

Nº 102 · Verão 2002 · 2ª Série

NAÇÃO *e* DEFESA



Repensar a NATO

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

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

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nº 102 • Verão 2002 • 2ª Série

NAÇÃO *e* DEFESA



Repensar a NATO

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

Editorial	5
<i>Director do Instituto da Defesa Nacional</i>	
Repensar a NATO	
Portugal e a NATO: uma perspectiva política-diplomática	9
<i>Fernando Andresen Guimarães</i>	
Adaptação da NATO ao Novo Ambiente Estratégico Internacional	27
<i>António Luciano Fontes Ramos</i>	
A Aliança Atlântica e o Método dos Alargamentos	45
<i>Carlos Gaspar</i>	
Rethinking NATO	65
<i>John S. Duncan</i>	
L'Union Européenne Après le 11 Septembre	
La Politique Étrangère Commune à l'Épreuve des Normes Américaines	97
<i>Frédéric Charillon</i>	
Artigos	
Acerca de uma Leitura Geopolítica das Relações entre Portugal e o Atlântico	117
<i>François Martins</i>	
International Political Theory and the Issue of Legitimate Intervention	155
<i>João Marques de Almeida</i>	
Documentos	
Defence and Security Sub-Committee on Transatlantic Defence and Security Co-Operation. Report NATO and the European Security and Defence Policy International Secretariat, October 2001	173

Trans-Atlantic Parliamentary Forum Washington, 3-4 December 2001	193
Através das leituras	211

O mundo passa hoje por uma situação de insegurança única, de todos conhecida, que envolve a única hiper-potência e todo o seu relacionamento internacional, com consequências no próprio sistema. A NATO, como a mais duradoura de todas as Alianças político-militares e indubitavelmente a de maior sucesso, não pode fugir ao confronto com uma realidade nova que tem assumido contornos de uma gravidade insuspeitada antes dos acontecimentos do 11 de Setembro. A NATO sobreviveu bem à queda do Muro de Berlim, à implosão da URSS e ao tipo de conflitos que foram surgindo ao longo da década de 90. Demonstrou uma notável flexibilidade e capacidade de adaptação. Neste momento a situação é, pela primeira vez, completamente diferente já que os EUA se sentem em perigo dentro do seu próprio território e o tipo de ameaças que se perspectivam levam-nos a querer intervir nas admitidas origens dos problemas, agindo militarmente contra certos regimes ditatoriais que, segundo crêem, são fontes de formação do terrorismo transnacional e também da construção clandestina de armas nucleares, biológicas e químicas. Quando acontece que a Rússia tem já um acordo especial com a NATO, quando esta e a União Europeia estão a caminhar para um alargamento rápido e muito abrangente para Leste, tal significa que os problemas que se põem nas Fronteiras da Segurança destas duas grandes Alianças já estão aquém das grandes ameaças à paz e à segurança internacional que andam no ar desde o “11 de Setembro”. São internamente as Fronteiras da Vulnerabilidade que surgem com maior fragilidade pelas características muito especiais destas novas ameaças, muito vivas após o dia dos trágicos atentados. Por outro lado, nunca deixaram de ter actualidade os problemas das fontes de energia, dos seus fluxos e de novas áreas de exploração de petróleo e de gás natural que tendem a dominar muitas decisões. Quer isto dizer que as prioridades para os EUA podem vir a mudar e que ocorrerá certamente a hipótese dos europeus terem de assumir mais responsabilidades naquilo que está nas suas próprias áreas de interesses e de segurança. Por outro lado, a maior vitória que poderia ser dada a qualquer inimigo das democracias ocidentais seria o afastamento em termos estratégicos e de segurança entre os EUA e a Europa Ocidental que têm sido os pilares mais sólidos de estabilidade em todo o mundo e a base do seu progresso. Como responder às novas crises e ameaças sem desfazer esta relação histórica e estratégica entre os EUA e a Europa? É algo que neste número da Revista Nação e Defesa se procura abordar e encontrar algumas respostas. Creio que também posso avançar com uma opinião pessoal a este

respeito. Todo o património político, militar, tecnológico, normativo, de multilateralismo, que existe na NATO deve ser preservado cuidadosamente, possuindo esta um natural poder de atracção sobre os países vizinhos, o que não é discipiendo. Com o eventual rasgar desta Aliança todos sairiam prejudicados, mas Portugal estaria no grupo dos mais afectados. Acontece que os EUA se têm sentido na obrigação de actuar rapidamente, onde crêem que os seus interesses e os seus cidadãos estão em perigo e têm-no feito de um modo que aparenta ser cada vez mais unilateral deixando que a Europa se enrede em críticas e discussões que poderão ser infundáveis. Daqui ninguém tira benefícios. Vale a pena recordar três outras grandes questões relacionadas e a considerar:

- A diferença de percepção em relação às ameaças; os EUA sentem que estão em guerra e a Europa não.
- A diferença abissal de poder que permite, em termos militares (que não políticos) aos EUA actuar sozinhos.
- Diferenças, também, de entendimento, quanto ao modo de lidar com estas ameaças. Mais militares são as posições norte-americanas, contrariamente às posições europeias que apontam tendencialmente para soluções mais políticas, sociais e económicas.

Como poderá ser o futuro possível, com as consequências do alargamento a Leste e preocupações de segurança que se deverão estender ao Atlântico Sul? Todo o “acquis” da NATO não poderá ser desperdiçado e deverá ser evitado que a Aliança seja considerada, superficialmente, sem interesse e ultrapassada. Sendo o fórum mais importante de relacionamento político-militar dos EUA com a Europa (e onde tantos debates difíceis têm ocorrido) os seus mecanismos de decisão por consenso podem paralisar acções operacionais que requerem grande rapidez de decisão e de actuação. Os EUA não quererão ficar bloqueados por processos instrumentais, fruto da cultura da própria Aliança e que foram criados noutra ambiente histórico e perante outras ameaças. Assim sendo parece-me que tudo deve ser feito para a preservação da NATO (ainda que repensada), fazendo os Aliados Europeus mais esforços nos seus investimentos na defesa e na relação entre estes e o seu produto operacional.

E quando chegar o momento da verdade e os EUA sentirem que devem actuar? Poderão fazê-lo com membros da Aliança que consigo concordem, integrando também países aliados “ad-hoc” doutras áreas do globo, utilizando as regras de funcionamento operacional da NATO, como já ocorreu no Golfo, na Bósnia e no Kosovo. Esta parece-me a solução mais realista que tudo permite preservar, garantir flexibilidade e continuar a actuar com a rapidez necessária. Independentemente de qualquer crítica às posições mais unilateralistas norte-americanas não nos podemos esquecer que a segurança e o bem estar europeus se têm baseado no respaldo, enquadramento, meios materiais e humanos garantidos pelos EUA.



Repensar a NATO

Portugal e a NATO: uma Perspectiva Política-Diplomática

Fernando Andresen Guimarães

Embaixador. Representante Permanente de Portugal junto da NATO.

Resumo

A NATO, após o Final da Guerra Fria, dota-se de uma forte componente de relações externas, mantendo sempre como “core functions” a Defesa Colectiva e o reforço do Elo Transatlântico.

Hoje, o principal desafio é o combate ao Terrorismo Internacional, através designadamente do reforço das capacidades militares.

Portugal, tendo sempre presente os seus interesses estratégicos, participa activamente neste esforço colectivo, contribuindo assim para conferir à Aliança um papel preponderante na promoção da estabilidade e da segurança na Área Euro-Atlântica.

Abstract

After the end of the Cold War, NATO developed multiple outreach activities and initiatives. This adaptation process was the answer to the changing International environment.

Today, the new challenge is to contribute in a decisive way to the fight against International Terrorism, especially through the reinforcement of its military capabilities.

Portugal, having always in mind its national objectives, actively participates in this collective effort aiming to promote stability and security in the Euro-Atlantic Area.

As razões subjacentes à criação da Aliança Atlântica¹, em 1949, sofreram uma alteração profunda, que se reflectiu na própria adaptação da NATO para fazer face ao novo ambiente de segurança e defesa.

Este processo de adaptação, iniciado na década de noventa, teve obviamente como pano de fundo a dissolução da então União Soviética e do Pacto de Varsóvia². O final da Guerra Fria, que tinha, nas últimas cinco décadas, dominado todo o sistema internacional, deu o mote para a primeira grande reforma da NATO que se dotou de uma forte componente de relações externas, passando a assumir-se como uma Organização, não já de natureza quase exclusivamente militar, mas sim de natureza político-militar.

A NATO, na década de noventa, abre as suas portas aos países da Europa Central e de Leste através do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, depois reformulado no Conselho de Parceria Euro-Atlântico, do qual a Parceria para a Paz é componente essencial; dá início a mais um processo de alargamento, que culmina com a adesão, em 1999, da Hungria, Polónia e República Checa; formaliza uma relação especial com a Rússia, através da assinatura, em 1997, do “Acto Fundador” e estabelece uma parceria especial com a Ucrânia, através da “Carta NATO-Ucrânia”. Ainda na sua dimensão externa, desenvolve um diálogo em matéria de segurança e defesa com países da Bacia Sul do Mediterrâneo. Na complexa teia das relações entre Organizações Internacionais, a NATO e a UEO são precursoras de um entendimento que, desde o final do último século, se pretende estabelecer de forma sólida e eficaz entre a Aliança e a União Europeia.

Também na década de noventa, a NATO assumiu uma importante responsabilidade em matéria de operações de gestão de crises. As operações de paz da NATO na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo e agora também na Antiga República Jugoslava da Macedónia representam um imenso contributo para a estabilidade Euro-Atlântica.

De um momento para o outro e face ao novo contexto internacional, a NATO, mantendo sempre como “core functions” a Defesa Colectiva - reflectida no Artigo 5 do Tratado de Washington - e o reforço da relação transatlântica, ganha uma multiplicidade de novas funções, o que lhe permite perspectivar de forma diferente a promoção da segurança e da estabilidade na área em que se insere. Diálogo, Cooperação e Consulta tornam-se vocábulos habituais na hermética “linguagem NATO”, assumindo, aliás, uma importância cada vez mais visível.

1 A Aliança Atlântica tem actualmente dezanove membros: Alemanha, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa e Turquia.

2 A estrutura militar do Pacto de Varsóvia foi dissolvida em 25 de Fevereiro de 1991.

Esta passou a ser a nova NATO, a mesma que soube re-direccionar a sua actuação e prosseguir novos objectivos, mau grado o desejo de alguns que defenderam e ainda defendem, o seu final, a par com o fim do Pacto de Varsóvia. Mas a Aliança Atlântica deu mostras do seu valor, do seu interesse e mesmo da sua indispensabilidade, como aliás se compreende quando se olha para os Balcãs. Vaticinar o final de uma Organização quando à sua porta se encontram vários candidatos ávidos de um convite de adesão parece mesmo irrealista e sem qualquer fundamento teórico ou prático susceptível de colher aceitação.

Este processo contínuo de reforma foi, até há bem pouco tempo, levado a cabo de uma forma suave e progressiva. No entanto, os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 vieram dar uma nova urgência ao processo de adaptação da Aliança, consequência, aliás, de toda uma nova concepção das relações internacionais.

Os atentados terroristas de Nova Iorque e Washington marcaram uma nova etapa do relacionamento internacional e, no caso da Aliança Atlântica, motivaram um novo fôlego reformista e uma reordenação das prioridades que devem mover a Organização. A denominada “adaptação externa” da NATO é um sucesso, mas a Aliança precisa agora de olhar também para si própria e procurar melhorar a sua capacidade de resposta às ameaças e aos riscos actuais, porque disso depende a segurança de todos os Aliados.

O combate ao Terrorismo Internacional assumiu um valor fulcral na agenda internacional. A NATO, enquanto Organização defensiva, deu início a uma reflexão coerente e profunda sobre as formas mais eficazes de fazer face a esta nova ameaça que é, pela sua natureza assimétrica, indeterminada, imprevisível e desconhecida, muito mais difícil de prevenir, combater e anular.

Iniciou-se, pois, uma nova era na já longa vida da Aliança. Portugal, membro fundador da Organização, tem procurado assumir a sua quota-parte neste processo e, desta forma, responder adequadamente aos novos desafios que se colocam à segurança e defesa Euro-Atlântica.

Este fôlego reformista terá o seu momento alto durante a Cimeira de Praga que se realizará em Novembro próximo. A Aliança tem estado a preparar com afincos e de forma sustentada um conjunto de medidas que serão aprovadas, nessa ocasião, pelos Chefes de Estado e de Governo Aliados.

Será o ano e a Cimeira das novas missões, das novas capacidades, dos novos membros e das novas Parcerias. Trata-se inegavelmente de um esforço imenso de todos os Aliados que pretendem assim preparar a NATO para o século XXI, contribuindo no seu todo para a paz, estabilidade e segurança mundial.

Novas Missões

A NATO assume realisticamente novos desafios, aceitando novas missões, porque delas depende a estabilidade e a segurança Aliadas. A própria percepção do que é hoje a Defesa Colectiva Aliada é muito diferente daquela que esteve na génese desta Organização. As ameaças são diferentes, os riscos são outros, pelo que é evidente a necessidade de adaptação e de motivação para novas missões. Ser o garante da segurança colectiva exige que se definam novas áreas de actuação, que se reflecta nas prioridades da Aliança. A NATO pode e deve fazê-lo, tendo sempre em consideração o seu Conceito Estratégico, adoptado em 1999, que, aliás, mantém toda a sua actualidade.

E quais são essas novas missões?

Imediatamente após os atentados terroristas, a Aliança Atlântica invocou o artigo 5.º do Tratado de Washington, accionando, assim e pela primeira vez em mais de cinco décadas de existência, todo o seu sistema de Defesa Colectiva. O Conselho do Atlântico Norte conseguiu, em poucas horas de reuniões, tomar uma decisão na área mais fundamental de actuação da Aliança. Tratou-se de um facto extraordinário que não foi bem compreendido por alguns. Sem querer discorrer sobre os argumentos a favor ou contra esta decisão, apenas pretendo referir que se tratou de uma discussão fácil, dado o tom consensual que assumiu.

Nenhum Aliado esperava que a NATO, enquanto tal, fosse intervir militarmente em qualquer operação. Tratou-se muito simplesmente de mostrar a solidariedade de todos os Aliados para com um Aliado vítima de um ataque. Tratou-se de tornar pública a disponibilidade da Aliança para analisar quaisquer pedidos desse Aliado que permitissem reforçar a sua segurança, bastante vulnerável naquele momento. E como era previsível, os Estados Unidos solicitaram à NATO apoio, nomeadamente o envio das Aeronaves AWACS para participarem nas missões de vigilância do território norte-americano. Também duas das “Standing Naval Forces” Aliadas³ participam em missões de vigilância marítima no Mediterrâneo Oriental. Aliás, o Comando da STANAVFORLANT, durante a sua primeira participação nestas missões, foi assumido por Portugal.

A invocação do artigo 5.º do Tratado de Washington permitiu ainda à NATO incrementar uma série de medidas militares defensivas, designadamente no que se refere à defesa aérea.

3 STANAVFORMED e STANAVFORLANT.

Mas os atentados terroristas e a invocação do artigo 5.º do Tratado de Washington permitiram, sobretudo, a tomada de consciência mais premente da necessidade de assumir novas missões susceptíveis de contrariar as ameaças que hoje em dia se colocam à segurança e defesa dos territórios Aliados, das Forças Aliadas e, sobretudo, das populações Aliadas.

O desafio concentra-se agora na capacidade da NATO lutar contra o terrorismo internacional e contra a ameaça decorrente do uso das Armas de Destruição Maciça. O desafio está em, de forma colectiva, fazer face a estes novos riscos.

A troca de informação, a cooperação entre os Estados Aliados e os seus Parceiros, assim como a avaliação e o estudo exaustivo dos riscos existentes, são hoje – a par com o desenvolvimento de capacidades – prioridades da Aliança Atlântica. Áreas como o planeamento civil de emergência ganharam, no prisma da protecção das populações, uma importância acrescida. A NATO está ainda a desenvolver um Conceito Militar de Luta contra o Terrorismo que, tal como outras medidas, fará parte do Pacote que deverá merecer a consideração dos Chefes de Estado e de Governo Aliados, durante a próxima Cimeira de Praga. Em causa está a adaptação da Política e da Doutrina da Aliança para fazer face aos novos desafios.

Parte fundamental do Pacote, a apresentar em Praga, compreende novas capacidades. Novas capacidades que permitam conferir maior eficácia às actuais acções e missões da NATO e novas capacidades susceptíveis de contrariar os novos riscos.

Novas Capacidades

Em 1999, a NATO lançou a Iniciativa de Capacidades de Defesa (DCI) que tinha como objectivo o incremento das capacidades militares Aliadas. Tratou-se de uma iniciativa talvez demasiado ambiciosa para as reais capacidades da maioria dos Estados Aliados europeus que, actualmente, sofrem na sua generalidade severos cortes nos seus Orçamentos de Defesa. O mote na Europa tem sido reduzir os gastos com a defesa, o que em muito tem prejudicado a sua capacidade operativa. Esta redução no investimento europeu em matéria de defesa aumentou obviamente a já grande distância entre a capacidade militar americana e a capacidade militar europeia.

É evidente a necessidade de racionalizar e dar nova orientação a esta Iniciativa. A nova Iniciativa de Capacidades, de âmbito mais restrito mas certamente mais realista, concentrar-se-á em medidas que permitam reforçar a capacidade da Aliança em matéria de

Comando, Comunicações e Informações (C2I), melhorar a interoperabilidade das Forças de combate e de apoio, bem como assegurar o rápido empenho e sustentabilidade das Forças de combate.

Integrará, ainda, medidas e iniciativas que visam proteger os Aliados do uso de Armas de Destruição Maciça, permitindo reforçar a capacidade da Aliança para se defender de ataques com armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares. Trata-se, actualmente, de uma das maiores preocupações e constitui um enorme desafio na luta contra acções terroristas. Neste domínio, é de salientar o facto de Portugal ter já disponibilizado um oficial especialista em armas biológicas, para em conjunto com outros militares Aliados, integrar uma equipa de peritos neste tipo de armamentos. Esta contribuição nacional, muito bem recebida na Aliança, é mais um reflexo do nosso empenho na luta contra o terrorismo internacional.

A nova iniciativa de Capacidades basear-se-á em compromissos nacionais, com prazos para a sua execução. A Aliança pretende aumentar a cooperação multinacional e a partilha de tarefas entre Aliados, de forma a potencializar os recursos em matéria de investimentos de defesa.

A adaptação dos meios militares e de defesa Aliados passa ainda pela revisão das Estruturas de Forças e de Comando da NATO. Esta é uma área de especial interesse para Portugal que dispõe de um Comando Regional (RHQ Southlant, em Oeiras) adstrito ao Comando Estratégico do Atlântico. A nossa participação na revisão das Estruturas de Forças e de Comando terá, pois, em consideração o nosso interesse específico na manutenção, em Portugal, deste nível de Comando. Para tal, será também necessário que Portugal possa dotar este Comando dos meios e capacidades susceptíveis de lhe conferirem autoridade para desempenhar funções de interesse para a Aliança e, ao mesmo tempo, garantir o carácter multinacional do mesmo.

Os novos desafios exigem novas capacidades, exigem estruturas adequadas e eficientes. A NATO compreendeu que se deve modernizar, optimizando os seus esforços e os escassos recursos à disposição dos seus membros. Este é um esforço que só pode ser levado a cabo de forma colectiva e empenhada. Nas últimas Reuniões Ministeriais da Aliança⁴, como aliás se constata pelas Declarações e Comunicados tornados públicos, foi bem visível a vontade política de dotar a Aliança de uma verdadeira e eficaz capacidade de reacção e de resposta contra as ameaças à segurança e à defesa da área Euro-Atlântica. Mas aqui, tal

4 Reuniões de Ministros dos Negócios Estrangeiros (14 e 15 de Maio 2002) e Reuniões de Ministros da Defesa (6 e 7 de Junho 2002).

como em muitas outras áreas, o problema reside essencialmente nos recursos financeiros que tal adaptação envolve. Será assim importante que a NATO e os Aliados sejam capazes de montar e explorar uma eficaz campanha de informação pública que permita sustentar as decisões políticas que todos reconhecessem ser imperioso tomar.

