSCE commits itself through its various instruments to ensure the implementation of these documents and support the overall activities of the United Nations. In addition, the theme of the Eleventh OSCE Parliamentary Assembly Annual Session in Berlin, 6-10 July 2002 will be "Confronting Terrorism: a global challenge in the 21st century." Meanwhile, the OSCE Secretary General reported to the United Nations Security Counter-Terrorism Committee on OSCE positions and activities with regard to United Nations Resolution 1373 (2001).

EUROPEAN UNION

The European Union has acted on several fields - political, diplomatic, legislative and law enforcement co-operation - to reinforce its ability to combat terrorism and to make an effective contribution to the international coalition against terrorism. The basis for the EU's approach to combating terrorism is the Action Plan endorsed by the European Council on 21 September 2001 which is being implemented by a roadmap. The Action Plan and Roadmap provide the framework for the development of specific measures to combat terrorism, both internationally and within the EU. These EU actions are underpinned and informed by UNSC 1373 and the work of the UN CTC. In the light of the CTC's work, the EU will focus on assisting others to implement UNSCR 1373, as part of the overall objective of promoting counter-terrorism as an integral part of the EU's external relations.

The European Council of Laeken also gave way to a co-ordinated and multi-sectorial action, embracing a wide range of Union policies and instruments. Co-operation in the field of police, the judiciary and border management - through Europol and Eurojust contributes to the construction of the European Space of Freedom, Security and Justice. The strengthening of the instruments inherent to the Rule of Law, essentially by means of the convergence of Member States' legal systems is an important part of the integrated EU strategy.

The Common Foreign and Security Policy (CFSP), including the European Security and Defence Policy (ESDP), plays an important role in countering the threat posed by terrorism to our security and peace and in promoting peace and stability. EU relations

with third states and organisations have reflected the commitment to the fight against terrorism, by means of giving priority to this issue in all meetings, fora and dialogues and assessing relations with third countries in the light of their attitude towards terrorism. The ESDP will strengthen further as the EU and Member States enhance their military and civilian capabilities for crisis management.

NATO

Following September 11, for the first time in the history of NATO, Allies invoked Article 5 of the Washington Treaty, according to which an attack against one Ally is an attack against all. NATO is concentrating its response to terrorism on prevention, deterrence, protection, defence and interdiction. Conceptual work and activities on how best to pursue the fight against terrorism is underway. NATO's Summit meeting in Prague in November is expected to take stock of the progress achieved and to agree on a substantial package of measures to increase NATO's ability to respond to terrorism.

Development of the necessary capabilities will be a central element. The package is also expected to include a new military concept for defence against terrorism, new military tasks for NATO commanders including possible support for operations against terrorism by other international organisations or coalitions, a civil emergency action plan and new initiatives to enhance allied defence against WMD attacks. Until recently NATO provided airborne early warning support to the United States. Ongoing operational measures include the deployment of NATO's Standing Naval Force Mediterranean to the Eastern Mediterranean. NATO Allies and Partners also contribute to the counterterrorism operations and to the post-Taliban security effort, in Afghanistan. The new NATO-Russia Council is also expected to strengthen NATO-Russia co-operation in the fight against terrorism. At the December (2001) Ministerial, the NATO Foreign Ministers and representatives of the member countries of the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) underlined their resolve to make full use of the EAPC/Partnership for Peace (PfP) framework to share intelligence, to co-ordinate practical activities, and to help protect their forces and populations against terrorism.

COUNCIL OF EUROPE

At its 109th session on 8 November 2001 the Committee of Ministers decided that the Council of Europe's contribution to international action against terrorism would

develop along three major lines of action. Strengthening legal action, safeguarding fundamental values, addressing some of the distant causes, in particular through greater social cohesion and intercultural dialogue. A Multidisciplinary Group On International Action Against Terrorism (GMT) was immediately set up. Its first progress report was considered on 3rd May 2002 by the Ministers who entrusted it with the preparation of a Protocol to the European Convention on the Suppression of Terrorism. The Steering Committee on Human Rights (CDDH) will approve, in June 2002, Guidelines on Human Rights And The Fight Against Terrorism that are expected to be a major reference for legislators and courts.

COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES

On 21 June 2000, the Council of the Heads of State of the CIS countries approved The Program of Member States of the CIS on Combating Terrorism and Other Acts of Extremism for the Period Until 2003. The Program aims at co-ordinating efforts of the CIS countries in fighting international terrorism and other acts of extremism. It explicitly refers to the fact that it was elaborated in implementation of the 25 January 2000 decision of the Council of the Heads of State of the CIS countries on Combating International Terrorism in the Light of Decisions of the OSCE Istanbul Summit. The Program serves as a general framework document laying out a set of measures to be taken by CIS countries in combating terrorism. In accordance with the Program, also on 21 June 2000, the CIS Anti-Terrorist Centre was set up.