Novos Membros

A vitalidade e importância da NATO encontra-se bem patente na vontade manifestada pela maioria dos Estados da Europa Central e de Leste de aderir à Aliança Atlântica.

A adesão, em 1999, da Hungria, Polónia e República Checa à NATO não pôs termo à abertura da Aliança aos outros países que por ela anseiam⁵. A conhecida “Política da Porta Aberta” faz já parte do “acquis” da NATO e é apoiada por todos os Aliados.

Na Cimeira de Washington, em 1999, a Aliança decidiu rever o seu processo de alargamento em 2002. Até ao ano passado não havia a certeza se, em 2002, haveria novo alargamento. Contudo, na Reunião Informal de Chefes de Estado e de Governo, que teve lugar em Junho de 2001, os líderes Aliados decidiram afastar a “opção zero”. A questão que se coloca agora é a de saber quantos serão os Estados que farão parte da nova vaga de adesões que se iniciará em Novembro próximo.

Embora seja óbvio que a decisão sobre quais os países que serão convidados a aderir só seja conhecida em Praga, e que a mesma assumirá uma natureza exclusivamente política, a verdade é que há já a plena convicção de que se tratará de um grande alargamento⁶. Para além da Croácia – então recém-chegada ao grupo e cujo estado de preparação será ainda muito embrionário – apenas deverão ser excluídos do grupo de convidados aqueles Estados que manifestamente não estão aptos para aderir. Apesar de, em consciência, não poder, neste momento, enumerar os países que serão convidados, a verdade é que me parece estar para além da imaginação de qualquer um pensar que países com graves problemas de segurança e de controlo fronteiriço ou onde a NATO leve a cabo uma operação de paz possam tornar-se, a curto-prazo, membros da Aliança.

5 São, neste momento, nove os países candidatos ao alargamento: Albânia, Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Letónia, Lituânia e Roménia. A Croácia foi, no decurso das últimas Reuniões Ministeriais da Aliança, convidada a apresentar o seu primeiro “Programa Nacional Anual” no contexto do “Membership Action Plan”, o que deverá acontecer já no próximo Outono. Contudo, a sua candidatura não será analisada durante a Cimeira de Praga na perspectiva de uma adesão a curto-prazo.

6 “A robust enlargement” segundo as palavras do Presidente dos Estados Unidos da América, George W. Bush.

A NATO está actualmente a reformular o “Membership Action Plan” – Programa especialmente criado⁷ para apoiar a preparação dos países candidatos e que cobre as áreas política, económica, defesa, recursos orçamentais, segurança e, ainda, aspectos legais – de forma a não só garantir maior eficácia na preparação dos Estados, como também a “amparar” os eventuais efeitos menos positivos que um “não-convite” possa ter nos países que fiquem fora do leque de aderentes e, ainda, assegurar a capacidade do Programa para receber novos países candidatos. Efectivamente, começa a ser possível pensar que Estados como a República Federal da Jugoslávia⁸, possam a médio ou a longo prazo mostrar interesse numa adesão à NATO.

Mas este alargamento implica ainda que a NATO se adapte internamente. Para que possa funcionar com vinte seis Estados, e assumindo sempre a regra do consenso como fundamental, a Aliança precisa de rever alguns mecanismos internos que permitam flexibilizar o seu funcionamento. Para além disso, será necessário ter bem presente os efeitos que um alargamento “robusto” terá na Organização, tanto do ponto de vista da eficácia da sua capacidade militar, como até nas questões orçamentais.

Portugal tem desde o início apoiado a adesão das novas democracias da Europa Central e de Leste à NATO. Razões fortes como a promoção da estabilidade e da segurança Euro-Atlântica motivam este apoio. Contudo, tem também defendido a necessidade de garantir a eficácia política e militar da Organização e a coesão entre Aliados. É fundamental que assim seja, até porque sem a defesa acesa da regra do consenso e de princípios como a solidariedade, a coesão e reforço da relação transatlântica, a NATO perderá toda a sua capacidade de resposta e deixará de se posicionar como um verdadeiro garante da segurança dos Aliados.

Novas Parcerias

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 vieram dar um novo impulso e um novo valor às relações que a Aliança Atlântica tem vindo a desenvolver ao longo dos anos com vários Estados e Organizações Internacionais, designadamente com a União Europeia.

⁷ Cimeira da NATO em Washington, Abril de 1999.

⁸ A R.F.J. já mostrou interesse em participar na Parceria para a Paz. A formalização desta vontade depende ainda de aprovação parlamentar.

A **nova relação entre a NATO e a Rússia** é o exemplo paradigmático desta percepção “pós 11 de Setembro” e da necessidade de reforçar o diálogo e cooperação com os países que partilham a mesma vontade de promover a paz e a segurança.

No passado dia 28 de Maio, os Chefes de Estado e de Governo da Aliança em conjunto com o Presidente da Federação da Rússia, Vladimir Putin, deram corpo ao novo Conselho NATO-Rússia⁹. Este novo Conselho a “20”, onde a Rússia tem uma posição equivalente a todo e qualquer Estado Aliado, será um fórum de consulta, de decisão conjunta e de acção conjunta.

Para trás ficaram cinco anos, às vezes bem atribulados, de cooperação através do “Conselho Permanente Conjunto” e esta nova Parceria, apesar de ter os seus fundamentos no Acto Fundador¹⁰, vai, sem dúvida, dar início a uma nova era no relacionamento da Aliança com a Rússia. Em causa está a capacidade de trabalhar em conjunto para fazer face às novas ameaças e aos novos riscos e incidirá em especial em áreas como o combate ao terrorismo, gestão de crises, não-proliferação de Armas de Destruição Maciça, controle de armamentos, Defesa Anti-Míssil de Teatro, reforma de defesa e cooperação militar e planeamento civil de emergência, só para mencionar algumas das áreas susceptíveis de fazerem parte da agenda deste novo Conselho. Havendo interesse comum e vontade de levar a cabo um trabalho conjunto, as potencialidades deste órgão serão imensas e, em prol da segurança colectiva, urge a todos manter um empenho esforçado no seu sucesso.

Portugal, que defende a aproximação da Rússia ao Ocidente como forma de ancorar o seu processo democrático, apoiou o aprofundamento da relação da Aliança com a Rússia, desde que acautelados alguns princípios essenciais à própria sobrevivência da NATO enquanto Organização político-militar da qual faz parte. Assim, à semelhança dos restantes Aliados, participou neste processo tendo sempre em mente a necessidade de salvaguardar o próprio processo de decisão da Aliança e a coesão entre Aliados. É essencial à NATO que a sua acção nas áreas referidas não seja bloqueada por falta de acordo russo. A possibilidade de pré-coordenação ao nível da NATO foi também salvaguardada.

Apesar da nova natureza e valor desta relação, não se pense que se trata de fazer entrar a Rússia na NATO através da “porta do cavalo”. Não é essa a vontade, pelo menos a curto-prazo, nem da Aliança, nem da Rússia. Salvaguardadas que estão áreas fundamentais para a NATO, designadamente os aspectos mais sensíveis da sua estrutura e doutrina militares, a Aliança não correrá qualquer risco de “enfraquecimento”. Para além disso, é

⁹ Declaração “NATO-Russia Relations: A New Quality”, assinada em Roma a 28 de Maio 2002.

¹⁰ “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between the North Atlantic Treaty Organization and the Russian Federation”, assinado em 27 de Maio de 1997, em Paris.

importante – tanto para o Ocidente, como para a própria Rússia – que se mantenha esta percepção da Rússia como um país Parceiro, com o qual se pode cooperar.

O relacionamento da NATO com os seus Parceiros, através do **Conselho de Parceria Euro-Atlântico**¹¹, é outra das áreas que está em pleno processo de adaptação. A cooperação em diversas áreas políticas e militares com o vasto número de Estados que compõe o EAPC é fundamental para a promoção da estabilidade e da segurança na área Euro-Atlântica. Este é, aliás, um fórum muito importante e que deve ser aproveitado em todas as suas potencialidades no combate contra o terrorismo internacional.

O desejado desenvolvimento das estruturas e funções do EAPC é ainda consequência da própria adaptação da Aliança, do processo de alargamento e da nova relação com a Rússia.

Apesar da dificuldade em conferir maior eficácia e dinamismo a uma estrutura que conta com 46 Estados, a reflexão em curso – que deverá ser apresentada aos Chefes de Estado e de Governo, durante a Cimeira de Praga – tem como objectivo adaptar o EAPC para que o mesmo possa melhor responder às diferentes necessidades, preocupações e circunstâncias particulares dos Parceiros. Sem pôr em causa a unidade da Comunidade Euro-Atlântica, pretende-se reforçar a solidariedade entre os seus membros e, desta forma, fazer face aos novos desafios de segurança.

Uma melhor integração do EAPC e da Parceira para a Paz – instrumento de inegável valor e sucesso – através, designadamente da racionalização dos processos e da harmonização das actividades e métodos de trabalho são, a par com o incremento de iniciativas de cooperação regional, formas de melhorar este relacionamento.

A estabilidade do continente europeu não pode ser garantida sem uma participação activa da **Ucrânia**. O inegável interesse geo-estratégico deste país e a necessidade de impedir o seu isolamento, em especial após o estabelecimento de uma relação mais próxima com a Rússia, foram factores preponderantes para o desenvolvimento, desde 1997, de uma Parceria especial com a Ucrânia¹².

A celebração, este ano, do quinto aniversário desta Parceria ficará marcada pelo seu aprofundamento. A NATO dá assim resposta parcial ao desejo ucraniano de reforçar a sua relação com a Aliança, procurando definir as bases para o estabelecimento de um

11 Criado durante as Reuniões Ministeriais de Sintra, 29 e 30 de Maio de 1997 – Para além dos dezanove Aliados, fazem parte do EAPC a Albânia, a ARJM, Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bulgária, Cazaquistão, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Finlândia, Geórgia, Irlanda, Letónia, Lituânia, Moldávia, Quirguistão, Roménia, Rússia, Suécia, Suiça, Tadjiquistão, Turquemenistão, Ucrânia e Uzebequistão.

12 “Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine”, assinada durante a Cimeira de Madrid, que se realizou nos dias 8 e 9 de Julho de 1997.

Diálogo e Cooperação Intensificados com este país. Trata-se de uma resposta parcial, já que as pretensões ucranianas passam pela atribuição do estatuto de país candidato e, a médio-prazo, pela adesão à NATO. Contudo, é convicção generalizada na Aliança que as potencialidades da relação especial com a Ucrânia não estão ainda esgotadas e que a concessão do estatuto de país candidato é ainda muito prematura. O objectivo da Aliança é o de fomentar o processo de reformas em curso e, simultaneamente, desincentivar a percepção de que o relacionamento com a Ucrânia “andarà a reboque” da relação com a Rússia.

Portugal tem, à semelhança da maioria dos Aliados, assumido uma postura positiva quanto ao aprofundamento da relação com a Ucrânia, sem, todavia, deixar de frisar a necessidade de uma evolução moderada e consubstanciada em medidas concretas susceptíveis de reforçar a reforma democrática do país, e muito em especial a reforma do seu aparelho de defesa.

O combate ao terrorismo internacional constituiu um factor preponderante na mudança de atitude de alguns Aliados face ao **Diálogo Mediterrânico**¹³. A campanha que Portugal, Espanha, Itália e Grécia – às vezes com o apoio moderado dos Estados Unidos da América – tem persistentemente levado a cabo, no sentido do aprofundamento deste Diálogo, acompanhado da introdução de programas e iniciativas semelhantes às existentes no âmbito da Parceria para a Paz, tem ganho novos defensores.

A realidade demonstrou a importância de trabalhar em conjunto com estes Estados na busca da estabilidade e segurança. Não obstante não se assumir como principal actor no relacionamento europeu com os países da Bacia Sul do Mediterrâneo – papel que, aliás, cabe à União Europeia através do Processo de Barcelona – a NATO pode, em áreas específicas, apoiar os esforços destes países.

Na Cimeira de Praga deve ser decidido o reforço das dimensões política e prática do Diálogo Mediterrânico, criando as condições para que se estabeleçam consultas mais aprofundadas com os Parceiros Mediterrânicos em questões de segurança, designadamente em matéria de terrorismo.

Na perspectiva portuguesa, é importante aproveitar o momento actual para dar um impulso activo neste Diálogo. Será também fundamental que os Parceiros Mediterrânicos aproveitem todas as oportunidades que decorram de um diálogo em formato 19+1 para dar mostras da sua real vontade em colaborar no combate aos riscos e ameaças que a todos afectam.

13 Fazem parte do Diálogo Mediterrânico: Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia.

Uma das áreas em que Portugal tem procurado investir de forma pragmática é a da informação e divulgação pública das actividades da Aliança. Pretende-se afastar a imagem negativa e controversa que a NATO goza nestes países. Em Marrocos, onde a Embaixada de Portugal, assume as funções de Embaixada Ponto-de-Contacto tem sido visível o esforço das autoridades nacionais na promoção de actividades e divulgação de informação que permitam contrariar esta tendência.

A dimensão externa da Aliança comporta ainda o aprofundamento das suas relações com outras Organizações Internacionais. O diálogo com a Organização das Nações Unidas e com a OSCE, ainda que não institucionalizado, tem sido fundamental para o sucesso das Operações de Paz que a NATO leva a cabo nos Balcãs. Contudo, o principal desafio coloca-se no desenvolvimento de uma relação sólida e coerente com a **União Europeia**, que reforçou no final de 1998¹⁴, a sua Política Externa de Segurança Comum, com uma dimensão de Segurança e Defesa.

A NATO, na sua Cimeira de Washington¹⁵, apressou-se a apoiar esta iniciativa, não só porque tal representa um reforço da contribuição europeia para a segurança e defesa, mas também porque é fundamental, para o sucesso da acção de ambas as Organizações, uma correcta articulação dos seus esforços comuns ou concomitantes. Não se trata de concorrência, mas de complementaridade de acção.

O designado “Pacote Berlim Plus”, sucessor do “Pacote Berlim” que definia o relacionamento entre NATO e a União da Europa Ocidental, constitui a melhor resposta para as necessidade de ambas as Organizações. Apesar de generosa, não se tratou de uma oferta totalmente “desinteressada”. Generosa porque põe efectivamente à disposição da União Europeia uma panóplia de instrumentos, meios e capacidades de inegável valor; “interessada” porque impede a duplicação de meios e capacidades que apenas teria como consequência o próprio enfraquecimento da capacidade militar da Aliança.

Estavam criadas as bases para o estabelecimento de uma relação forte, coerente e eficaz. Contudo, não tem sido fácil reunir as condições para a definição do enquadramento

14 Declaração do Conselho Europeu de Viena, em Dezembro de 1998, que formaliza a mudança de posição britânica expressa na Declaração de “Saint-Malo”, tornada pública poucos dias antes.

15 Parágrafo 10 da Declaração de Washington, onde a NATO se dispõe a adoptar os arranjos que permitam o acesso rápido da UE aos meios e capacidades colectivos da Aliança para Operações nas quais a NATO não esteja envolvida. Estes acordos deverão: garantir o acesso da UE às capacidades de planeamento da NATO, garantir a presunção de disponibilidade de capacidades e meios comuns da NATO para Operações levadas a cabo pela UE, identificar Opções de Comando Europeu para Operações da UE, incluindo o reforço do papel do DSaceur, adaptar o Planeamento de Defesa da NATO, de forma a incorporar a disponibilidade de Forças para Operações da UE.

que permite pôr em prática o “Pacote Berlim Plus”. Portugal, durante a sua Presidência da União Europeia e da UEO¹⁶, procurou avançar de forma decisiva este processo. A sempre difícil posição francesa em questões de segurança e defesa europeias, apenas permitiu que se estabelecesse um enquadramento temporário para o desenvolvimento desta relação e que ainda hoje, passados dois anos, continua em vigor.

A evolução do processo na União Europeia, designadamente nos arranjos definidos na Declaração de Nice, não foram colhidos de forma positiva por todos os Aliados. Em causa está a participação dos Aliados europeus não membros da União Europeia nas operações conduzidas pela UE. A Turquia defende que os mesmos não salvaguardam os seus interesses de segurança e que, portanto, são inaceitáveis.

Desde então tem-se procurado chegar a um acordo que permita ultrapassar esta situação de bloqueio. No final do ano passado, o acordo alcançado entre Turquia, Reino Unido e Estados Unidos permitiu encarar com algum optimismo o avanço dos trabalhos nesta área fundamental para segurança e defesa europeia. Contudo, a oposição grega, até hoje incontornável, não dá margem de manobra a qualquer progresso significativo.

O desenvolvimento do “Pacote Berlim Plus” é, efectivamente, essencial para a construção de uma Política Europeia de Segurança e Defesa credível, coerente e eficaz. É obviamente essencial também para a eficácia militar da Aliança. Qualquer duplicação na área dos meios e capacidades europeias é prejudicial, em especial numa altura em que todos os Estados europeus procuram racionalizar os seus gastos de defesa.

As Forças, os meios, as capacidades e os orçamentos são os mesmos, sendo, por isso, necessário um enquadramento coerente que permita a sua optimização. Num momento em que tanto a Aliança como a União Europeia tomam consciência e procuram colmatar as lacunas existentes em matéria de meios e capacidades militares, é fundamental que se progrida em conjunto, que as duas Organizações sejam capazes de cooperarem estreitamente e de, em conjunto, fazer face às ameaças e riscos actuais.

Apesar das divergências existentes, e mau grado a cooperação a nível militar não progredir, a dimensão política do relacionamento entre a NATO e a União Europeia tem produzido os seus frutos. De facto, a cooperação entre o Secretário-Geral da NATO, Lord Robertson, e o Alto Representante para a Política Externa de Segurança Comum da União Europeia, Javier Solana, foi crucial para pôr termo ao conflito interno na Antiga República Jugoslava da Macedónia. A actual Operação da NATO no território poderá, se entretanto forem criadas as condições para o desenvolvimento do “Pacote Berlim Plus”, passar para

16 Primeiro semestre de 2000.

a União Europeia. Se assim for, será a primeira Operação militar da União Europeia. Como se compreende, ambas as Organizações têm interesse em cooperar e em fazer avançar todo este processo fundamental para a segurança e defesa europeias.

Também ao nível político tem sido possível fazer progredir o diálogo entre a NATO e a União Europeia em matérias como o terrorismo ou, de uma forma mais geral, sobre a situação nos Balcãs. A NATO acolheu positivamente a assunção por parte da UE da Missão de Polícia na Bósnia-Herzegovina. Os sinais existentes permitem antecipar uma boa cooperação no terreno.

Mas há outras áreas em que o diálogo e a cooperação devem prevalecer, designadamente ao nível do planeamento civil de emergência, onde ambas as Organizações têm iniciativas próprias que podem ser complementares, aumentando assim a eficácia da actuação tanto da NATO, como da União Europeia. Actualmente, e face aos novos desafios que a luta contra o terrorismo vieram impor em matéria de segurança e defesa, esta é uma área fundamental, onde importa otimizar os escassos recursos existentes e potencializar todas as formas de cooperação.

Os Aliados e os membros da União Europeia têm procurado ultrapassar as divergências existentes. Resta alguma esperança quanto à resolução da questão da “participação” ainda durante a Presidência espanhola da União Europeia. Mas que ninguém se iluda. Será necessário travar outras batalhas que permitam uma visão consensual e um acordo em vários aspectos controversos deste processo, dado existirem concepções muito diferentes da forma como deve ser desenvolvida a relação entre a NATO e a União Europeia. Será certamente uma negociação longa e que deve ser conduzida com todo o cuidado e detalhe, de forma a proteger todos os interesses de segurança e defesa colectivos.

* * *

Muito se tem escrito e falado sobre a crise da Aliança Atlântica, sobre o facto de a NATO não ter, desde o final da Guerra Fria, um verdadeiro objecto, da falta de empenho americano, ou seja, no enfraquecimento da Relação Transatlântica. Não me parece que tal seja verdade.

A NATO foi, é, e certamente continuará a ser o garante da segurança e estabilidade da Área Euro-Atlântica.

As Operações de Gestão de Crises da NATO nos Balcãs são exemplos paradigmáticos da sua razão de existir. Ninguém questiona a importância destas Missões para a estabili-

dade europeia. Mesmo no momento em que a Aliança redefine a sua presença nos Balcãs, procurando racionalizar o empenho de meios e Forças na Região, as Missões em curso continuam a ser fundamentais para a estabilidade daqueles territórios e não serão postas em causa. Verificou-se que os Estados Unidos, ao contrário do que muitos profetizavam, não retiraram as suas Forças da Região. A redução das Forças americanas foi mesmo enquadrada no processo de racionalização em curso e em nada beliscou o relacionamento transatlântico. Portugal, assumindo a sua quota-parte neste esforço colectivo, tenciona manter as suas Forças nestas operações.

O interesse e empenho norte-americano na Aliança pode ainda ser constatado pela defesa activa e vigorosa do processo de adaptação da NATO aos novos desafios de segurança. Os apelos constantes das autoridades americanas ao reforço das capacidades militares europeias são naturais, ainda que para alguns excessivos, dado o enorme fosso existente entre a capacidade militar dos Estados Unidos e a da Europa. Contudo, os Estados Unidos não decidiram avançar sozinhos no reforço das suas capacidades de defesa contra as novas ameaças. Procuram fazê-lo através da NATO, porque reconhecem que tal exige um empenho colectivo. A conclusão é óbvia: os Aliados europeus precisam do Aliado americano, mas o Aliado americano também precisa dos Aliados europeus. A unidade da segurança e defesa da Área Euro-Atlântica é ainda um elemento precioso. É por isso que a NATO, a Organização de Defesa Colectiva Euro-Atlântica, assente em princípios fundamentais como a solidariedade, a coesão e o consenso mantém a sua razão de existir.

Mas não são só razões internas à própria segurança e defesa dos Aliados que dão actualidade à Aliança Atlântica. Para além destas e da sua capacidade única de levar a cabo Operações militares de gestão de crises, o seu dinamismo e vitalidade decorrem ainda das relações externas que ao longo dos anos foi construindo.

A NATO já não é só a garantia da Defesa Colectiva e reforço da Relação Transatlântica – ou, de forma irónica, da presença militar americana na Europa. A estas “core functions” a Aliança foi acrescentando muitas outras funções fundamentais para a estabilidade e promoção da segurança.

O interesse dos países candidatos ao alargamento é, em si próprio, revelador da importância da NATO. São eles, muito provavelmente, os melhores defensores desta Organização, por lhe conhecerem as virtudes, ignorando os seus defeitos.

O diálogo e cooperação com os Parceiros, através do EAPC e da Parceria para a Paz, permitem a aproximação de um vasto número de Estados aos padrões políticos e militares das Nações Aliadas, apoiando os seus esforços de reforma democrática e adopção de valores e princípios tão caros ao Ocidente. A Declaração tornada pública pelo EAPC

condenando os ataques terroristas aos Estados Unidos é um sinal revelador da solidariedade Euro-Atlântica.

A relação com a Rússia, que assume actualmente contornos bem específicos e que exigirá de todos empenho e vontade política, é outro exemplo da necessidade da NATO. Mau grado as divergências que existiram, e que certamente existirão no futuro entre as duas partes, a Rússia compreendeu que encontra na NATO um Parceiro para o diálogo, para a cooperação, para a acção conjunta. A NATO, por seu lado, tem consciência da importância da Rússia. Do sucesso desta relação dependerá em muito o sucesso da promoção da estabilidade e segurança Euro-Atlântica.

A relação da NATO com a Ucrânia, tão importante para este país, tem permitido apoiar de forma intensa os seus esforços em matéria de reforma de defesa. Trazer a Ucrânia para o Ocidente, apoiando os seus esforços de democratização, contribuindo, ainda que de forma indirecta, para o bem-estar da população ucraniana é, mais uma vez, uma tarefa para a qual a NATO tem, à semelhança de outras Organizações Internacionais, designadamente da União Europeia, contribuído de forma activa.

Fomentar o diálogo e a cooperação nas áreas militar e de defesa com os Parceiros Mediterrânicos deverá ser outra das prioridades da NATO. Trata-se de uma dimensão importante na luta contra as novas ameaças, sendo, por isso mesmo, o momento ideal para que se reforce esta relação.

Por último, o sucesso dos esforços de modernização e incremento das capacidades militares europeias depende, em muito, de uma relação coerente e próxima entre a NATO e a União Europeia. Só assim será possível otimizar todos os meios e capacidades ao dispor da Europa e, simultaneamente, evitar qualquer duplicação desnecessária.

É evidente a necessidade de um esforço colectivo para fazer face aos novos desafios que, actualmente, se colocam à segurança e defesa do espaço Euro-Atlântico. Os atentados terroristas aos Estados Unidos mostraram quão vulnerável é a segurança de um Estado. A Aliança Atlântica deve ter a capacidade de se adaptar para continuar a contribuir de forma activa para a promoção da segurança e da estabilidade. É isso que se espera desta Organização e é com empenho que Portugal e os outros Aliados continuam a trabalhar para o seu sucesso.

Nesta perspectiva, bem se compreende a importância que tem, para Portugal, a sua participação activa na Aliança Atlântica. Apesar das conhecidas dificuldades que as Forças Armadas portuguesas têm recentemente atravessado, é com total empenho que Portugal assume as suas responsabilidades no seio da Aliança. Nos próximos tempos, colocar-se-ão vários desafios, designadamente no que se refere à reforma das Estruturas de Forças e de

Comando e à resposta concreta na luta contra o terrorismo, sendo minha inteira convicção que Portugal saberá fazer prevalecer os seus argumentos e os seus interesses estratégicos - tanto ao nível político e diplomático, como ao nível militar - assumindo, simultaneamente, as responsabilidades que lhe são devidas.

Adaptação da NATO ao Novo Ambiente Estratégico Internacional

António Luciano Fontes Ramos

Tenente General. Representante Militar de Portugal junto dos Comités Militares da NATO e União Europeia

Resumo

Partindo da definição das tarefas essenciais que estão na origem da formação da NATO, são avaliadas as alterações do ambiente estratégico internacional e caracterizadas as suas consequências estratégicas.

São então apreciados os desafios que a adaptação da NATO ao novo ambiente internacional apresenta, nomeadamente no que se refere à tarefa de manter a estabilidade do espaço euro-atlântico e na defesa contra as novas ameaças assimétricas.

Abstract

Starting from the definition of NATO's essential tasks, which were the genesis of the Alliance itself, the overall changes in the international strategic environment are evaluated as well as its strategic impact.

Then this article proceeds by analyzing the challenges posed by NATO's adaptation to this new international environment, namely in what concerns its task to maintain stability within the euro-atlantic area and in defending its members against the new asymmetric threats.

1. Introdução

Em 9 de Abril de 2001, os alunos do Colégio Militar, em viagem de estudo à França e Bélgica, tomaram parte na Cerimónia que todos os anos, nesse dia, decorre no Cemitério Militar Português em Richmond perto de La Lys. É uma cerimónia impressionante. Antes de mais pela serenidade da planície da Flandres, nessa altura do ano ainda fria, o que empresta um ambiente de recolhimento particular a quem contempla as campos rasas, todas iguais, dos nossos concidadãos que nas trincheiras sofreram a inclemência do tempo, o afastamento da Pátria e a violência da ofensiva que sobre eles desabou nesse dia de 1917. Depois, pelo envolvimento empenhado das autoridades locais francesas e, sobretudo, pela presença de inúmeros antigos combatentes, ou dos seus filhos que empunhando os guiões das unidades, partilham connosco aquele momento de respeito e gratidão. Finalmente pelo calor humano que a presença dos emigrantes de ontem e cidadãos franceses de hoje, empresta à Cerimónia.

Ali perto, outros Cemitérios Militares recordam os terríveis combates da 1ª Guerra Mundial e os milhões de mortos e feridos que provocaram. Porém, por aquelas planícies voltaram a passar, em 1939, os exércitos invasores alemães, na direcção do ocidente e, cerca de 10 milhões de mortos mais tarde, as Forças Aliadas em sentido contrário. A Europa terminava a primeira metade do século XX exaurida em termos humanos, com as estruturas produtivas destruídas e arruinada financeiramente. A sua presença no mundo iria sofrer correspondente desgaste e retracção.

Dias mais tarde, os alunos do Colégio Militar visitaram a NATO. Quando lhes perguntamos o que tinha mudado de fundamental na Europa, entre o assassinato em 1914 do arquiduque Francisco Fernando em Sarajevo que levou à divisão da Europa e à guerra, e os incidentes, igualmente nos Balcãs, da década de 90, que pelo contrário, foram limitados e contidos pela comunidade internacional, a resposta foi simples: - a NATO.

É evidente que muito tinha mudado na Europa e no mundo, mas a NATO é certamente uma organização central nessa mudança. Surgida em 1949 quando perante uma Europa novamente em ruínas a seguir à 2ª Guerra Mundial, se começou a levantar nova ameaça a Leste, porventura existencial, a NATO assegurou a defesa, manteve a paz, cristalizou a vitória da guerra fria e impulsionou a mudança a seguir à queda do muro de Berlim.

Hoje sofre um novo desafio. Alguns perguntam se a Aliança pode continuar a ser “relevante” perante os novos riscos e ameaças que o terrível ataque terrorista de 11

Setembro aos EUA configurou. Porém iniciamos este artigo em 6 de Junho, dia em que se efectuou a primeira reunião, em Bruxelas, do Conselho NATO-Rússia e em que o Ministro da Defesa Russo, nas palavras introdutórias e públicas referiu que “pertencemos à mesma área de segurança, onde não existem fronteiras divisoras”. Quem julgaria esta frase possível há 50, 10, ou mesmo há 1 ano?

As funções essenciais da Aliança Atlântica

Como todas as instituições complexas resultantes da convergência de múltiplas vontades, interesses e objectivos, a NATO, por responder a vários desideratos, tem também diversas leituras.

Zorgbibe em publicação recente¹ identifica-lhe três funções essenciais. Uma função “clássica”, “a dissuasão de um agressor eventual”, centrada sobre a garantia da assistência mútua entre os aliados. Uma segunda função, “implícita”, por vezes assumida à margem das clausulas do tratado, “a integração dos Estados aliados” que sem alterar a natureza das entidades políticas soberanas associadas se repercutiu nas áreas políticas, diplomáticas, económicas e outras e levou ao estado de homogeneidade actual. E, finalmente, uma terceira função de “ordenação”, “a organização do espaço político internacional” relevando da configuração da relação de forças que decorreu da estrutura bipolar do sistema de guerra fria induzida pela NATO e pelo Pacto de Varsóvia e que permitiu a resolução de diversas crises quer durante a guerra fria quer após a “reunificação do sistema internacional.”

Numa perspectiva norte-americana², Henrikson destaca a “defesa continental” como primeiro imperativo da Aliança, mas a que se juntam a função de “equilíbrio de poder” e a “segurança colectiva”, como os outros racionais que levaram à constituição da NATO. Enquanto o primeiro imperativo se materializa na necessidade de criar condições que permitam a defesa efectiva em caso de rotura da paz, a manutenção do equilíbrio de poder reflecte a necessidade de evitar as roturas que permitiram a eclosão na Europa dos terríveis conflitos do século. A multilaterização da segurança envolvendo os EUA desde o tempo de paz, marca outra inovação da postura americana e do seu envolvimento na criação de um “sentido de comunidade organizado”.

1 Zorgbibe, Charles, Histoire de l'OTAN, Ed Complexe, 2002.

2 Henrikson, Alan, The North American Perspective, NATO After Forty Years, Ed Sch Resources, 1990.

O próprio Tratado do Atlântico Norte expressa as três componentes. Os dois primeiros artigos afirmam a vontade dos signatários resolverem as divergências por “meios pacíficos”, de “fortalecer as suas instituições livres” e de promover condições de “estabilidade e bem estar”³.

O terceiro e quinto artigos afirmam a vontade de desenvolver as capacidades individuais e colectivas para “resistir a um ataque armado” que, caso ocorra contra um, ou mais países, será “considerado como um ataque armado contra todos”.

O quarto e nono artigos dão vida ao Tratado, afirmando o direito dos signatários estabelecerem consultas mútuas sempre que a sua integridade territorial, a independência política ou segurança de qualquer deles for ameaçada. O artigo nono cria os órgãos permanentes (Conselho e Comité de Defesa) que reúnem em condições de igualdade plena de direitos e deveres de todos os aliados.

Parece pois lícito concluir que, desde a sua implementação, a NATO assentou portanto em três vectores. Em primeiro lugar sarar as feridas da guerra, promover relações pacíficas e fomentar o bem estar e a liberdade. Ou seja, levar a segurança à área Atlântica pela garantia de estabilidade e desenvolvimento, de acordo com os grandes princípios da Carta das Nações Unidas. Em segundo lugar, criar uma capacidade militar para resistir a qualquer ataque armado, constituindo-se portanto como aliança militar de defesa. Finalmente, juntar numa mesma organização os países europeus, os EUA e o Canadá, ou seja, juntar na mesma aliança os dois lados do Atlântico, dando vida ao tão referido laço transatlântico.

É evidente que desde a sua criação em 1949, o peso relativo destes vectores tem variado. A guerra fria deu relevância natural às questões de defesa. Porém as preocupações da área da segurança estiveram sempre presentes. Foi por isso que o primeiro alargamento se deu para incluir em 1952 a Grécia e a Turquia sujeitas a forte pressão externa e com grande instabilidade interna e que, após laboriosos e detalhados acordos, a República Federal da Alemanha também se torna membro em 1995. E que apesar da relutância tradicional dos EUA em multilateralizarem as sua relações de defesa de que a NATO representa um passo profundamente inovador, o laço transatlântico apresentando naturais oscilações de visibilidade e de vigor tem-se mantido como um esteio permanente essencial.

3 NATO Handbook, NATO 2001.

2. O ambiente estratégico na mudança de século

a. O colapso do Bloco de Leste

Vivemos ainda sob efeito do terramoto estratégico que a queda do Muro de Berlim provocou. O fim da Guerra Fria não trouxe, como se sabe, os dividendos de paz tão esperados. É facto que abriu caminho para um relacionamento essencialmente diferente entre os antigos “adversários” e que pôs fim à ameaça convencional, maciça e generalizada que durante meio século sufocou a Europa.

Porém o colapso do Bloco de Leste pôs também a descoberto múltiplas situações de tensão de base territorial, étnica ou religiosa que tinham sido contidas pela dinâmica bipolar para não perturbarem o equilíbrio geral, mas que não tinham sido efectivamente resolvidas, e que rapidamente explodiram em conflitos e crises de extrema violência. A maior liberdade de acção num mundo em que a contenção nuclear já não paralisa a acção, foi também de imediato aproveitada por pretendentes ao domínio regional (como Milosevic e Sadam Hussein) para expandir a sua influência e poder. Vastas áreas do globo sentiram o vazio estratégico em que rapidamente se encontraram e procuraram integrar-se nas estruturas de segurança ocidentais (como os países da Europa Oriental em relação à NATO e à UE), ou ficaram sujeitas a processos de desagregação e de descontrolo de que resultaram “estados falhados”, ou situações de anarquia generalizada (como se vê na África Ocidental ou no corno de África). A Europa viu-se rapidamente envolvida num arco de crises que poderiam, uma vez mais, ter destruído a estabilidade do continente.

O muro de Berlim caiu em 9 de Novembro de 1989. Segue-se de imediato a desagregação da Jugoslávia com o cortejo de dramas conhecido. Em 1990 o Iraque invade o Koweit e ameaça a Arábia Saudita, pondo em marcha a Guerra do Golfo. Ferozes e mortíferos confrontos de base étnica, religiosa e territorial vão eclodir por toda a parte. Os massacres em Angola, no Ruanda, no Corno de África, na Argélia são a sua face mais dramática. As operações da ONU aumentam em flecha, mas não evitam um fluxo de refugiados como o mundo nunca conheceu⁴. O crime organizado alarga-se a todas as áreas e estende os seus tentáculos a todo o mundo, representando hoje, em termos financeiros, a 7^a economia mundial⁵.

4 Pascal Boniface refere 50 milhões de refugiados (a população da França) em, l’Atlas des Guerres, Ed Michel Lafon, pg 33.

5 Pascal Boniface, l’Atlas des Guerres, Ed Michel Lafon, 1999.

A esta profunda alteração respondeu a NATO, em três frentes: pela abertura a Leste, implementando o diálogo a Sul e com a sua própria adaptação estratégico-militar. A abertura a Leste materializou-se pela inclusão no conceito estratégico de um novo componente além da dissuasão e da defesa: o diálogo e a cooperação. É assim que se instituiu uma relação privilegiada com a Rússia e com a Ucrânia traduzidas no estabelecimento do Conselho Conjunto Permanente com a Rússia e na Comissão NATO Ucrânia. Que se lançou a Parceria para a Paz à qual vão aderir mais de 3 dezenas de países do Centro e Leste da Europa e da Ásia Central visando obter maior transparência no planeamento de defesa e criar as bases que irão permitir atingir o nível de interoperabilidade necessário à integração das suas unidades nas operações de resposta às crises conduzidas pela NATO nos Balcãs. O Conselho de Parceria Euro-Atlântica, aberto aos parceiros para a Paz reúne hoje 46 países, ou seja, cerca de um terço dos países do mundo. É finalmente neste contexto que se dá o alargamento da NATO à Polónia, à República Checa e à Hungria.

O Diálogo do Mediterrâneo lançado em finais de 1994 e envolvendo actualmente sete países⁶, estende à margem Sul o primeiro diálogo articulado na área da segurança, permitindo promover melhor entendimento mútuo, aumentar a transparência e avançar em diversas áreas de cooperação estabelecidas nos diversos Programas de Trabalho, hoje na casa das centenas. Inclui cursos, seminários e outras actividades na área do planeamento civil de emergência, gestão de crises, ciência e ambiente e planeamento de defesa.

Na área da adaptação estratégico-militar que abordaremos mais adiante, vale a pena referir, na área conceptual, o desenvolvimento da doutrina para responder a crises, a formulação do conceito de “Combined Joint Task Forces” que irão permitir associar aliados e parceiros no controlo das crises dos Balcãs e a criação de condições para a condução de operações “out of area”, impedindo que as situações conflituais vizinhas se repercutam no interior da Aliança e atinjam a estabilidade e a segurança na Europa. O dilema “out of area” ou “out of business” foi vencido e a NATO pôde contribuir, com outras instituições internacionais (ONU, OSCE, UE, e uma pléiade de Organizações não Governamentais), para estabilizar a situação nos Balcãs.

b. O Ataque Terrorista de 11 de Setembro, ou o aparecimento do “hiperterrorismo”

Não é finalidade deste artigo descrever o circunstancialismo que levou ao horrendo acto terrorista do 11 de Setembro, mas sim o de analisar as suas consequências estratégicas.

6 Mauritânia, Marrocos, Argélia, Tunísia, Egipto, Israel e Jordânia.

A ruptura que esse acto representou e que marca a passagem ao chamado “hiperterrorismo”⁷, resulta da conjugação de três elementos. Da capacidade e vontade de provocar “destruições maciças” que as tecnologias acuais permitem, da natureza “apocalíptica” dos organizadores e da sua natureza global.