FATF

At an extraordinary Plenary meeting held in Washington D.C. on 29-30 October 2001, the Financial Action Task Force (FATF), extended its mandate beyond money laundering to include efforts to combat terrorist financing. At this meeting, the FATF agreed to a set of 8 Special Recommendations on Terrorist Financing, which represent a blueprint for action for all countries in the world.

In order to secure the swift and effective implementation of these new standards, the FATF agreed to a comprehensive plan of action which includes:

- the completion of a self-assessment of members and non-members vis-à-vis the 8 Special Recommendations;
- the publication of additional guidance for financial institutions to detect the financing of terrorism;

- the provision by FATF members of technical assistance to non-members, as necessary, to assist them in complying with the Special Recommendations.

At a global Forum to counter the financing of terrorism, held on 1 February 2002 in Hong Kong, China, almost 60 jurisdictions from FATF, the FATF-style regional bodies and the Offshore Group of Banking Supervisors as well as nine international organisations, stressed the importance that all countries in the world adopt and implement the Special Recommendations. The Forum called on all jurisdictions in the world to undergo a self-assessment exercise against the 8 Special Recommendations on the same terms as FATF members and to return the self-assessment questionnaire on terrorist financing to the FATF Secretariat by 1 May 2002.

Participants also discussed prospects for further initiatives and activities. Looking to the future, based on the concept of co-operative security and building on comparative advantages of all participating international organisations, there was consensus that further co-operation and co-ordination shall be developed in a number of areas.

III

Preventing and Combating Terrorism/Reinforcing Co-operation Among International and Regional Organisations

- Any global strategy aimed at combating terrorism must necessarily include measures directed at undermining the numerous circumstances and factors that provide fertile breeding grounds for terrorist activities.
- The fight against terrorism must also be built upon a comprehensive and long term approach to the prevention of terrorism. Participating Institutions and Organisations should jointly work towards reversing situations that are easily manipulated to the advantage of those fostering terrorism. In this context, poverty reduction, promotion of the rule of law, effective law enforcement, institution building, human rights, as well as international humanitarian law where applicable, tolerance, minority protection, democratisation, greater social justice and intercultural and inter-religious dialogue, addressing the issue of refugees, as well as arms control, conflict prevention and the peaceful settlement of conflicts should be privileged areas of intervention.

- Due to its intricate nature and global dimension, combating terrorism cannot be undertaken successfully at the level of a single state or organisation. Hence, the participants supported further co-operative security and concluded the following:
 - Close attention shall be given to the implementation of the United Nations legal framework and assistance will be provided to participating States in this respect. Wherever necessary national legislations should be reviewed and upgraded. All organisations and institutions present, namely through their presence in the field, will support the United Nations in monitoring compliance with the 12 United Nations Anti-Terrorist Conventions and Protocols and Security Council Resolutions.
 - Participating organisations and institutions shall especially maintain direct working relationships with the United Nations Counter Terrorism Committee concerning the identification of principles and best practices and technical needs of individual States with regard to the implementation of Security Council Resolutions 1373.
 - The designated points of contact of each participating organisation and institutions can function as a network to ensure a speedy and efficient exchange of information between all organisations and institutions present shall be established.
 - Special attention shall be given to law enforcement aspects of travel & ID documents, antitrafficking, organised crime and illegal immigration and corruption. In this sense, police training, intelligence, information and experience sharing are of particular significance.
 - Drug control and crime prevention are other important domains. Projects aimed at assisting national police authorities to develop a crime prevention strategy and youth awareness programmes should be further supported, in close co-operation with the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention.
 - Special efforts should be placed in developing measures directed at suppressing the financing of terrorism (money laundering, organised crime, trafficking) and the exploitation of the liberalisation of capitals and international trade for illegal means. Such measures shall be in compliance with the sanctions decreed by the United Nations and with the Recommendations of the FATF (Financial Action Task Force). Participating States should complete the selfassessment questionnaire on terrorist financing and return it to the FATF Secretariat as soon as possible.