Tendo causado cerca de 3000 mortes, o ataque ultrapassou de longe a maior agressão terrorista da história⁸, provocou mais mortes que o ataque a Pearl Harbour e correspondeu ao efeito de uma arma nuclear táctica⁹. Para além de visar o centro emblemático do poder económico, militar e quicá político dos EUA, foi concebido, planeado e executado para causar a maior destruição possível que as “armas” (aviões com a carga máxima de combustível) podiam causar. É difícil não se falar aqui dum “salto qualitativo”. Que aconteceria se os organizadores dispusessem de armas de destruição maciça?

Por outro lado o terrorismo da década de 80 tinha essencialmente uma vocação política, calibrando os meios e os objectivos em função de objectivos políticos tangíveis. O aparecimento na década de 90 de seitas como as de Bin Laden ou de Aoun Shinrikyo trazem à luz do dia actos terroristas de “natureza metafísica”, com referência a questões do “paraíso e do inferno” que não são susceptíveis de equacionamento à luz da racionalidade política e social. Como dissuadir ou deter perpetrantes para quem o martírio é fonte de valorização?

Este acto é também diferente pela sua natureza global. Desde logo pela repercussão. “Acto intencional ou accidental, o drama (ontem de amplitude local ou regional) é vivido em tempo real por centenas de milhões de telespectadores. Mediaticamente amplificados, os seus efeitos contaminam continentes inteiros, senão o globo todo inteiro”¹⁰. É também global pelas incidências económicas, financeiras sociais e outras ainda longe de estarem apuradas¹¹. Finalmente pela malha global de entre-ajudas tecidas na teia da globalização e do crime organizado que se estende a dezenas de países e a múltiplas organizações terroristas (dormentes, de apoio logístico ou activas), o que apresenta nova dificuldade,

7 Heisbourg, François, *Hiperterrorism: La Nouvelle Guerre*, Ed Odile Jacob, Out 2001.

8 Heisbourg refere a pgs 12 a morte de 320 pessoas pela destruição dum avião da Air India em 1985.

9 Idem, pg 12.

10 Bauer, Alain e Raufer, Xavier, *La Guerre ne Fait que Comencer*, Ed J. - C. Lattès, 2002.

11 Na obra citada anteriormente a pgs 15 e seguintes são, entre outros efeitos, referida a perda de 3500 biliões de euros de capitalização bolsista entre 10 e 20 de Set 2001. Pela incidência em várias empresas, cerca de 2 milhões de franceses perderam em média 40% do seu património em 2001. Um milhão de americanos perderam a sua cobertura social na sequência dos acontecimentos. 350.000 imigrantes mexicanos regressaram ao México. Milhões de empregos no sector turístico foram perdidos em África, na Ásia e no Médio Oriente.

perante a falta de um adversário materializado num território, numa estrutura fixa ou num estado.

c. A proliferação das Armas de Destruição Maciça

Vários acontecimentos recentes chamaram a atenção do público para a questão da proliferação das armas de destruição maciça que os especialistas na matéria vinham referindo com preocupação.

Em primeiro lugar vale a pena relembrar a existência e a possibilidade do emprego de armas químicas na guerra do Golfo, pelo Iraque, a que o alcance trazido pelos Scud acrescentou uma dimensão internacional nova. A seguir, o conhecimento de que o ataque ao World Trade Center, em 1993, tinha sido concebido para provocar um quarto de milhar de mortos, tendo o uso de meios químicos sido abandonado apenas “por ser demasiado caro”¹². Depois, o ataque com gás *sarin* no aeroporto de Tóquio, também em 1993, após elementos da seita de Aun Shinrikyo terem tentado dispersar, sem resultados práticos, vários agentes biológicos. Finalmente, na sequência do ataque de 11 de Setembro a distribuição por carta de um agente biológico (*antrax*) que mostrou não só a vulnerabilidade das nossas sociedades, como a facilidade de produzir “em privado”, meios de tal letalidade. A recente detenção de um terrorista disposto a produzir uma bomba radiológica marca o último acto conhecido deste ciclo.

Importa nestes acontecimentos evidenciar três aspectos evolutivos. Desde logo a evolução quanto ao titular da posse. Em cerca de uma década, os acontecimentos mostraram a posse de armas de destruição maciça por um estado (se bem que haja vários outros), um grupo terrorista, uma seita, um indivíduo (fazendo lembrar o “unabomber”), ou pequeno grupo não caracterizado. Depois, a evolução quanto ao agente disponível. Da ameaça de uso de meios químicos (no Golfo), para a tentativa de dispersão de agentes biológicos (em Tóquio), para a sua difusão efectiva (nos EUA) e, finalmente, para a ameaça de produção de uma bomba que disperse agentes radiológicos (também nos EUA). Em último lugar quanto ao alvo a atingir. Da ameaça de emprego contra forças armadas em campanha, para o ataque contra determinado grupo de civis inocentes que um grupo terrorista elegeu como alvo, passando para o ataque indiscriminado, não justificado, gratuito e visando apenas a destruição máxima de cidadãos que utilizavam o metropo-

12 Croddy, Eric, *Chemical and Biological Warfare*, Copernic Books, 2002, pg 64.

litano. É a proliferação nos seus aspectos mais perigosos, a que falta apenas a do desenvolvimento de mísseis balísticos.

Importa ainda referir que as armas biológicas e químicas sendo tão devastadoras como as armas nucleares, podem ser produzidas por uma fracção do seu custo e da capacidade técnica necessária para estas, tendo já sido referidas como “a arma atómica dos pobres”¹³. Enquanto as armas nucleares requerem materiais caros, instalações sofisticadas e cientistas altamente preparados, as armas biológicas, químicas e radiológicas requerem relativamente pouco em comparação e aparentemente fogem às medidas estabelecidas para o seu controlo.

Não pode esta evolução, pelo seu impacto previsível, deixar indiferentes os responsáveis da Aliança, embora as medidas de protecção se situem também do domínio interno dos Estados. À NATO depara-se aqui, como é natural, um dos desafios maiores para a sua adaptação.

3. Os desafios de adaptação da NATO

a. As Opções

Posto em contexto, o sucesso da política de contenção¹⁴ que levou ao fim da Guerra Fria e a novas condições de segurança na Europa, permitiu reduzir a instabilidade, melhorar as relações com os países vizinhos a Leste e Sul e aceitar novos membros. Isto é, o sucesso levou ao alargamento. Ao abranger novos membros porém, a Aliança é considerada militarmente menos capaz de reagir às novas ameaças, diferente e, para alguns, “irrelevante” para fazer face às ameaças futuras. Isto é, o alargamento conduziu ou pode conduzir à irrelevância.

Três “escolas de pensamento” referidas naquele jornal¹⁵, têm vindo a ser expressas desde há algum tempo sobre esta matéria. Há quem defenda que a NATO se devia manter como está, salvo um modesto alargamento em Praga e assumir-se pela sua condição de aliança militar de defesa. Só assim poderia manter condições de eficiência militar capaz de lhe permitir uma intervenção, onde necessário, em defesa dos valores e interesses ociden-

13 Crodody atribui a declaração ao Presidente do Irão, Rafsangani, pg 9.

14 A política de contenção constituiu o paradigma da postura do ocidente perante uma União Soviética expansionista.

15 Kempe, Frederick, Lugar’s Doctrine for NATO, The Wall Street Journal, 21 Jan 2002.

tais. No extremo oposto, há quem defenda que a Nato “tem suficientes desafios na Europa”. Logo que conclua a integração da Europa Central, “a nova tarefa será a de abraçar a Rússia e a Ucrânia”. A Aliança podia “tornar-se numa organização política como a OSCE apoiada pelo seu poder militar”. A terceira escola advoga que a NATO “foi sempre o braço armado natural da comunidade transatlântica e deve ser reequipada (retooled) para fazer face à ameaça mais crítica qualquer que ela seja”.

No fundo o que estará em jogo em Novembro de 2002, na Cimeira de Praga, é de saber qual é a prioridade da NATO perante as suas três funções essenciais: de segurança, de defesa e de laço transatlântico; se uma destas deverá assumir relevância total ou parcial sobre as outras; e se tem capacidade para, em parceria com os EUA, ajudar a esconjurar as ameaças que se perfilam.

Julgamos porém que, em termos estratégicos, é indispensável que a NATO mantenha o seu padrão inicial. Para tal deve continuar a ser o agente indispensável para ultrapassar a postura da guerra fria e a afirmar-se como garante supremo da estabilidade na área euro-atlântica. Não pode todavia deixar de assumir novas responsabilidades na defesa contra as novas ameaças, nomeadamente o terrorismo global, seja por necessidade de defesa própria (o ataque de 11 de Setembro podia ter sido numa capital europeia) seja para defender os valores base da civilização e do respeito. Só assim se manterá o laço que une os dois lados do Atlântico.

b. O enquadramento

Antes de elaborar um pouco sobre o que as acções anteriormente referidas implicam, importa fazer um parentesis para referir que a NATO é apenas uma aliança e que a sua acção se deverá inserir em parâmetros mais largos, para que possa ter maiores possibilidades de sucesso. Em intervenção recente num Seminário de reflexão¹⁶, o MDN Alemão apresentou as tarefas que considera necessárias para enformar uma política de segurança adequada à nova agenda da “era global”, que referirei a seguir:

- A adopção de visão alargada da segurança, para fazer face a desafios complexos.

Uma política abrangente e de longo prazo deve visar as raízes e as causas das crises. Para enquadrar uma política externa, de segurança, económica e de desenvolvi-

16 Intervenção do MDN Alemão, durante o Seminário “Global Security and the War on Terrorism”, Berlim, 4 Mai 2002.

mento é necessário fazer face ao fosso norte-sul, ao crescimento demográfico e às disparidades sociais que o acompanham, ao estabelecimento de estruturas políticas e sociais baseadas na democracia e no primado da lei, ao controlo de armamentos e à proliferação de armas de destruição maciça.

- Promover a cooperação e estabilidade regional.

A resolução política de conflitos deve fazer parte de qualquer política de segurança. As estruturas de cooperação regional (no Médio Oriente, na Ásia Central, no Cáucaso, no Maghreb ou noutras regiões) devem ser apoiadas, podendo constituir um factor importante para a estabilidade e segurança não apenas no contexto local, mas também globalmente.

- Reforçar as organizações de segurança e fomentar o seu apoio mútuo.

A interacção entre a ONU, a NATO, a EU, a OSCE, as Organizações Não Governamentais e outras instituições adquiriu um valor próprio, provado na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo e na Macedónia que importa reequacionar e promover. É necessário complementar as suas potencialidades mútuas para melhor rentabilizar os efeitos a obter.

Feito este intróito passemos às questões essenciais de adaptação da própria Aliança que consideramos serem na área da estabilização do espaço euro-atlântico: o estabelecimento de uma novo relacionamento com a Rússia, a aceitação de novos membros e o estabelecimento de um novo conteúdo para a Parceria a Leste e o Diálogo a Sul.

E na área da defesa contra as novas ameaças: o enquadramento conceptual da luta contra as ameaças assimétricas, a adaptação das estruturas e das forças e, finalmente, a aquisição das capacidades adequadas.

c. A estabilização do espaço euro-atlântico

Novo relacionamento com a Rússia

Se a queda do Muro de Berlim e dos regimes que o sustentavam permitiu uma primeira aproximação com a Rússia, o facto é que existiam profundas diferenças quanto ao entendimento do mundo, à compreensão mútua e, portanto, quanto à possibilidade de definição de objectivos comuns concretos, para além da aceitação de alguns princípios gerais.

A pouco e pouco os acontecimentos foram deixando claro a impossibilidade da existência mútua apenas justaposta. O incidente do Kursk e a operação de busca e salvamento multinacional que se lhe seguiu, a proliferação de armas de destruição maciça, a participação nas operações de resposta a crises e sobretudo a chaga do terrorismo, permitiram elencar um conjunto vasto de objectivos que é do interesse mútuo gerir em conjunto. É pois possível, nessas áreas, juntar os países, consensualizar posições, decidir por unanimidade, e implementar em conjunto. Ou seja, efectuar a harmonização estratégica¹⁷ com a Rússia. Nunca até agora na história da Europa tinha sido possível tal integração.

O “Conselho NATO Rússia” aprovado em Roma em Maio deste ano para dar corpo a este desafio, é provavelmente o passo mais importante para vencer o paradigma da guerra fria. Abre, além disso, melhores perspectivas ao desenvolvimento da Rússia apoiada nas instituições internacionais e projecta a esperança de melhor entendimento quanto à Europa Central, o que lembra o outro desafio da NATO, ou seja o da aceitação de novos membros, ou do alargamento.

Novos Membros

O programa lançado para orientar os países candidatos a membros da Aliança (Membership Action Plan – MAP) tem constituído uma ferramenta indispensável a que estes adaptem as suas estruturas, forças e capacidades aos padrões da NATO. Estamos já no terceiro ciclo do MAP e os progressos obtidos são notáveis.

Na Cimeira de Praga será efectuado o próximo “round” de convites aos países incluídos no Programa e que incluem Lituania, Estónia, Letónia, Eslováquia, Eslovénia, Roménia, Bulgária, Albânia e Macedónia. A Croácia aderiu recentemente ao MAP e a Ucrânia manifestou desejo de se candidatar também a membro.

É provável que uma boa parte dos países venha a ser convidada, mas o fundamental interesse para a estabilidade é que, mesmo que o não seja, a harmonização já conseguida constitui um dado adquirido de relevante valor.

Novo conteúdo para a Parceria a Leste e o Diálogo a Sul

Intimamente ligada à adesão de novos membros está a redefinição de novo conteúdo para a parceria para a paz e para o diálogo do Mediterrâneo. Também aí a NATO tem

¹⁷ Entendendo-se por este termo, à falta de melhor, a gestão colectiva de interesses comuns.

importante reflexão a efectuar. A Leste importa garantir que a adesão à NATO de um grupo influente de países nas actividades da Parceria para a Paz, não retire o dinamismo e interesse desta iniciativa. Para isso há que definir novos conteúdos, novas iniciativas e novas acções provavelmente mais intimamente ligados ao interesse específico de cada país ou grupo de países com interesses semelhantes.

A Sul porém impõem-se passos significativos. Se existe região que do ponto de vista da segurança merece nova conceptualização no quadro da segurança, é o Mediterrâneo. Por várias razões. Desde logo pelo potencial para a instabilidade. Região que inclui mais de vinte países de passados e tradições diversas, nela confluem três continentes, diversas religiões, credos e passados históricos. Nos últimos anos a população tem vindo a crescer continuamente, enquanto o rendimento per capita tem vindo a diminuir. A emigração para a Europa tem sido uma forma de mitigar a frustração de uma população jovem e com elevadas taxas de desemprego e torna, pela sua expressão (cerca de 6 milhões), a questão da segurança, estabilidade e progresso da região intimamente ligada à da segurança da Europa.

Até agora, a NATO tem conduzido com os países do Mediterrâneo apenas um “diálogo” que visa o aumento da transparência, e a melhorar a compreensão mútua. Julgamos que esta é a oportunidade para passar da “confidence building” para uma parceria real num quadro semelhante ao da Parceria para a Paz.

d. Defender-se contra as novas ameaças assimétricas

Conceitos

Os Conceitos Estratégicos da Aliança de 1991 e nomeadamente o de 1999 permitiram fazer face aos desafios principais. Importa verificar contudo se estão adequados para a próxima década. No mínimo deverá ser concebida conceptualmente a resposta às ameaças assimétricas e em particular ao terrorismo. Como dissuadir os ataques. Como os deter. Como gerir as consequências. Como os evitar dado que não é possível proteger tudo. Como reduzir a capacidade e eficácia de atacantes. Até onde levar a acção de defesa.

A adaptação da Estrutura de Comando e de Forças

A Estrutura de Comando sofreu já uma alteração profunda iniciada em meados da década passada, não tendo ainda atingido a sua implementação total, o que só

acontecerá dentro de dois anos. No final da Guerra Fria a estrutura de comando estava fundamentalmente preparada para reagir a uma ofensiva de Leste, era constituída por Quartéis Gerais fixos e com elevada protecção e tinha quatro níveis de comando. A reorganização da década passada visou não só permitir uma reacção periférica, com base em Quartéis Gerais mais versáteis e em menor número (passou de cerca de 60 para cerca de 20), mas, sobretudo, passou a incluir apenas dois Comandos Estratégicos (o SACLANT e o SACEUR), em vez dos três anteriores. Além disso passaram a existir apenas três níveis de Comando. O nível Estratégico, o nível Regional e o nível Sub-regional.

Entretanto três desafios se colocaram à estrutura de comando. O primeiro diz respeito à capacidade de reagir com celeridade a acções como a do 11 de Setembro e a colaborar na luta contra o terrorismo nomeadamente no comando de forças expedicionárias. O segundo diz respeito à capacidade de assumir um número, que pode ser elevado, de novos membros. Finalmente o do relacionamento com a Estrutura de Comando Unificado dos EUA. Não é possível nesta data antever soluções finais, contudo pensamos que podemos apresentar princípios para a continuação da adaptação da Estrutura de Comando:

- Ser constituída por 2 Comandos de nível estratégico, um deles localizado em território Americano;
- Dotado de responsabilidades geográficas e forças;
- Assumindo uma ligação estreita com a estrutura política, estratégica e militar dos EUA;
- Libertando o Comando localizado na Europa para as questões do apoio aos novos membros, operações nos Balcãs, relações militares com a Rússia, Ucrânia e países da Parceria para a Paz.

Quanto à Estrutura de Forças, houve igualmente um ajustamento profundo que importa continuar. Durante 50 anos a NATO protegeu-se colocando um muro contínuo de corpos de exército de Norte a Sul da sua fronteira com o Pacto de Varsóvia. No final da guerra fria este “muro” foi descontinuado e reduzido, mantendo-se apenas as forças de “defesa principal”. As restantes regressaram aos seus países (ou foram desmobilizadas) formando “forças de aumento” que, a todo o momento, poderiam reforçar as de defesa. Além disso constituiu-se um corpo de reacção rápida, na Alemanha e forças mais ligeiras de reacção imediata. Esta estrutura provou ser adequada, tendo o corpo

de reacção rápida sido a unidade que iniciou, com êxito, a actuação da NATO tanto na Bósnia como no Kosovo.

Importa agora explorar novamente as condições de estabilidade que a normalização na Europa permite, para reduzir, ainda mais, as forças fixas apenas dedicadas à defesa, e tornar mais flexíveis, ágeis e projectáveis as restantes. Em termos conceptuais as forças da Aliança poderão ser agrupadas em apenas dois tipos: as forças projectáveis e as forças em posição. É sobre as primeiras que se vai orientar o esforço e prioridades de adaptação ao novo ambiente.

Novas Capacidades

São inúmeros os artigos de imprensa e técnicos que dão conta da diferença cada vez maior de capacidades entre os Aliados Europeus e Americanos. Esta diferença pode ser tão grande que impeça não só a actuação conjunta, mas que promova também uma separação funcional entre aliados. Os americanos, únicos capazes de conduzir as operações complexas, de preferência do ar e os europeus apenas as operações de paz, no chão. Seria dramático se esta divisão se concretizasse.

A *Defense Capabilities Initiative* (DCI) lançada durante a Cimeira de Washington de 1999, e que visava já nessa altura corrigir o fosso de capacidades entre os dois lados do Atlântico, articulava em 58 áreas as faltas e limitações a superar. Até agora não deu o resultado esperado porque, entre outras razões, o leque era demasiado largo e o aumento de investimento necessário não foi suficiente.

Importa, também nesta área focar o esforço e de forma mais realista reorientar a aquisição de capacidades para as áreas críticas, reveladas mais dramaticamente após o 11 de Setembro. Foram assim já definidas na Reunião dos Ministros da Defesa da Aliança de Maio de 2002 as seguintes quatro áreas prioritárias¹⁸:

- A defesa contra ataques químicos, biológicos, radiológicos ou nucleares;
- A obtenção de superioridade de comando, comunicações e informação;
- A melhoria da interoperabilidade das forças e de aspectos chave da sua eficácia de combate;
- A capacidade de projecção rápida e da sustentação das forças de combate.

18 Comunicado da Reunião dos MDN da NATO de Maio 2002.

Finalmente na área das capacidades, a protecção contra as armas de destruição maciça (ADM), representa outro desafio essencial à relevância da NATO. Se a Aliança não for capaz de articular as necessidades de defesa, nem de implementar as medidas de protecção das suas populações e infra-estruturas poderá correr riscos sérios futuros. A protecção contra as ADM constituirá portanto um desafio que terá lugar de destaque na Cimeira de Praga, abrangendo duas áreas:

- A protecção contra ataques químicos, biológicos e radiológicos;
- A defesa de mísseis de teatro.

São estes os passos considerados necessários para repensar a NATO e voltá-la para o futuro sem a desfigurar. Fruto da vontade de proteger a liberdade, acreditamos que continuará a ser o seu esteio indispensável no futuro.

A Aliança Atlântica e o Método dos Alargamentos

Carlos Gaspar

Assessor da Casa Civil do Presidente da República

Resumo

Em dois momentos cruciais – durante o período da fundação da Aliança Atlântica e depois do fim da Guerra Fria, quando a sua continuidade foi posta em causa – a comunidade de defesa transatlântica recorreu ao método dos alargamentos para consolidar a sua centralidade na arquitectura de segurança ocidental e o seu lugar chave como garante dos equilíbrios e da estabilidade estratégica regional e internacional. Entre 1948 e 1955, desde as primeiras conversações tripartidas acerca do pacto, até à integração da República Federal da Alemanha na Organização do Tratado do Atlântico Norte, os alargamentos sucessivos da Aliança Atlântica definiram a sua natureza e o seu estatuto. A seguir a 1991, esse método foi recuperado, quer para receber a Polónia, a República Checa e a Hungria, quer para abrir as portas à Rússia, à Ucrânia e outros antigos adversários. Esse processo entrou numa fase crucial com o 11 de Setembro e a aproximação de uma nova fase do alargamento.

Abstract

In two crucial moments – during the period of the foundation of the Alliance and after the end of the Cold War, when its continuity was in stake – the transatlantic defence community made use of the enlargement method in order to consolidate its own centrality within the architecture of the western security and to ensure a place as a key stone in the regional and international strategic balance and stability. Between 1948 and 1955, since the first three parties talks about the pact, until the integration of the Federal Republic of Germany in the North Atlantic Treaty, the successive enlargements of the Alliance defined its nature and status. After 1991 that method was recovered in order to receive Poland, Czech Republic and Hungary, as well as to open up doors to Russia, Ukraine and other former adversaries. This process entered a crucial phase after September 11 and the new phase of the enlargement process.

Na sua origem, a formação da Aliança Atlântica resultou da ruptura entre as duas principais potências vencedoras da II Guerra mundial, que impôs a revisão do modelo de ordenamento internacional contratualizado entre os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha.

Esse modelo, apresentado por Franklin Roosevelt a Stalin e a Churchill na conferência tripartida de Teerão, em Novembro de 1943, propunha a institucionalização da grande aliança das Nações Unidas para garantir a sua continuidade depois do fim da guerra. A finalidade principal da Organização das Nações Unidas era impedir a ressurgência de uma ameaça hegemónica e essa responsabilidade pertencia aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, onde tinham lugar não só os “três grandes”, como a China e a França¹.

Porém, a aliança das Nações Unidas não sobreviveu à sua vitória. No fim da guerra, sem um inimigo comum, a coligação vencedora perdeu a sua coesão interna, quando as divergências ideológicas e estratégicas entre a União Soviética e as potências ocidentais se revelaram mais fortes do que a institucionalização permanente da Organização das Nações Unidas. Em consequência, tornou-se necessário encontrar alternativas para resolver os problemas do post-guerra, nomeadamente o estatuto da Alemanha.

Entre 1945 e 1948, a separação gradual entre os antigos aliados foi pontuada por uma sucessão de crises, que se deslocaram das marcas periféricas – no Irão, na Turquia e na Grécia – para o centro da Europa, com a instalação dos regimes comunistas nos países ocupados pela União Soviética e a crise de Berlim. O fim da grande aliança marcou o princípio da guerra fria, que se traduziu numa divisão prolongada de Berlim, da Alemanha e da Europa.

No lugar do modelo original, os adversários da guerra fria construíram modelos institucionais alternativos, correspondentes à oposição bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética. Os primeiros passos concentraram-se na reconstrução política e económica da Europa, com o Plano Marshall. Todavia, a persistente vulnerabilidade das democracias na Europa ocidental impôs a formação da aliança transatlântica, estabelecida pelo tratado de Washington², que criou as condições necessárias para enquadrar a consti-

1 Herbert Feis (1957). *Churchill, Roosevelt, Stalin. The war they waged and the peace they sought*. Princeton: Princeton University Press. Ver também Robin Edmonds (1991). *The Big Three. Churchill, Roosevelt and Stalin in peace and war*. Harmondsworth: Penguin. Sobre a Conferência de Teerão, ver Keith Sansbury (1986). *The turning point*. Oxford: Oxford University Press.

2 Timothy Ireland (1981). *Creating the entangling alliance. The origins of the North Atlantic Treaty Organisation*. Westport: Greenwood Press. Lawrence Kaplan (1994). *NATO and the United States. The enduring alliance*. Nova York: Twayne Publishers.

tuição de um Estado alemão separado nas zonas de ocupação ocidentais, bem como para iniciar, em paralelo, o processo europeu de integração comunitária.

Nesse contexto, a Aliança Atlântica tornou-se a chave da arquitectura de segurança ocidental na guerra fria. A sua centralidade confirmou-se com o alargamento à Grécia e à Turquia e, sobretudo, à República Federal alemã, que completou o processo de inversão das alianças da II Guerra mundial. A sua importância impôs-se pela duração, não obstante o sucesso da estratégia de consolidação das democracias europeias ter provocado sucessivas crises internas na Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Quarenta anos depois, no fim da guerra fria, a ruptura europeia e internacional que justificara a formação da aliança transatlântica deixou de existir: a deposição dos regimes comunistas na Europa de Leste, a unificação da Alemanha, a dissolução do Pacto de Varsóvia e a decomposição da União Soviética retiraram à coligação ocidental o benefício de um inimigo ideológico e estratégico à sua altura.

No entanto, contra as expectativas, a Aliança Atlântica não só sobreviveu, como demonstrou a flexibilidade indispensável para se adaptar às mudanças radicais da equação estratégica. Os alargamentos foram o sinal mais forte da sua continuidade, quer nos modos de institucionalizar as relações de cooperação estratégica com o conjunto dos seus antigos adversários, quer, sobretudo, na adesão de novos membros à Organização do Tratado do Atlântico Norte. Esse processo não está completo, nem na definição do modelo e das fronteiras da comunidade de defesa transatlântica, nem quanto ao sentido estratégico da sua expansão. A tragédia do 11 de Setembro e a revisão das prioridades na política externa dos Estados Unidos puseram em causa, mais uma vez, a posição central da Aliança Atlântica como garante da estabilidade e da segurança no arco euro-atlântico.

Há um traço comum entre os momentos críticos do princípio e do fim da guerra fria – ambos marcaram o início de ciclos de expansão, cruciais para a consolidação da Aliança Atlântica. Nesse sentido, o método dos alargamentos parece ter sido decisivo na definição da natureza da coligação transatlântica, bem como do seu lugar, histórico e geográfico, na construção dos modelos de ordenamento regionais e internacionais. Em Novembro próximo, na cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Praga, a validade desse método vai voltar a ser posta à prova.

A formação da Aliança e o ordenamento da guerra fria

O primeiro alargamento da Aliança Atlântica coincidiu com o seu próprio processo de formação, iniciado com o golpe de Praga e a crise de Berlim, e prolongou-se até à adesão da República Federal da Alemanha. Esse período, entre 1948 e 1955, correspondeu à fase decisiva de construção de um modelo estável de ordenamento da guerra fria, com definição das fronteiras estratégicas entre os Estados Unidos e a União Soviética e a resolução da questão central da Alemanha³.

A iniciativa partiu da Grã-Bretanha, que queria reconstituir a grande aliança da II Guerra mundial sem a União Soviética, embora a princípio, não houvesse uma concepção estável sobre a sua configuração. O secretário do Foreign Office, Ernest Bevin, começou por imaginar uma federação entre os Estados Unidos, a Europa ocidental e a Commonwealth⁴, enquanto, do lado norte-americano, George Kennan preferia uma união federal entre os Estados Unidos, o Canadá, a Grã-Bretanha, alargada a outros países da Commonwealth e às penínsulas escandinava e ibérica, separada de uma federação europeia continental⁵. No entanto, as visões mais largas de uma grande aliança depressa foram substituídas por uma estratégia regional mais curta e restrita, esboçada em Março de 1948, na primeira reunião decisiva entre os norte-americanos, os britânicos e os canadianos, em Washington⁶.

Desde logo, ficou definido um quadro formal para as conversações, em que o trio inicial cederia o seu lugar aos sete: por um lado, os Estados Unidos e o Canadá e, pelo outro, a Grã-Bretanha, a França, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo, os cinco membros fundadores da União Ocidental, criada propositadamente para esse efeito, pelo tratado de Bruxelas de Abril de 1948, como um sinal demonstrativo da vontade colectiva de defesa das democracias europeias. Esse quadro reproduzia a concepção de uma aliança com dois pilares, um norte-americano e outro europeu⁷, onde estava já implícita uma tensão entre

3 Marc Trachtenberg (1999). *A constructed peace. The making of the European settlement*. Princeton: Princeton University Press.

4 Essa referência está registada no apontamento norte-americano da conversa entre Ernest Bevin e o secretário de Estado George Marshall, no Foreign Office, em 17 de Dezembro de 1947, citado por Escott Reid (1977). *(Time of fear and hope. The making of the North Atlantic Treaty 1947-1949)*: 37. Toronto: McClelland&Stewart. Mais tarde, Escott Reid fez uma proposta nesse sentido ao seu ministro dos Negócios Estrangeiros, Lester Pearson, em Março de 1948. Nessa altura, a Commonwealth incluía três países atlânticos - a Grã-Bretanha, o Canadá e a Irlanda - três aliados tradicionais - a Austrália, a Nova Zelândia e a África do Sul - e três novos membros - a Índia, o Paquistão e o Ceilão.

5 George Kennan (1967). *Memoirs (1925-1950)*: 458. Nova York: Pantheon.

6 Escott Reid (1977): 126-142. Ver também Don Cook (1989). *Forging the Alliance*. Nova York: Arbor House.

7 Naturalmente, a teoria dos dois pilares foi desenvolvida nas conversações tripartidas pelo lado britânico, nomeadamente por Gladwyn Jebb (1972). *Memoirs of Lord Gladwyn*. Londres: Weindfeld&Nicolson.

a visão atlantista, assente no projecto de reconstituição da aliança entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, e a visão carolíngia, que não renunciava à restauração da Europa ocidental como uma “terceira força” na balança bipolar⁸.

Por outro lado, a reunião tripartida aprovou uma lista de futuros membros, que pressupunha sucessivos alargamentos da composição da aliança. Primeiro, uma vez concluída a negociação do tratado entre os sete, estes deviam convidar, para serem membros fundadores, outros sete países que não pertenciam à União Ocidental: a Islândia, a Noruega, a Dinamarca, a Irlanda e Portugal, como a Suécia e a Itália. Depois, estava previsto um alargamento posterior à Alemanha federal, à Áustria e à Espanha⁹. Nesse contexto, a lista original antecipava, pelo método dos alargamentos, a inclusão de todos os países da Europa ocidental, fora a Suíça e a Finlândia.

Por último, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Canadá, escolheram também o nome da aliança. Recusaram criar um pacto de defesa ocidental, no qual podiam querer participar os países da América Latina ou a Austrália e a Nova Zelândia, embora nenhum estivesse directamente ameaçado pela União Soviética, e preferiram um tratado do Atlântico Norte, não obstante nem o Luxemburgo, nem a Itália, tivessem um lugar evidente da definição geográfica nesse acordo.

Um ano depois, em Abril de 1949, o tratado de Washington foi assinado por doze Estados, todos nomeados na lista inicial. Por razões específicas, a Suécia e a Irlanda não aderiram, enquanto a Itália acabou por só poder entrar por imposição da França, depois dos Estados Unidos terem revelado, tardiamente, a sua relutância em alargar o espaço da defesa transatlântica ao Mediterrâneo.

Essa incongruência estratégica esteve, de certa maneira, na origem do alargamento seguinte, que não tinha sido previsto pelos fundadores. A dimensão mediterrânica, com a entrada da Itália, abriu caminho à Turquia. Para resistir às pressões britânica e norte-americana para formar um pacto de defesa regional para o Médio Oriente, bem como para afirmar a sua identidade europeia, a Turquia reclamou a adesão à Aliança Atlântica¹⁰. As suas pretensões ganharam terreno com o desempenho notável das tropas turcas na

8 O tema dos dois impulsos, atlântico e carolíngio, foi tratado por Coral Bell (1964). *The debatable alliance*: 23-30. Londres: Chatham House Essays, Oxford University Press.

9 Escott Reid (1977): 193-212.

10 Sobre o alargamento à Turquia, ver Ekavi Athanassopoulou (1999). *Turkey. Anglo-American security interests (1945-1952). The first enlargement of NATO*. Londres: Frank Cass. Ver ainda Melvin Leffler (1985). “Strategy, diplomacy, and the cold war: the United States, Turkey, and NATO”. *Journal of American History* 71: 807-825. Behcet K. Yesilbursa. “Turkey’s participation in the Middle East Command and its admission to NATO, 1950-52”. *Parameters*: 70-102.

guerra da Coreia e com a necessidade de completar a demarcação estratégica entre os dois campos. A decisão sobre a entrada da Turquia implicava, naturalmente, convidar também a Grécia. Em Fevereiro de 1952, teve lugar o primeiro alargamento formal da Aliança Atlântica, com a adesão da Turquia e da Grécia, que prolongou as fronteiras da comunidade transatlântica até aos Balcãs e ao Cáucaso.

Mais importante era o caso da Alemanha, cuja divisão em dois Estados separados, assinalada pela constituição da República Federal nas três zonas de ocupação ocidentais e da República Democrática na zona de ocupação soviética, se completou logo a seguir à formação da Aliança Atlântica.

A adesão da República Federal da Alemanha, bem como a da Áustria – ou, pelo menos, das três zonas de ocupação ocidentais –, estava prevista, embora sem data, desde Março de 1948. Obviamente, a questão continuava a ser difícil para uma parte dos aliados europeus, como a França, que acompanhavam com reservas a estratégia norte-americana de inversão das alianças e queriam limitar o reconhecimento da soberania do Estado alemão aos acordos comunitários europeus.

Em Junho de 1950, a guerra da Coreia acelerou esse processo. O medo de uma escalada em duas frentes justificou a transformação da Aliança Atlântica numa organização de defesa colectiva, onde a participação militar da Alemanha ocidental era imprescindível. A oposição francesa exprimiu-se numa fórmula alternativa de integração dos recursos militares alemães numa Comunidade Europeia de Defesa, que acabou por merecer o assentimento dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, e por ser instituída pelo tratado de Paris de Maio de 1952, assinado pelos seis membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Essa estratégia impedia o alargamento da Aliança Atlântica e assinalava um regresso da concepção dos dois pilares na Organização do Tratado do Atlântico Norte. Nesse contexto, os principais aliados da Europa continental constituíam-se como uma força militar autónoma, enquanto a Alemanha federal participava na defesa colectiva apenas como parte de um exército europeu e por intermédio da Comunidade Europeia de Defesa.

Porém, os parceiros comunitários da França foram os únicos a ratificar os acordos da Comunidade Europeia de Defesa¹¹. Com efeito, a criação de um exército europeu não só era rejeitada pelos adversários comunistas da aliança ocidental e pelos opositores gaulistas do

11 A República Federal foi a primeira a concluir o processo político de ratificação do tratado da Comunidade Europeia de Defesa, em 15 de Maio de 1953; seguiu-se a Holanda em 20 de Janeiro de 1954, a Bélgica em 12 de Março e o Luxemburgo em Julho do mesmo ano. A Itália, embora tivesse iniciado o processo de debate parlamentar, atrasou-se por razões de política interna e por causa da questão do Trieste.

rearmamento alemão, como impunha fortes limitações à defesa nacional, que dividiam os partidos moderados. Em Agosto de 1954, paralisada pela questão da Comunidade Europeia de Defesa, a Assembleia Nacional francesa recusou-se a debater, formalmente, e muito menos a ratificar os acordos de Paris¹².

Essa viragem marcou a primeira crise séria na Aliança Atlântica, sob o signo da ameaça do secretário de Estado norte-americano, John Foster Dulles, que antecipara um *agonizing reappraisal* das relações entre os Estados Unidos e a Europa, no caso da Comunidade Europeia de Defesa ser posta em causa por quem a tinha inventado¹³. A ruptura foi evitada pela Grã-Bretanha, quando Anthony Eden propôs um duplo alargamento sucessivo da União Ocidental e da Aliança Atlântica, que pôde ser aceite por todas as partes¹⁴. Primeiro, com a revisão do tratado de Bruxelas, tornou-se possível re-formar a União da Europa Ocidental como um pilar europeu e abrir as suas portas à Alemanha e à Itália. Desse modo, todos os Estados membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço passaram a ser também parte do pilar europeu da aliança transatlântica, ao lado da Grã-Bretanha. Acto contínuo, como a Alemanha não podia ser o único membro da União da Europa Ocidental excluído da Organização do Tratado do Atlântico Norte, foi convidada a aderir.

O segundo alargamento formal da Aliança Atlântica, em Maio de 1955, confirmou a estratégia norte-americana de inversão das alianças – em dez anos, os dois inimigos da II Guerra mundial tornaram-se os principais aliados dos Estados Unidos. Por outro lado, estabilizou a fronteira estratégica entre as duas grandes potências adversárias no centro da Europa. Por último, completou a definição da arquitectura institucional do campo ocidental, à qual o campo soviético respondeu, mimeticamente, com a constituição do Pacto de Varsóvia, onde se inseriu a outra Alemanha. Esse modelo de ordenamento serviu para resolver a questão da Alemanha, com a integração da República Federal, como Estado soberano, nas instituições multilaterais europeias e ocidentais, nomeadamente na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e na Aliança Atlântica. As três partes formavam um

12 A melhor análise da evolução da posição francesa sobre a Comunidade Europeia de Defesa é a de William Hitchcock (1998). *France restored. Cold war diplomacy and the quest for leadership in Europe (1944-1954)*: 169-202. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

13 Essa exclamação, em Dezembro de 1954, reflectia o estado de exasperação de John Foster Dulles com os sucessivos adiamentos do debate sobre a Comunidade Europeia de Defesa na Assembleia Nacional francesa, e teve eco no momento da crise. Ver Brian Duchin (1992). "The 'agonizing reappraisal': Dulles, Eisenhower and the European Defense Community". *Diplomatic History* 16 | 2 | : 201-221.

14 Anthony Eden refere o facto de ter tido a ideia no banho, antes de explicar os detalhes da sua *mise en oeuvre*. Anthony Eden (1960). *Full circle*: 146-174. Londres: Cassell.

todo, cuja continuidade assinalou a estabilidade da fórmula política e estratégica de divisão bipolar da Europa¹⁵.

Paralelamente, a Áustria, cuja posição secundária não tinha implicações nem para os equilíbrios estratégicos regionais, foi unificada e sujeita a um estatuto de neutralidade, nos termos de um tratado entre as quatro potências ocupantes. Enfim, a Espanha, a última da lista de 1948, só entrou na Organização do Tratado do Atlântico Norte em Maio de 1982, depois da transição democrática post-autoritária e no quadro da sua política de integração europeia. Esse terceiro alargamento formal, quando a “revolução auto-limitada” do *Solidarnosc* na Polónia já anunciava uma mudança dos tempos, seria o derradeiro da guerra fria.