- Organisations and Institutions which share comparative advantages in issues relating to combating illicit trafficking of small arms and light weapons and weapons of mass destruction will consider developing a network to formulate specific project and activities. In this regard organisations and institutions should foster the implementation of their respective documents (such as the OSCE Document on Small Arms and Light Weapons).
- The participants at today's meeting pledged continued and sustained efforts to vigorously fight terrorism and to assist each other and exchange information in a co-operative and open spirit. They agreed to maintain regular contact to ensure co-operation and co-ordination. To this end, the Portuguese Government offered to host a second meeting in the same format next year.

In my capacity as Chairman in Office of the OSCE, I would recommend expeditious implementation of the following measures and proposals:

- The OSCE will, through the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) and in close co-operation with the Council of Europe (CoE), support the OSCE participating States by offering technical assistance to ratification and implementation of the 12 UN antiterrorist conventions and Security Council Resolutions 1368, 1373, 1377 and 1390.
- Where appropriate and requested, the OSCE, through the established procedures, will also use its field missions to support these endeavours of the United Nations in the fight against terrorism.
- The Action Against Terrorism Unit will, jointly with the Co-ordinator for Economic and Environment Activities, work with the participating States, OSCE instruments and outside experts to assist participating States with the implementation of the FATF 40 Recommendations and 8 Special Recommendations on Terrorist Financing and to co-ordinate regional training for participating States and self assessments, as recommended by the FATF.
- When planning and undertaking projects related to border control, customs and bordermonitoring, the OSCE should make a specific effort to develop co-operation and co-ordination with the other relevant organisations.

- The OSCE will diversify its police training and reform programmes and will expand them beyond the Balkans.
- The OSCE will promote awareness of the implementation of the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security which requires participating States to co-operate fully in combating the threat of terrorist activities through implementation of international instruments and commitments agreed upon in this respect; and to take steps to fulfil the requirements of international agreements by which they are bound to prosecute and extradite terrorists.
- The OSCE will, through its various institutions, assist in reinforcing the judicial infrastructures and law enforcement capacities, while at the same time actively encouraging the protection and the promotion of human rights and democratic values.



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

BOUVARD, Loic, BRUCE, George, *De Paris a Helsinki: la CSCE se Met en Marche*, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1991, Cota 7680-7 F

BOUVARD, Loic, BRUCE, George, *La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe: la Recherche d'une Identité*, in Comissão Politique, Assemblée de l'Atlantique Nord 1994, Cota 8869-23 G

BOUVARD, Loic, BRUCE, George, *La CSCE et le Defi du Changement*, in Commission Politique, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1993, Cota 8499-17 E

BOUVARD, Loic, CSCE: *le Sommet d'Helsinki de 1992*, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1992, Cota 8173-20 G

BRUCE, George, *Vers des Institutions se Renforçant Mutuellement: l'OSCE, l'OTAN et le CCNA*, in Commission Politique, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1996, Cota 9422-33 G

BRUCE, George, *Piliers Complementaires pour une Sécurité Europeenne: le modele de l'OSCE et le Conseil de Partenariat Euro-atlantique*, in Commission Politique, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1997, Cota 9844-33 B

BRUCE, George, *La Sécurité Collective Revisitee: Groupe de Travail sur les Organisations Transatlantiques et Europeennes*, in Commission Politique, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1995, Cota 9139-28 G

COHEN, Richard, MIHALKA, Michael, *Cooperative Security: new Horizons for International Order*, Estados Unidos, George C. Marshall European Center for Security Studies, 2001, Cota 10664-36 C

CHILWORTH, Lucas of, *La Dimension Humaine de la CSCE: Principes, Mécanismes et Mise en Oeuvre*, Comissão des Affaires Civiles, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1994, Cota 8871-23 G

FINLÂNDIA, Ministry for Foreign Affairs, *CSCE 20 anos: Perspectivas Finlandesas*, Finlândia-Helsinquia, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995, Cota 9095-26 F

FRY, John, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*, Washington, National Defense University, 1993, Cota 8736-23 E

OSCE, *Acte Finale / De la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe*, Paris, Sociales, 1975, Cota 641-4 B

OSCE, *Annual Exchange of Information on Defence Planning 1997-2001: Participating State the Kingdom of the Netherlands*, OSCE Forum for Security Cooperation, 1997, Cota 9748-33 B

OSCE, *Charte de Paris pour une Nouvelle Europe*, Paris, CSCE, 1990, Cota 7258-17 E

OSCE, CSCE: *The U.S. Commitment*, Helsinki, U.S. Information Agency, 1986, Cota 7299-17 C

OSCE, *Code of Conduct on Politico-military Aspects of Security*, Budapeste, Organization for Security and Cooperation in Europe, 1994, Cota 10083-34 A

OSCE, *Conventional Forces in Europe: The Facts*, Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Brussels, Cota 6258-12 F