A Aliança Atlântica e o post-guerra fria

A estabilidade da Aliança Atlântica representou um factor insubstituível para garantir a longa paz que caracterizou a guerra fria na Europa. Mas o seu melhor momento chegou no fim da guerra fria, em cuja resolução a comunidade de defesa transatlântica teve uma importância decisiva.

Nos anos seguintes, multiplicaram-se as previsões sobre a inevitabilidade do fim próximo da Aliança Atlântica – as coligações vencedoras não costumavam sobreviver à sua vitória, como o demonstrara o destino das Nações Unidas. Nesse intervalo, surgiram concepções estratégicas alternativas consistentes que dispensavam a comunidade de defesa transatlântica, tanto do lado norte-americano, como do europeu: uns defendiam a repetição da estratégia da inversão das alianças e uma convergência entre os Estados Unidos e a Rússia post-soviética¹⁶, enquanto outros pretendiam fortalecer a União Europeia numa linha de oposição ao seu principal aliado e formar uma coligação anti-hegemónica contra a pre-eminência norte-americana, para conter a hegemonia da última grande potência internacional¹⁷.

15 A fórmula do tríptico foi cunhada por Wolfram Hanrieder (1989). *Germany, America, Europe*. New Haven: Yale University Press.

16 A nova vaga dos “Russia-firsters” incluía, sobretudo, os velhos “falcões” da guerra fria, como Fred Iklé ou Paul Nitze. Ver Fred Iklé (1992). “Comrades in arms. The case for a Russian-American defence community”. *The National Interest* 26: 22-32.

17 A linha anti-atlantista tornou-se muito comum entre os europeístas, sobretudo entre os neófitos. Ver, por todos, o esboço da arquitectura continental europeia do post-guerra fria, desenhado por Jacques Attali (1994). *Europe(s)*. Paris: Fayard.

Porém, durante as crises de 1989-1991, a Aliança Atlântica tinha garantido a continuidade da sua posição, como parte integrante dos acordos que tornaram possível o recuo estratégico dos seus adversários, desde a viragem polaca à unificação da Alemanha e ao fim da União Soviética.

O momento crucial foi, mais uma vez, a resolução da questão alemã, aberta pela queda do muro de Berlim, em Novembro de 1989, que precipitou a deposição do regime comunista, cuja sobrevivência se tornara a última razão de ser da divisão da Alemanha em dois Estados separados. Nesse quadro, a Aliança Atlântica definiu, logo no mês seguinte, um conjunto de princípios que deviam orientar o processo de unificação, onde defendia a permanência da Alemanha unificada na Comunidade Europeia e na Organização do Tratado do Atlântico Norte. Para os aliados ocidentais, essa era uma condição essencial, sem a qual a unificação alemã poderia provocar uma ruptura dos equilíbrios estratégicos regionais e o regresso a uma competição multipolar entre as potências europeias¹⁸.

A União Soviética começou por rejeitar essa condição, em coerência com as suas posições anteriores, que defendiam a neutralidade da Alemanha como um pressuposto da unificação. Em alternativa, sugeriu uma dupla vinculação da Alemanha à Aliança Atlântica e ao Pacto de Varsóvia, como um sinal da irreversibilidade da *détente*, cujo advento tornaria supérfluas ambas as coligações adversárias.

Contudo, em Maio de 1990, na cimeira presidencial de Washington, Mikhail Gorbachev admitiu, pela primeira vez, perante George Bush, que a Alemanha unificada poderia escolher, livre e soberanamente, as suas alianças externas. Com efeito, segundo o argumento de James Baker, o secretário de Estado norte-americano, uma Alemanha neutral podia revelar-se, a prazo, uma ameaça, na medida em que a sua segurança viesse a exigir o desenvolvimento de uma capacidade de defesa estratégica nuclear autónoma e independente. Esse risco só não existiria se a segurança alemã pudesse continuar a depender da garantia norte-americana, no quadro da Aliança Atlântica¹⁹. Nesses termos, em Julho de 1990, nos acordos germano-soviéticos de Stavropol, Gorbachev reconheceu o direito da Alemanha unificada escolher as suas alianças e, em contrapartida, Helmut Kohl comprometeu-se a

18 As melhores referências disponíveis sobre a diplomacia da unificação alemã ainda pertencem ao lado norte-americano: Condoleezza Rice, Philip Zelikow (1995). *Germany unified and Europe transformed*. Cambridge: Harvard University Press. Robert Hutchings (1997). *American diplomacy and the end of the cold war*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Do lado soviético, o conselheiro diplomático de Gorbachev publicou as suas memórias desse período e, do lado alemão, o conselheiro político de Helmut Kohl escreveu também sobre a unificação: Anatoly Chernyaev (2000). *My six years with Gorbachev*: Penn State Press. Horst Teltchik (1991). *329 Tage. Innenansichten der Einigung*. Berlin: Siedler.

19 James Baker (1995). *The politics of diplomacy. Revolution, war and peace (1989-1992)*. Nova York: Putnam's.

assegurar a continuidade do estatuto da Alemanha como uma potência não-nuclear e confirmou a sua permanência na Organização do Tratado do Atlântico Norte²⁰.

Os acordos de Stavropol, em que a Aliança Atlântica passou a ser, designadamente perante a União Soviética, o garante do estatuto não-nuclear da Alemanha unificada, por um lado, e os acordos entre a Alemanha e a França para a formação da União Europeia, por outro lado, formaram um todo que assegurou a continuidade do modelo de ordenamento ocidental da guerra fria. A fórmula original do tríptico desenhado para inserir a divisão alemã num quadro multilateral, com a sua integração nas comunidades europeia e transatlântica, reproduziu-se, quarenta anos depois, para garantir que a unificação alemã não prejudicaria a estabilidade internacional.

Ultrapassado esse problema, o mais importante era impedir o vazio na Europa central e oriental, com o fim dos regimes comunistas e do Pacto de Varsóvia, bem como responder ao terramoto causado pela evolução interna na União Soviética, sobretudo depois do fracasso do golpe comunista de 19 de Agosto de 1991 ter revelado a cisão do partido dominante e a força da aliança entre as correntes democráticas e nacionalistas na luta comum contra o regime comunista e a União Soviética.

Um primeiro passo nesse sentido foi dado, em Dezembro de 1991, com uma intervenção tentativa das instituições transatlânticas no ordenamento do espaço euro-atlântico – de Vancouver a Vladivostok – através da criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, no qual tinham lugar todos os membros do extinto Pacto de Varsóvia. Por ironia do destino, o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte foi a última instituição à qual a União Soviética aderiu, nas vésperas da sua dissolução formal, e a primeira na qual o seu lugar passou a ser ocupado pela Rússia.

O Conselho de Cooperação do Atlântico Norte representou, por um lado, uma forma de banalizar a Conferência de Segurança e Cooperação Europeia, cuja composição duplicava, excepto quanto aos países neutrais e, por outro lado, uma forma inédita de alargamento institucional da Aliança Atlântica, criando um estatuto de associação para os antigos adversários, sem os custos do alargamento das suas fronteiras estratégicas e do número dos membros de pleno direito²¹.

20 Stephen Szabo (1992). *The diplomacy of German reunification*. Nova York: St. Martin's Press.

21 Para uma avaliação positiva do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte ver X. Yerec. *The North Atlantic Cooperation Council in Haglund, S. MacFarlane, J.J. Sokolsky*, editores (1994). *NATO's Eastern dilemmas*. Boulder: Westview. Ver também Nick Williams (1996). "Partnership for Peace: permanent fixture or declining asset?" *Survival* 38 | 1 | : 98-110. No mesmo sentido, entre os opositores do alargamento da Aliança Atlântica, ver ainda Brent Scowcroft. *The case for caution in Simon Serfaty*, editor (1999). *NATO at 50*: 35-38. Washington: CSIS.

O passo seguinte, em Janeiro de 1994, com a decisão de criar a Parceria para a Paz no quadro do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, ia no mesmo sentido, com a dupla vantagem de estar aberta a todos os Estados europeus, incluindo os neutrais, e de estabelecer quadros específicos de cooperação bilateral com os novos parceiros²². No prazo de um ano, todos os antigos membros do Pacto de Varsóvia, incluindo todos os Estados post-soviéticos, excepto o Tajiquistão, bem como a Suécia, a Finlândia, a Eslovénia e a Albânia faziam parte da Parceria para a Paz. Não obstante, esse notável sucesso escondia mal a frustração crescente das democracias post-comunistas, que queriam completar o seu “regresso à Europa” com a adesão plena à União Europeia e à Organização do Tratado do Atlântico Norte, e eram obrigadas a permanecer no purgatório euro-atlântico da Parceria para a Paz.

A questão do alargamento da Aliança Atlântica estava colocada, não só em consequência dos actos de candidatura da Polónia, da República Checa ou da Hungria – os casos de sucesso da transição democrática post-comunista e símbolos da resistência ao domínio soviético –, como dentro da própria aliança, a partir do momento em que a Alemanha passou a defender, oficial e publicamente, a expansão da comunidade de defesa ocidental²³.

A posição da Alemanha partia de uma vontade expressa de não continuar a ser a fronteira oriental da Aliança Atlântica, da necessidade de integrar a Polónia nas estruturas multilaterais comuns e, ainda, da constatação dos obstáculos que forçavam o atraso do alargamento da União Europeia às democracias da Europa central e oriental, pelo menos até se completar o programa de unificação económica e monetária.

A administração norte-americana, porém, continuava dividida sobre a questão do alargamento²⁴. Por um lado, nenhuma urgência estratégica reclamava a expansão da aliança, que teria a oposição da Rússia e poderia prejudicar as suas relações bilaterais com os Estados Unidos. Por outro lado, a consolidação do estatuto da Organização do Tratado do Atlântico Norte como a chave da arquitectura de segurança europeia, bem como a sua

22 Os chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho do Atlântico Norte de Bruxelas, em 10-11 de Janeiro de 1994, fizeram um convite formal a cada um dos seus antigos adversários, bem como aos antigos neutrais, para formar a Parceria para a Paz. Ver NATO. *Partnership for Peace framework document*. Bruxelas: NATO Office of Information and Press, Janeiro de 1994.

23 Sean Kay. NATO enlargement. Policy, process and implications in Andrew Michta, editor (1999). *America's new allies*: 149-184. Seattle: University of Washington Press.

24 Uma primeira descrição detalhada do processo de decisão na administração norte-americana foi feita por James Goldgeier (1999). *Not whether but when. The US decision to enlarge NATO*. Washington: Brookings Institution. O mesmo tema foi analisado por George Grayson (1999). *Strange bedfellows. NATO marches East*. Lanham: University Press of America.

natureza como a aliança das democracias pluralistas no espaço transatlântico tornavam difícil adiar *sine die* o alargamento. Mais, o lugar da Aliança Atlântica na construção de uma Europa livre e unida no post-guerra fria seria tanto mais forte se a expansão das suas fronteiras na Europa central e oriental precedesse o alargamento da União Europeia.

As guerras de secessão jugoslavas forçaram a decisão, sobretudo pelo seu efeito de demonstração dos riscos de um vazio prolongado, acentuados pelos processos de transição post-comunista na Europa de Leste. Em finais de 1995, depois da intervenção militar da Aliança Atlântica na Bósnia-Herzegovina e dos acordos de paz de Dayton e Paris, estavam definidos não só os critérios de adesão, como quais seriam os candidatos eleitos e o momento para convidar os primeiros novos membros. De resto, apesar do segredo oficial das deliberações, todos pareciam saber tratar-se da Polónia, da República checa e da Hungria, e que o convite só deveria ser feito depois da eleição presidencial na Rússia, marcada para o ano seguinte²⁵.

As condições políticas de acesso exigiam regimes de democracia pluralista, uma economia aberta, a subordinação das forças armadas às autoridades civis legítimas e a ausência de conflitos étnicos internos ou com outros Estados – um requisito original para uma aliança. O estudo oficial da Aliança Atlântica sobre o alargamento indicava ainda que os futuros membros deviam também ser candidatos à União Europeia, insistindo na concepção alemã de uma *voie royale*, assente na congruência entre os dois pilares europeu e ocidental²⁶, ambos relevantes para a segurança comum, o primeiro nas dimensões política e económica, o segundo sobretudo nas dimensões estratégica e militar. Os Estados Unidos imprimiram a sua marca ao processo de alargamento quando impuseram, por um lado, uma “via dupla”, com a conclusão simultânea de acordos paralelos da Organização do Tratado do Atlântico Norte com a Rússia e com a Ucrânia²⁷ e, por outro lado, uma cláusula de *open door* que ressaltava não só próximos alargamentos na Europa central e oriental, como a possibilidade de integrar a Rússia na aliança²⁸.

Entre Maio e Julho de 1997, uma sucessão de cimeiras bilaterais e multilaterais definiu um quadro de estabilidade mínima para o *status quo* do post-guerra fria no espaço euro-atlântico. A Rússia e a Ucrânia concluíram um conjunto de acordos bilaterais,

25 Jonathan Eyal (1997). “NATO’s enlargement: anatomy of a decision”. *International Affairs* 73 | 4 | : 695-719.

26 Sobre os critérios, ver NATO. *Study on NATO enlargement*. NATO Office of Information and Press, Setembro de 1996.

27 Segundo James Goldgeier, a estratégia da “dupla via” foi apresentada por Zbigniew Brzezinski. James Goldgeier (1998) “NATO expansion: the anatomy of a decision”. *Washington Quarterly* 21 | 1 | : 92-94. Ver também Zbigniew Brzezinski (1995). “A plan for Europe”. *Foreign Affairs* 74.

28 A estratégia da “open door” foi defendida, designadamente, pelo secretário da Defesa, William Perry.

incluindo o reconhecimento das suas fronteiras, bem como os respectivos acordos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte²⁹. Os membros da Parceria para a Paz constituíram um Conselho de Parceria Euro-Atlântica³⁰. Os três eleitos para o alargamento, a Polónia, a República checa e a Hungria, foram convidados a tornar-se membros da Aliança Atlântica, onde entraram em Abril de 1999³¹.

Nesse contexto, a Organização do Tratado do Atlântico Norte passou a reconhecer três categorias formais diferentes - o conjunto dos membros do Conselho de Parceria Euro-Atlântica, os dois parceiros com acordos especiais separados e os dezanove membros de pleno direito. Pela primeira medida, o arco euro-atlântico unia Vancouver a Vladivostok, pela segunda associava os Estados Unidos e o Canadá ao conjunto dos países europeus e pela terceira confirmava a regra fundadora da aliança entre as democracias ocidentais nas duas margens do Atlântico norte. Essas geometrias variáveis assinalavam a persistência de uma ambiguidade sobre o futuro da Aliança Atlântica, que só poderia ser ultrapassada pelos passos seguintes. A transição do post-guerra fria ainda não estava encerrada.

A Aliança Atlântica depois do 11 de Setembro

Até ao choque dos massacres terroristas de 11 de Setembro, tudo parecia indicar que estavam tomadas as decisões sobre o segundo alargamento da Aliança Atlântica no post-guerra fria.

De facto, em 15 de Junho de 2001, o presidente dos Estados Unidos pronunciara-se, em Varsóvia, a favor da entrada de “todas as novas democracias europeias”, do Báltico ao mar Negro, nas instituições regionais, incluindo a Aliança Atlântica. Para sublinhar o sentido das suas palavras, George W. Bush invocou as conferências de Munique e Yalta e considerou inaceitável “negociar o destino dos povos livres da Europa” e comprometer o alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte³². Desse modo, na sequência

29 Os acordos da OTAN com a Rússia e a Ucrânia estão publicados na *NATO Review* 45 | 4 |. Sobre os acordos bilaterais entre a Rússia e a Ucrânia, ver Anatol Lieven (1997). “Restraining NATO: Ukraine, Russia and the West.” *Washington Quarterly* 20 | 4 |.

30 NATO. *Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council*. NATO M-NACC-EAPC-1 (97) 66, 30 de Maio de 1997. NATO. *Madrid Declaration on Euro-Atlantic security and cooperation*. NATO M-1 (97) 81, 8 de Julho de 1997.

31 Andrew Michta, editor (1999). *America's new allies. Poland, Hungary and the Czech Republic in NATO*. Seattle: University of Washington Press.

32 O discurso do Presidente Bush, *Remarks by the President in Address to Faculty and Students of Warsaw University* está disponível em www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/print/20010615-1.html.

de uma iniciativa norte-americana, os aliados anunciaram que a Aliança Atlântica estaria preparada para convidar um certo número de candidatos na próxima Cimeira de Praga, em Novembro de 2002³³.

Essa orientação foi posta à prova pelos atentados terroristas contra as Twin Towers e o Pentágono. Nos dias seguintes, a Aliança Atlântica, por iniciativa do seu Secretário-Geral, foi a única instituição multilateral a invocar, pela primeira vez na sua história, o princípio da defesa colectiva, reconhecendo os ataques terroristas como uma agressão externa das redes internacionais da Al-Qaida contra os Estados Unidos. Paralelamente, a Rússia, quer no Conselho de Segurança das Nações Unidas, quer bilateralmente, não só reconheceu, formalmente, o livre exercício do direito de legítima defesa dos Estados Unidos em resposta aos ataques terroristas, como demonstrou estar pronta a participar, ao lado dos seus antigos adversários da guerra fria, na campanha contra o terrorismo internacional, nomeadamente para dismantelar as redes das organizações radicais pan-islâmicas mais violentas. Essa disponibilidade incluiu um apoio significativo à intervenção dos Estados Unidos no Afeganistão, quer no terreno, com o reforço militar das facções da Aliança do Norte, quer na ausência de qualquer reticência pública à instalação de forças militares norte-americanas nas antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central. Sem ignorar as dificuldades e as divergências entre as duas grandes potências, parece razoável constatar uma nova fase nas relações entre os Estados Unidos e a Rússia, que se tornaram aliados na luta anti-terrorista.

Nesse contexto, impunha-se rever as decisões quanto ao futuro próximo da Aliança Atlântica. Por um lado, contra as teses sobre o anacronismo da comunidade de defesa transatlântica e a irrelevância dos seus dispositivos militares no post-guerra fria, a ressurgência de uma ameaça internacional significativa demonstrou, por si própria, a importância das garantias de defesa recíprocas e da capacidade de intervenção militar conjunta dos aliados ocidentais. No mesmo sentido, a origem e a natureza da ameaça terrorista tornaram mais evidentes os fundamentos da Aliança Atlântica como uma comunidade de valores, quer para os Estados Unidos, quer para os restantes membros³⁴.

Por outro lado, pelo menos em parte, as prioridades da campanha contra o terrorismo internacional reclamam alianças adicionais, ou “coligações flutuantes”, na fórmula do secretário da Defesa norte-americana, Donald Rumsfeld³⁵. Nessas coligações *ad-hoc*

33 Philip Gordon, James Steinberg (2001). *NATO enlargement: moving forward*. Washington: Brookings Institution Policy Brief # 90.

34 Philip Gordon (2001). “NATO after 11 September”. *Survival* 43 | 4 | 1-18.

35 Donald Rumsfeld. “A new kind of war”, *New York Times*, 27 de Setembro de 2001.

têm lugar o conjunto das principais potências internacionais, nomeadamente os membros permanentes do Conselho de Segurança, ou os Estados mais directamente expostos às redes terroristas pan-islâmicas, onde também se devem contar, além dos aliados ocidentais e das grandes potências, Israel, os Estados da Ásia Central, ou ainda os países islâmicos, indispensáveis para conter os piores efeitos políticos da ameaça terrorista e impedir a transformação de divisões ideológicas em clivagens estratégicas rígidas.

Nesse quadro, a importância crescente da Rússia tornou inevitável o regresso dos debates sobre a expansão da Aliança Atlântica, que dominaram o primeiro alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte depois do fim da guerra fria. Desta vez, o debate tende a polarizar-se entre os defensores de uma expansão restrita, excluindo as repúblicas bálticas, e os proponentes de um grande alargamento, abrindo as portas da comunidade de defesa ocidental à Rússia.

Os argumentos dos primeiros repetem as posições dos opositores do alargamento anterior³⁶. Não há nenhum imperativo de segurança que reclame uma mudança imediata da composição da Aliança Atlântica, muito menos para aumentar as suas fronteiras directas com a Rússia, ainda por cima às portas de S. Petersburgo, em consequência da entrada da Lituânia, da Estónia ou da Letónia. Do outro lado, os defensores da regra democrática não aceitam a validade desse argumento estratégico e acrescentam que as repúblicas bálticas são mesmo os únicos candidatos cuja segurança pode justificar a sua adesão à comunidade transatlântica³⁷.

Em geral, os defensores da entrada da Rússia entendem que essa é a única maneira de impedir os efeitos negativos de uma expansão gradual das fronteiras orientais da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que podem prejudicar a inserção da Rússia post-soviética na arquitectura de segurança do post-guerra fria, bem como a

36 A oposição ao alargamento contou e conta com uma série impressionante de personalidades de todos os bordos, incluindo George Kennan, Michael Mandelbaum, John Lewis Gaddis ou Charles Kupchan. George Kennan. "NATO expansion would be a fearful blunder", *International Herald Tribune*, 6 de Junho de 1997. Michael Mandelbaum. "Don't expand NATO", *Newsweek*, 23 de Dezembro de 1996. John Lewis Gaddis (1998). "History, grand strategy and NATO enlargement". *Survival* 40 | 1 | : 145-151. Charles Kupchan (1999). "Rethinking Europe". *The National Interest* 56: 73-79.

37 A favor das repúblicas bálticas, ver Pierre Hassner (1997). *La ampliación de OTAN*. Barcelona: *Anuario Internacional CIDOB*. James Kurth (2001). "The next NATO. Building an American commonwealth of nations". *The National Interest* 65: 5-16. Contra, ver Henry Kissinger (2001). *Does America need a foreign policy? Towards a diplomacy for the 21st century*: 62. Nova York: Simon and Schuster.

consolidação das forças democráticas ou de um regime moderado na política interna russa³⁸.

Há, porém, argumentos mais elaborados na defesa dessa posição. Desde logo, a Rússia na Aliança Atlântica não só serve para neutralizar os riscos do regresso do expansionismo e do imperialismo russo, como representa uma fórmula estável de segurança para o espaço euro-atlântico no seu todo. Por outro lado, depois da unificação da Alemanha, a entrada da Rússia é o modo disponível de completar a revisão do cânone de Lord Ismay e corrigir os equilíbrios internos no quadro da Aliança Atlântica³⁹. Enfim, essa estratégia de alargamento confirma a natureza da aliança transatlântica como uma aliança entre antigos adversários – onde têm o seu lugar a Alemanha e a Itália, bem como a Grécia e a Turquia, além dos antigos membros do Pacto de Varsóvia, como a Polónia, a República checa e a Hungria⁴⁰. Essa linha torna possível conjugar a continuidade da aliança ocidental da guerra fria, com a estratégia de inversão de alianças, que garantiu a paz durante o período de competição bipolar.

Dito isto, todos – opositores e defensores da entrada da Rússia – reconhecem que esse facto altera a natureza da Aliança Atlântica⁴¹. Não parece possível uma regra de decisão por consenso numa coligação tão heterogénea e vasta, e não há defesa colectiva, numa aliança de Estados soberanos, sem o princípio da unanimidade. Muda também, por definição, a sua configuração original como uma coligação dominada por uma única grande potência, que seria substituída ou por uma aliança a três pilares, ou por um quadro de concertação tripartida entre os Estados Unidos, a Rússia e a Alemanha, ou entre os Estados Unidos, a Rússia e a União Europeia. Por último, a emergência dessa Grande Aliança alteraria os equilíbrios internacionais, acentuando uma divisão estratégica entre o espaço euro-atlântico e a China⁴².

O momento dessa decisão ainda não chegou, e não chegará, provavelmente, a tempo da cimeira de Praga. Para a Rússia, cuja posição sobre o próximo alargamento se tem distinguido por uma indiferença ostensiva, a estratégia mais interessante continua a ser

38 Uma parte significativa dos opositores de um pequeno alargamento parece aprovar um grande alargamento, incluindo a Rússia. É o caso, por exemplo, de John Lewis Gaddis e Charles Kupchan. Sobre as relações entre a Rússia e a Aliança Atlântica ver Richard Kluger (1996). *Enlarging NATO. The Russia factor*. Santa Monica: Rand. James Goodby (1998). *Europe undivided*. Washington: US Institute of Peace.

39 Coral Bell (1990). “Why Russia should join NATO”. *The National Interest* 22.

40 James Baker (2002). “Russia in NATO?”. *The Washington Quarterly* 25 | 1 | : 95-103.

41 John Lewis Gaddis (1998): 150. Charles Kupchan (1999): 75-76.

42 Sobre o os impactos chineses, um tema pouco tratado, ver Bruce Russett, Allan Stam (1997). *Russia, NATO, and the future of US-Chinese relations*. www.fas.org/man/ceern/nato-final.

tirar partido do seu lugar único na balança entre a coligação ocidental e a China, em que mais nenhuma potência se pode apresentar como potencial aliado de ambas as partes. Além disso, existem outros domínios onde os quadros bilaterais e multilaterais das relações entre os Estados Unidos e a Rússia podem ser reforçados, desde ultrapassar as restrições impostas pela emenda Jackson-Vannick à regulação dos sistemas de dissuasão estratégica e à entrada na Organização Mundial do Comércio.

Em todo o caso, a viragem do 11 de Setembro forçou uma mudança na estratégia do segundo alargamento do post-guerra fria, que será, como o precedente, um duplo alargamento, onde a entrada de novos membros é acompanhada por uma consolidação das relações com a Rússia.

A cimeira de Praga terá de começar por precisar quais dos dez candidatos – Albânia, Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia, Macedónia, Roménia e Croácia – preenchem todas as condições definidas nos critérios políticos e militares de adesão⁴³. Depois, deve escolher um modelo para o alargamento: ou um *Big Bang*, em que todos os candidatos são convidados simultaneamente, embora com o risco de pôr à prova a moderação russa e criar problemas ulteriores na ratificação da sua entrada, ou uma regata, em que todos os candidatos elegíveis são aceites e a sua entrada diferida, embora ninguém tenha ainda encontrado o bom critério para determinar a ordem das entradas⁴⁴. O segundo modelo tem a vantagem de não fixar o fim do processo de alargamento e deixar as portas abertas, enquanto o primeiro, para ser aprovado, poderia ter de se apresentar como o último alargamento, deixando fora a Rússia ou a Ucrânia. Enfim, as escolhas de Praga dependem não só do *pedigree* democrático dos candidatos, mas também da sua relevância estratégica para a coligação ocidental – terreno em que a Roménia e a Bulgária ganharam vantagem desde o 11 de Setembro, com a transferência do centro de gravidade dos conflitos – e terá de haver uma decisão acerca da entrada de uma ou mais das repúblicas bálticas ou, eventualmente, sobre a necessidade de inventar mais um estatuto de associação específico para esses candidatos, presos à sua condição de antigas repúblicas soviéticas.

Paralelamente, a Aliança Atlântica está empenhada em estabelecer um novo quadro institucional para a sua relação específica com a Rússia, que deve poder reflectir a importância decisiva da luta comum contra o terrorismo internacional e a proliferação de

43 Sobre as candidaturas e os critérios ver Jeffrey Simon (2001). “NATO Membership Action Plan and defense planning: credibility at stake”. *Problems of Post-Communism*.

44 Philip Gordon, James Steinberg (2001).

armas de destruição maciça, bem como ultrapassar os limites do Conselho Conjunto Permanente criado pela Acta fundadora, há cinco anos. Ambas as partes consideram necessária a formação de um novo Conselho, assente no princípio da igualdade entre a Rússia e os membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte na definição e na realização de acções conjuntas, incluindo missões militares internacionais⁴⁵, sem prejuízo da autonomia de decisão dos dezanove Estados membros da Aliança Atlântica ou, por outras palavras, sem admitir um direito de veto russo sobre as decisões dos aliados.

Com as variantes referidas quanto ao número de novos membros e à escolha do modelo de alargamento, os próximos passos de evolução da comunidade de defesa ocidental vão reproduzir a “dupla via” do alargamento anterior na procura dos mesmos objectivos estratégicos – consolidar a sua posição como chave da arquitectura de segurança regional, confirmar o seu lugar na fundação de uma Europa unida, inserir a Rússia e os outros Estados post-soviéticos num quadro de estabilidade regional.

Na evolução da coligação ocidental no post-guerra fria, o método dos alargamentos, ao qual se soma a multiplicação dos estatutos diferenciados para as categorias de aliados e de parceiros, continua a ser um instrumento decisivo da Aliança Atlântica na resposta às mudanças estratégicas. O próximo alargamento não será, provavelmente, a última etapa: a crise de transição aberta pelo fim da União Soviética e a mudança radical dos equilíbrios estratégicos ainda não terminou, e as relações entre a Aliança Atlântica e a Rússia continuam a procurar uma fórmula onde possa assentar um modelo de ordenamento internacional tão estável como o tríptico ocidental da guerra fria, completado com a entrada da República Federal da Alemanha na comunidade de defesa transatlântica.

45 A posição do Presidente russo está expressa em “Putin seeks strong ties with NATO and China”, *The Moscow Times*, 22 de Abril de 2002.

Rethinking NATO*

John S. Duncan

The author is a career diplomat. He was an International Affairs advisor to NATO's Supreme Allied Commander (SACEUR) and to the Deputy SACEUR from 1998 to December 2001. He has also served in the Balkans, in the United Kingdom Delegation to NATO and the WEU, as well as a number of posts in London dealing with Counter Proliferation, and Security Policy. In previous attachments he worked for the United Kingdom Overseas Development Administration in Sudan and in London.

Resumo

Os últimos três anos testemunharam alterações de vulto nos assuntos internacionais. Os historiadores olharão sem dúvida para trás considerando que este ou aquele evento foi importante. Para os decisores políticos, que têm de lidar diariamente com estas preocupações num ambiente em evolução constante, a tarefa é ainda mais difícil.

Neste artigo o autor procura ilustrar uma visão pessoal sobre como a NATO tem respondido a estas alterações, como é que as percepções dos aliados são frequentemente díspares em relação às dos que se encontram fora da Aliança. Procurará também comprovar como as mudanças ocorridas no domínio militar e civil e os acontecimentos do 11 de Setembro anunciaram uma nova fase de mudança, a qual poderá incutir alterações radicais na natureza da Aliança tal como a conhecemos nos últimos 50 anos.

Esta é uma visão pessoal que não reflecte a posição oficial do Governo Britânico. Baseia-se antes em discussões com aqueles que se encontram no cerne do debate político e na experiência pessoal como funcionário civil no mundo diplomático e militar.

Abstract

The last three years have seen tectonic shifts in International affairs. Historians will no doubt look back and assert that clearly this or that event was the defining moment. For policy makers who have to grapple with day to day concerns in an increasingly fast moving environment, the task is much more difficult.

In this article I will try to set out one man's view of how NATO has responded to these changes, how the perceptions of those within the Alliance are often at odds with those outside, to show how circumstances have forced change on both the military and civilian arms and how the events of 11 September herald another round of change which may radically change the nature of the Alliance we have known over the past 50 years.

This is very much a personal reflection and not an official British Government view. It is based on discussions with those at the heart of the policy debate and on my own experiences as a serving officer both in the diplomatic and military world.

* The views and opinions in this article are the author's own and should not be taken as an expression of official policy. I am particularly indebted to my former colleagues in NATO, SHAPE, the EU and WEU.

Introduction

Since the fall of the Berlin wall and the end of the Soviet Empire the future and need for NATO has been questioned on a regular basis¹. The Alliance has itself tried to answer the question of its new role, most notably in the two Strategic Concept documents signed by Heads of State and Government in 1991 and again in 1999. The very fact that there have been two strategic Concept² documents attests to the rapid changes in World society. The profound nature of that change is illustrated by the fact that within less than a decade after the fall of the Soviet empire three former Warsaw pact countries had been integrated into the Alliance as full members.

Yet throughout that same decade many commentators and politicians continued to question the need and relevance for NATO as the threat of a large-scale military invasion from the East became less and less credible. A more critical observer might even ask whether NATO was asking the right questions at all.

NATO was not alone amongst International Organisations in producing impressive sounding communiqués setting out in some length and with high flown language their new role and ambition. The CSCE³ became an organization. The European Community also renamed itself as the European Union and in keeping with it's more legalistic vocation agreed the Treaty of Maastricht. The humble Western European Union was brought out of hibernation and transferred to Brussels to be the EU's "Operational arm" The western security agenda seemed open to the highest bidder.

To a large extent this was a natural reaction to the dawning of a new era, an attempt to codify uncertainty and thereby impose an order upon it. All through the early 1990s various organisations took part in this war of communiqués. Perhaps the notable exception was the United Nations. Some argued that the end of Cold War rivalry would at last allow the UN to fulfil its vocation and assume responsibility for maintaining world peace.

Experience in real world crises was inconclusive and in many cases only served to reinforce existing trends in the policy debate.

Western nations had already begun to cooperate outside the traditional institutional framework in small scale Crisis Response Operations such as the European maritime protection and mine clearance operation during the Iran/Iraq war. Placed under a WEU flag, this appeared to lend credence to the idea of European only operations.

1 See for example "Why we will soon miss the Cold War" John Mearsheimer, The Atlantic Monthly August 1990.

2 NAC-5 (99) 65-24 April.

3 The Conference on Security and Cooperation in Europe.

The Gulf War underlined the military might of America. The traditional supporters of Airpower were given a boost by the advent and success of precision guided munitions. The critics of NATO concluded that future operations would dispense with organisations based on complex consensus building machinery. Coalitions of the willing were the way forward.

By the same token European integrationists saw the need to redouble their efforts if the new world order was not to be dominated by the sole remaining Superpower. NATO supporters drew comfort from the fact that the coalition's success was based in no small part on 40 years experience of working and training together in the Alliance.

The Bosnia crisis at first seemed to show that despite the rhetoric, none of the existing western security institutions were able to play a decisive role. Lasting damage was done (at least in European and American minds) to the UN's credibility as a major actor in crisis management operations.

The Dayton Accords accurately reflected the trends of the period. Dominated and driven by United States policy makers, the main pretenders to the International and European Security Crown (UN, EU, OSCE and NATO) were all given a role in the international effort to stabilise and resolve the crisis.

As the 1990's drew to a close NATO seemed to have recovered its earlier standing. NATO intervention in Bosnia had been decisive. IFOR⁴ and SFOR had been a major success. A security dialogue with the former Warsaw Pact had been established based on the Joint Founding Act, and the Euro Atlantic Partnership. Three former Warsaw Pact members were on the point of joining as full NATO members. The challenge of a rival European (only) Security and Defence Identity seemed to have diminished after the EU Amsterdam Summit.

NATO prepared to celebrate 50 years of existence at its Washington Summit. Unfortunately the march of history has no respect for dates imposed by mere mortals. As the Alliance Heads of State and Government met in Washington, NATO was engaged in the first offensive operation in its history. A campaign that was to test the organisation to its limit, to prove both complex and politically painful, and to put a severe strain on relations with Russia.

Eight months prior to the Washington Summit Britain and France had also re-launched European Defence debate (now renamed ESDP) at the St Malo Summit. The Alliance was forced to re-engage with the European Union to ensure that the abolition of the Western

⁴ Acronym for the NATO "Intervention Force" and later "Stabilisation Force".

European Union and development of ESDP did not lead to a twin track Alliance with the European allies pursuing a different course to the North Americans.

Nor did the fall of Milosevic put an end to problems in the Balkans. Over the following two years NATO again found itself involved in new operations, in Southern Serbia and in FYROM.

Then came the 11 September terrorist attacks on the World Trade Centre and the Pentagon, and the war in Afghanistan. Once again the pundits were vocal in questioning the need and relevance of NATO in a world faced by the threat of asymmetric warfare and rogue states⁵.

This year at the Prague Summit NATO leaders will need to answer those questions. The aim of this article is to explore how an organisation designed to counter a single threat with a necessarily bureaucratic approach has re-invented itself as one of the most successful crisis management instruments in the world today. How this has been achieved and what more needs to be done.

The extent to which NATO fulfils its vocation will naturally depend on the allies recognising the changes that have taken place and agreeing the way forward. This will require vision, courage and determination.

The Origin and reasons for Alliances

It is not the purpose of this article to summarise the wealth of literature on Alliance theory, but is perhaps worth noting that it is an area of policy which, except in times of national emergency, has often been contentious, with the detractors being almost as numerous as the proponents – too costly, too constraining, too dangerous, unreliable, unnecessary. The list of criticisms is long and the same arguments resurface again and again. Scepticism about the future and relevance of NATO is nothing new.

Alliances can be traced back to antiquity, but their heyday was probably the period of the so called “classical” modern state system, which has been used to describe the period from the mid seventeenth century to the First World War, when the average figure was almost one alliance established per year⁶. It is worth noting that for much of the early part

5 See for example “The Cold War is over, but NATO is still stuck in its ways” Mathew Kaminski, Wall St Journal Oct 5 2001.” All dressed up and Nowhere to go” Frederick Kempe Wall St Journal 2 Oct 2001.

6 For a more detailed analysis of alliance theories See Ken Boyle “Alliances, Contemporary Strategy, Theories and Policies” Croom Helm, 1975 ISBN 0-85664-168-5.

of this period the acquisition of territory by force of arms was an accepted practice under international law.

In the 20th century alliances have had a mixed record. Blamed on the one hand with being part of the process that led to the First World War and on the other singularly failing to deter the advance of fascism in Europe in the late 1930s. It is hardly surprising therefore that the United States, particularly the US Congress was reluctant to enter into new Alliances in the immediate aftermath of the Second World War.

Alyson Bailes, currently director of SIPRI⁷, has argued⁸ that the creation of the Western European Union (WEU) played a crucial role in persuading the United States that western European nations were prepared to make the necessary commitment to collective self defence and as such played an important role as a catalyst for the development of NATO.

It can be argued that the much maligned WEU has played a similar role during the period from 1993 to 2001, in both the development the European Security and Defence architecture and in influencing thinking and procedures in the Alliance as NATO transformed itself from essentially a military alliance to an organisation capable of playing a decisive role in crisis management.

That it was felt necessary to resurrect the WEU in this way tells us much about the tensions among the allies within NATO, in particular over changes to it's key tasks and also over the role that Europe could and should play in transatlantic security.

Alliances can be seen from a variety of perspectives and modern academic thinkers in the field of International relations have introduced some highly conceptual and philosophical elements.

Traditionally alliances have been thought of as arising out of nation states concern to maintain international or local stability via a balance of power. This can be because states want to increase their own ability to deter an attack or alternatively to exercise a restraining influence over a much larger partner by binding it into a formal alliance. NATO allies of the Cold war period certainly manifested both aspects.

NATO in the Cold War also established fairly clearly the lines between the Communist dominated and the "Free" Europe. The reasons why nations such as Sweden Finland and Switzerland did not join NATO were sometimes explained by the "Coalition" theorists namely that alliances tend to accrue new members until the participants are sure of

7 SIPRI – The Stockholm International Peace Research Institute.

8 "Defence Analysis" December 1999, Volume 15, Number 3.

winning and no further, or the “Affiliation” theorists who point to ideological factors or still others who focus on other domestic factors to determine alliance proneness. Elements of this thinking still echo throughout the current debate on NATO’s future role.

In his controversial articles entitled “The End of History”⁹ Francis Fukuyama also explored themes that strike a chord with many practioners in the world of Politico Military affairs post 1989. In particular he highlighted the decline of ideology with the corresponding emergence of new national leaders whose policies are more overtly pragmatic than those based on a preconceived world vision.

In his analysis of the individual’s need for recognition and respect from “the group” there is an immediate and self evident read across to why NATO membership continues to be a prime foreign policy objective for a number of European nations. Fukuyama also described the emergence of Muslim fundamentalism, or more accurately radicalism, as a response to states’ failure to address the aspirations of their people in a world dominated by liberal democratic values.

I have only briefly sketched over these themes as a backdrop to the current debate. However for the outside observer the difficulty with much of the academic analysis is that it can only hope to identify trends. Important though these are, in an alliance of nineteen members not all would accept or indeed recognise the validity of such trends. By the same token, the new pragmatism described by Fukuyama has often been a source of tension within an alliance where many decision makers and opinion formers spent the formative years of their careers during the certainties of the Cold War.

NATO and the Use of Force

Most analysts would agree that the crises and security challenges in the modern era are increasingly complex and multi faceted. Rogue states by definition do not comply with international standards of behaviour. States, which are threatened by internal threat, are often unable to exert control over extremist groups and the descent into civil war is notoriously bloody and vicious.

Fundamental to understanding the use of force in the modern era is the issue of escalation. Force is the ultimate deterrent, but the use of force is a cumulative process not

9 The End of History and the Last Man” Francis Fukuyama, Hamish Hamilton ISBN 014010134557.

an absolute. A show of force (the raised fist) may be sufficient to win an argument, but once force is applied and the first blow struck, the initiator must be ready to follow through with if necessary increasing levels of force¹⁰.

NATO's value, both during the Cold war and in the modern era lies in its ability to escalate pressure through a range of levels, if necessary (however unlikely) to that of the nuclear strike. NATO was to paraphrase Roosevelt the "Big Stick" which allowed the International community, and particularly the European nations, to "talk softly".

NATO's task during the cold war was largely one of deterrence. In the modern era the task is more likely to be one of compliance; both in the strict sense of ensuring that warring parties comply with the terms of peace settlements (e.g. the Dayton accords in Bosnia) and in the wider context (as in Kosovo) that states comply with internationally accepted norms of behaviour.

In the main, the NATO allies no longer have to deal with the risk that invading forces will overrun their territory. The new risks are mostly concerned with the threat to the world economic and political order and to regional stability.

The activities of Rogue states, outbreaks of civil war, the internal collapse of regional powers, neighbours or trading partners may have a significant impact on NATO allies. Terrorist outrages are horrifying, but none of these threats are likely to lead to the overthrow of allied governments and the subjugation of the entire population to an outside power, which for the allies was the singular menace of the Cold War.

The task of maintaining the Status quo in the Nuclear Age was quite different to that of the modern era. Massive Assured Destruction and Flexible Response were, whatever one's moral position, perfectly sound intellectual and military responses to the threat of invasion by a large well organised and resourced opponent such as the Former Soviet Union.

During the Cold war NATO, its structures and the conventional forces of the allies were not designed to defeat the Warsaw Pact on the plains of central Europe, but to act as part of an escalation, or trigger process which if activated brought the risk nuclear Armageddon.

The Cold War NATO provided a mechanism that would allow the allies to be locked into the global balance of nuclear power. Although administratively and procedurally quite complex the conceptual approach underpinning the design of NATO's Cold War decision making architecture was relatively straightforward.

¹⁰ See also Richard J Barnet "Reflections on the Use of Force" and Professor Robert O'Neill " The Use of Military Force: Constants Factors and new Trends.

Consensus was needed, not on the threat itself, but on the means to meet the threat (the Plan) and on the day, that the threat itself (i.e. invasion) had indeed materialised. NATO's extensive planning architecture devoted 40 years to developing scenarios and ways to meet this one massive challenge of a Soviet invasion. NATO's decision making structures were designed to achieve and support a consensus on the plan.

NATO allies had already largely given Consent that their national Armed forces should be developed and deployed to meet the objectives of the NATO plan. Once the threat materialised then Consent to use the forces would be transferred to NATO's Strategic Commanders (SACEUR and SACLANT).

The Nuclear Balance of Terror in the Cold War also introduced a distortion to Von Clausewitz famous dictum about war "being the continuation of politics by other means"; the idea in many capitals that somehow there existed a dividing line between Diplomacy and the use of military force.

The aim of the balance of terror is to achieve a "Mexican stand off" but to avoid reaching the point where the gun is pulled from the holster, since the scope for discussion beyond that point so severely constrained as to be almost suicidal to the party which attempts it. In essence the role of Diplomats becomes to prevent war, while that of the military to pursue it once diplomacy has "failed".

This view on the supposed dividing line between Military and Diplomatic actors is at odds with pre cold war historical experience, but it is still widespread. Elements of the argument can be found in the US government's EuroStrategy 2000 "Strengthening Transatlantic Security - A Strategy for the 21st Century" published under the Clinton presidency.

Unfortunately these ideas have all too often also been reflected in the design of national decision making structures. Thus greatly complicating the task of adapting Alliance structures.

For those nations who still face a real risk of territorial aggression by their neighbours, the issue of whether NATO remains principally a collective defence organisation is one of practical self-interest. They naturally do not wish to see any refocusing and possible weakening in NATO's military preparedness. For others for whom NATO represents the physical manifestation of US world dominance, constraining NATO's development beyond collective self-defence may allow other international organisations to develop, where the US is not such a dominant force.

The development of the European Union's ESDP can be seen as one such organisation, but it is also a recognition that modern crisis management requires a holistic response

which allows both civil and military capabilities to be used together, i.e. in a quite different way to the Cold War balance of terror.

The still widespread view that NATO should remain essentially a military alliance and should only deal with the use of force has had profound implications for NATO's ability to adapt its structures to meet the challenges of the modern era.

NATO has been reluctant to build links with other crisis management organisations. Despite a high degree of practical cooperation with civilian agencies in its Balkan operations, until relatively recently NATO's concept of Civil Military Cooperation (CMIC) was still largely based on an old model which aimed to solve the problem of how to keep civilians away from the battlefield and how to prevent an exodus of civilian refugees from clogging up the main military supply lines.

The supposed distinction between the Political/diplomatic aspects and the military aspects of crisis management has meant that this divide is largely maintained within NATO's internal structures in a way that risks duplication of effort and delays in decision-making.

Force Structures

In the early 1990's NATO began to redesign its Force and Command Structure to meet the challenges of the Post Cold War era. One striking change was the reduction in US dominance at the top of the NATO Command Structure with the decision to cut the post of the American Deputy SACEUR¹¹, and the corresponding increase in responsibility and role of the European DSACEUR. The process of change is still ongoing as NATO applies the lessons of its operations in the Balkans (which has also had the effect of increasing the European role in the Alliance's military structures).

The dominant political and economic driver of the period was the desire to capitalise on the supposed "peace dividend". However as with any major structural reform, NATO's military adaptation has been a slow process where vested interests and bureaucratic inertia resistance to change tried and tested ways of working have acted as a major brake on progress. The same can be said for the reform process of NATO's civil arm (see below).

The existence of an integrated multinational command structure has long been seen as one of NATO's major strengths. For the military, 50 years of working and training together

11 Supreme Allied Commander Europe.

in a multinational environment has built up an unparalleled degree of trust and experience. At a purely practical level the NATO command structure also provides a career path for the military that might not otherwise exist.

Although the larger powers have often retained national military procedures, the NATO “way” laid the bedrock and provided the confidence to act in coalitions outside the NATO framework.

For politicians the integrated command structure was originally a method to ensure that all the allies shared the same risk and were “locked into” the decision making process. In the post Cold war era the logic has to some extent been reversed with the integrated military structure becoming the mechanism that allows every NATO ally to be a stakeholder in any military operation.

One cannot ignore the fact that the NATO command structure, with its numerous headquarters and facilities was also important in both economic and social terms. More than one NATO Headquarters is located in a previously economically deprived area.

Thus while nations individually implemented major cutbacks, withdrawing from bases abroad, closing bases at home and cutting back the readiness of their Armed Forces, there have always been strong arguments and pressures working against radical change at multinational level.

As a result the first round of restructuring completed in 1999 left in place an architecture still better suited to the Cold War task of territorial defence. This was particularly true for the Joint Sub Regional Headquarters (JSRCs), which were specifically designed and intended as a static non-deployable asset.

This was not the outcome sought by the NATO military themselves who were increasingly to recognise that future operations (even for Article 5) were likely to be of an expeditionary nature. The experience of crisis management operations in the Balkans since 1995 has only served to reinforced the NATO military in this view.

Work on the major deployable multinational headquarters structure, The Combined Joint Task Force Headquarters (CJTF) has been underway for nearly a decade. The advocates of this project argue that it will provide a key capability both for European only operations and for NATO operations beyond the Alliance’s traditional theatre of operations, for example the possible Humanitarian support operation which was at one time mooted for Afghanistan.

Only time will tell whether the CJTF concept proves to be the type of capability NATO and the EU require. There are equally strong arguments for supposing that this level of command will only be required for high intensity operations close to if not actual war fighting.

In real world crisis management operations in the Balkans, NATO has made use of a lighter Force structure based around its high readiness Headquarters, The Allied Command Europe Rapid Reaction Corps (ARRC) and the Allied Command Europe Mobile Force Land (AMFL). NATO is currently developing the capability to deploy more such units including the Eurocorps.

The military command structure being established for the ESDP also uses a lighter force structure. The NATO experience in real world crisis management operations suggests that the Strategic level Commander plays a more crucial role than currently allowed for in the ESDP architecture. This is particularly the case in the early stages of an operation. Nations value having a trusted senior commander to whom they can have instant access. Giving this role to the commander in the field as implied under the ESDP arrangements risks placing an unacceptable burden on the officer who already has a major task in managing a complex multinational operation in a difficult environment.

It is striking that when the Operations in Bosnia and Kosovo were at their most intense, the middle level NATO Headquarters, in both cases AFSOUTH based in Naples, was not what the outside observer might expect. AFSOUTH has always played a key role for Air operations, but for ground operations the driving force was very much the relationship between NATO's Supreme Allied Commander (SACEUR) who was in direct contact with capitals and the theatre commander on the ground.

It was only when the operations had stabilised that AFSOUTH was given what would normally be considered its traditional role. This may offer some lessons for the development of a suitable command structure for "European only" operations under EU auspices and indicate how NATO's command structure could develop in future. NATO's experience has underlined the importance the nations attach to having a permanent strategic level commander (in particular SACEUR) to whom they can turn in times of crisis. The ESDP architecture currently has no equivalent post; although the possibility of developing the role of the Deputy SACEUR (the senior European commander in the NATO military structure) to fulfil this need has been discussed.

NATO's Political and Diplomatic role

The task of adapting NATO's Political /Diplomatic structures has also been a major challenge and the area where arguably most work remains to be done if NATO is to meet its full potential.

Both the 1991 and 1999 Strategic Concepts agreed to develop NATO's area of policy responsibility to develop the organisation towards a Politico Military forum; expanding the NATO remit to place more emphasis on "Security " matters rather than just a collective defence alliance¹².

Some would argue that in any case the United States has never needed NATO for self defence; that it was the military and industrial might of America and particularly President Reagan's SDI which eventually bankrupted the Former Soviet Union and brought about its demise. It can be argued that contribution to NATO was the price Europe paid to ensure US protection.

If one considers that Defence is about protecting the metaphorical "castle walls" and Security is about forging alliances with neighbours (often by marriage if one continues the medieval analogy) in order to keep the enemy even further away from the castle, then Cold War NATO was indeed much more a security organisation for the United States.

This premise gives rise to the key issues that NATO must tackle if it is to remain a viable force in the politics of the 21st century. If in contrast to the US, for the majority of European Allies NATO has largely been and for some still is, predominantly an organisation concerned with Defence will they be prepared to adapt the organisations structures and modus operandi to effectively bridge the gap between security and defence.

The principal actors in this process of adaptation and change are the Secretary General his staff and the North Atlantic Council (NAC). The extent to which these bodies are able to adapt to the new challenges will be the benchmark for determining whether NATO has a future.

The Alliance has been remarkably fortunate in the calibre of the three men who have occupied the post of Secretary General since the end of the Cold War; the late Manfred Woerner, Javier Solana, and currently Lord Robertson of Port Ellen. Three very different individuals who brought quite different strengths to the post, but who have all taken the new agenda forward and developed the role of the Secretary General.

It is often suggested that in today's world of instant communication, jet travel, videoconference links, etc. the role of ambassadors and diplomats has been marginalized. Senior politicians and decision makers can deal directly with each other. The Internet, and

12 In paragraph 20 of the 1991 Strategic Concept document the allies sought to link this new role back to Article 4 of the original North Atlantic (Washington) Treaty, and to establish "The Alliance as a transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interests, including possible developments posing risks for members' security, and for appropriate coordination of their efforts in fields of common concern".

24-hour news coverage means that senior politicians have to be ready to react in much shorter timescales.

Technological advances have certainly brought great change to the world of diplomacy and high-level decision-making they have not changed the fundamentals of negotiation or consensus building.

High-level shuttle diplomacy (be it physical or virtual) has its place but successful negotiation, as in the commercial world depends on effective delegation to intermediaries who can, develop the outlines of agreement, test and flesh out differences, dividing real obstacles from misunderstanding and prepare the ground for an eventual accord.

Although most large bureaucratic institutions encounter considerable internal resistance to change, for NATO the task of adapting has been made more complex, as mentioned in the preceding sections, by profound differences of view in several allied Capitals about the desirability of such changes in the nature and functioning of the Alliance. Some considered that other organisations notably the European Union or the OSCE were better suited to deal with security matters¹³.

The NATO International Staff structure underwent an initial re-organisation in the early 1990's, but it has essentially remained much the same as during the Cold War. One potentially significant development was the creation of the Balkans Task Force to cover NATO's intervention and supporting role in Bosnia. (See below on how this has worked in practice).

Although NATO has a well developed committee structure The North Atlantic Council remains by far in a way the most important actor, jealous of its power and privilege and the only body capable of driving forward such fundamental change.

The North Atlantic Council like so many high level committees has its own dynamic, a combination of the personalities of the Ambassadors who make up its membership and its own peculiar ethos.

There is little to be gained by dwelling on the former, other than to make two remarks. Firstly that an organisational structure that is too "personality dependent" may like the proverbial Statue with feet of clay, not be sustainable in the longer term. Secondly to underline the importance of the Ambassador/mission being linked to the capital's decision making "inner sanctum". Generally speaking this is so, but given the speed of

13 See Senator Roth's comments in Congressional Record N.º 12 Vol. 138 on proceedings of the 102nd Congress, Second Session.

modern communications and the pressure for instant response, it becomes crucially important.

This brings us to a problem peculiar to NATO Ambassadors in that they are representing at the same time and often on the same issue at least two if not three arms of government – the Ministries of Defence, Foreign Affairs and the Head of government/state.

In the WEU experiment it was decided that Ambassadors should sit alongside their military counterparts so that WEU Council meetings would be truly Politico/Military. Some nations were uncomfortable with this arrangement for historic reasons, but the advantages in terms of rapid decision-making were self-evident. This arrangement was replicated throughout the WEU structure.

Largely in response to the WEU initiative and in order that the two organisations could meet together below the level of the Council, NATO created a Politico/military committee in the form of the Policy Coordination Group (PCG). However elsewhere the NATO committee structure remains essentially divided into military and civilian bodies. As discussed above there is a strong element of Cold war thinking in this reluctance to see crisis management as very much a joint process.

It is perhaps illustrative in this context to look at the terms of reference agreed for the European Union's Political Security Committee¹⁴ which has been set up to oversee the EU Security and Defence Policy.

It can be argued that in establishing this body the European allies were attempting to establish a template for how the NAC might work in future. The key phrase in this text is that the PSC will exercise the “political control and strategic direction” of a military crisis-management operation.

If this means that the Council and the PSC will set the political parameters for the operation then this is helpful guidance. If on the other hand the Council/PSC assumes that their task is one of day-to-day control then we are wandering dangerously close to micromanagement.

Modern crisis management is far too complex to be run by committee. The task of such bodies is to provide consensus for action and to delegate authority to others to implement that decision.

14 Annex III of Annex VI of the EU Presidency Report to the Nice Council.

Recent NATO Balkan experience as a model for the future

Despite the experience of operations in Bosnia where NATO (albeit in the form of IFOR and subsequently SFOR) had to work closely with a wide variety of international organisations on a daily basis, NATO did not establish a framework at Brussels level to deal with other International Organisations on a regular basis.

Little attempt was made to develop an executive diplomatic arm that could establish such links; nor was it foreseen that in an emerging real world crisis NATO might require to deploy representatives to the region to act as the organisation's eyes and ears on the ground.

In the run up to and during the Kosovo crisis the lack of a diplomatic arm became a quite serious problem, particularly after NATO deployed troops to The Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) to support the OSCE sponsored Kosovo Verification Mission (KVM) in late 1998.

The FYROM authorities were naturally concerned that assisting the International Community in this way might provoke an aggressive reaction from President Milosevic, to which they were well placed to respond.

Although NATO did appoint a "Special Envoy", the former German Ambassador Eiff, an experienced diplomat who had the trust of the local authorities, his appointment and the lack of practical support for his role was symptomatic of the ad hoc "one man show" approach which dominated NATO thinking.

As General Wesley Clark vividly describes in his book on the period "Waging Modern War"¹⁵ senior NATO military commanders both at strategic level and on the ground were increasingly asked to carry out a quasi-diplomatic role.

When NATO anti-radar missiles inadvertently landed in Bulgaria during the Air Campaign it was the NATO military commanders who visited Sofia, appearing on national television to explain and reassure this vital ally.

This situation continued to the end of the Kosovo crisis when the key "peace" documents the Military Technical Agreement with the FRY and the Undertaking to Demilitarise with the Kosovar guerrillas, were again essentially drafted by NATO's military arm and negotiated by the commanders on the ground.

¹⁵ "Waging Modern War" General Wesley Clark, Publicaffairs Ltd, 2001 ISBN 1903985080.

Two years later Ethnic Albanian guerrillas in the Presevo valley of Southern Serbia began an insurrection that subsequently spread over the border into neighbouring FYROM. Since the vast majority of KFOR's logistical support transited this area, NATO had reason to be concerned. Once again NATO's early effort to defuse the emerging crisis was led by the NATO military commanders on the ground and their civilian staff.

However in the intervening period the European Union had been strengthening its own crisis response capability via the development of the European Security and Defence Policy. It had deployed a small unit of its unarmed monitors, the ECMM into the region and more importantly had begun to develop a political and economic partnership with FYROM with the signature of a Security and Stabilisation Agreement.

Thus both NATO and The European Union had a stake in the stability of FYROM. Under the leadership of the EU Secretary General, (former NATO Secretary General) Dr. Javier Solana, the EU began to play a greater role, working alongside Lord Robertson and NATO, in resolving the crisis.

In many ways this was a significant change in the role usually played by a NATO Secretary General. Although it would be a simplification to suggest that hitherto the NATO Secretary general's role was limited to chairing the Council and supervising the International staff, it is true to say that, in contrast to his counterparts at the UN and the EU, The NATO Secretary General had not previously been given such autonomy to act and negotiate on behalf of the organisation¹⁶.

Both NATO and the EU had the considerable advantage, in contrast to the OSCE, (or by the same token the UN) of possessing readily deployable assets, in terms of men and equipment, to support on the ground the efforts of the two senior level negotiators.

Gradually the NATO civilian machine in Brussels began to become more involved and a team led by the head of the Balkans Task Force, Peter Feith was deployed to the region. The BTF had rarely if ever been used in this way before and its deployment not only provided a day to day back up and reinforcement to the work of the Secretary General, but also greatly improved the ability of the Council to monitor events and provide strategic level political guidance.

The subsequent signature of agreements between political representatives of the various ethnic groups brokered by the NATO and EU negotiators paved the way for NATO

¹⁶ This process of accruing power to the post of Secretary General can be traced back to the role played by Dr Solana during the Kosovo air campaign, when the Council delegated considerable powers to the Secretary General and the SACEUR over the selection of targets. See "Waging Modern War; *ibid*.

to undertake Operation Harvest under which the Albanian guerrillas formally surrendered their weapons.

In the next phase the lead role on the ground would pass to the European Union and OSCE monitors