OSCE, *Treaty on Open Skies*, Viena, CSCE, 1992, Cota 7844-14 F

WILSON, Geoff, *La Dimension Humaine de la CSCE: Principes, Mécanismes et Mise en Oeuvre*, in Comissão des Affaires Civiles, Bruxelas, Assemblée de l'Atlantique Nord 1993, Cota 8496-17 F

PERIÓDICOS

ANSTIS, Christopher, "CSCE Phase 2 - De Paris a Helsinquia, via Berlim et Praga", in: *Revue de l'OTAN*, Vol. 40, Nº 2 (Avril 1992), pp. 18-23

ARAGONA, Giancarlo, "Em Lisboa e depois: a OSCE numa Emergente Estrutura de Segurança Europeia", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 28, Nº 1 (Janeiro-Março 1997), pp. 7-10

COSANO PÉREZ, Antonio, "El Papel de la OSCE en la Prevención y Gestión de Crisis en Europa", in: *Boletín de Información*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, Nº 265 (2000) pp. 7-19

COTTI, Flavio, "As Crescentes Responsabilidades da OSCE na Segurança Europeia", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 27, Nº 4 (Outubro-Dezembro 1996), pp. 9-14

GAMA, Jaime, "A Presidência Portuguesa da OSCE", in: *Negócios Estrangeiros*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, Nº 2 (Setembro 2001), pp. 7-10

GHEBALL, Victor-Yves, "La Charte de l'OSCE sur la Sécurité Européenne", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, Ano 56, Nº 2 (Février 2000) pp. 45-55

GHEBALL, Victor-Yves, "Le Rôle de l'OSCE en Asie Centrale Ex-soviétique", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, Ano 54, Nº 11 (Novembre 1998), pp. 101-111

GHEBALL, Victor-Yves, "Les Resultats de la Reunion de Vienne sur les Suites de la CSCE", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, Ano 45, (Avril 1989), pp. 61-78

GHEBALL, Victor-Yves, "L'OSCE et la Négociation d'un Document-charte sur la Sécurité Européenne", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, Ano 54, Nº 7 (Juillet 1998), pp. 106-119

GHEBALL, Victor-Yves, "Quel Ordre Européenne?: l'an II de la CSCE Institutionnalisée", in: *Cahiers Français*, Paris, Nº 257, (Juillet-Septembre 1992), pp. 47-48

KRUPNICK, Charles, "Europe's Intergovernmental NGO: the OSCE in Europe's Emerging Security Structure", in: *European Security / Frank Cass*, London, Vol. 7, Nº 2 (Summer 1998), pp. 30-53

LÃ, João Rosa, "A OSCE e o Terrorismo - Resposta Colectiva a uma Ameaça: a Presidência Portuguesa", in: *Negócios Estrangeiros*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, Nº 3 (Fevereiro 2002) pp. 80-85

LAGUNA PÉREZ, Francisco J., "Los Acuerdos de Desarme en el Marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa", in: *Ejército*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Madrid, Ano 58, Nº 681 (Mayo-Junio 1997), pp. 44-49

NELSON, Daniel, "Use CSCE to Build Collective Security", in: *Defense News*, Vol. 7, Nº 10 (March 1992), p. 19

RUPEREZ, Javier, "OSCE: de Conferencia a Organização", in: *Revista Española de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, Ano 9, Nº 105 (Noviembre 1996), pp. 64-69

SEWALL, John O. B., "The UN, CSCE, NATO and weu Peacekeeping Cooperation", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, N° 72 (Outubro-Dezembro 1994), pp. 165-181

ENDEREÇOS INTERNET

<http://www.osce.org/>

Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

<http://www.osce.org/pa/>

OSCE Assembleia Parlamentar

<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm>

OSCE - Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa

<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/rcs/istarev99e.htm>

OSCE - Conferência de Viena-Istambul 1999

<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/mcs/9buch01e.htm>

OSCE - Conselho de Ministros

<http://www.osce.org/docs/english/pce2002.htm>

OSCE - Conselho Permanente

<http://www.osce.org/docs/english/fsce2002.htm>

OSCE - Forum para a Segurança e Cooperação

<http://www.osce.org/odihr/overview/>

OSCE / ODIHR - Gabinete para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos

http://www.osce.org/odihr/documents/speeches_articles/speech12_gs_june2002.php3

OSCE / ODIHR Publicações

<http://www.osce.org/news/generate.php3>

OSCE - Notícias Recentes

<http://www.osce.org/cio/>

OSCE - Presidência Portuguesa 2002

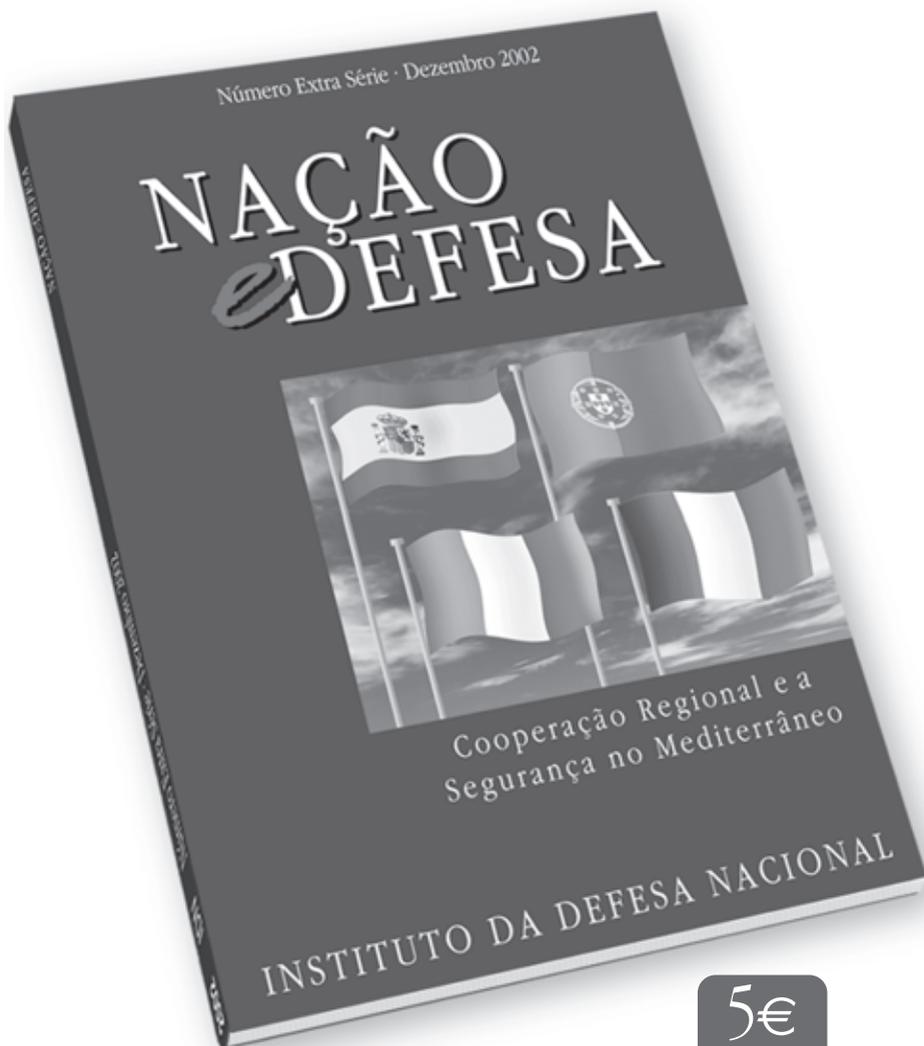
DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

CSCE, Conference for Security and Co-operation in Europe. *Budapest Document 1994 - Towards a Genuine Partnership in a New Era*, CSCE 1994 SUMMIT, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm>, (Arquivo capturado em 6 de Setembro de 2002)

OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe. *Bucharest Ministerial Declaration Decision on Combating Terrorism and the Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism*, Ninth Meeting of the Ministerial Council, Bucharest 3 and 4 December 2001, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/mcs/9buch01e.htm>, (Arquivo capturado em 6 de Setembro de 2002)

OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe. *High Level Meeting on the Prevention and Combat of Terrorism*, Presidência Portuguesa, Lisboa 12 de Junho de 2002, (<http://www.osce.org/cio/documents/speeches/files/conclusions-12-06-2002-e.pdf>), (Arquivo capturado em 6 de Setembro de 2002)

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL



5€

Edição Extra
em Dezembro de 2002



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 € 19,95 (4.000\$00)

Individuais € 14,96 (3.000\$00)

Estudantes € 12,47 (2.500\$00)

É necessária fotocópia do comprovativo de estudante referente ao ano em curso.

Cada número € 7,48 (1.500\$00)

Cada número assinantes € 4,99 (1.000\$00)

Números a comprar:

--	--	--	--	--	--	--	--

Números a assinar:

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

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.idn.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 adress 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*.



**Defesa
Nacional**

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL



com o patrocínio de: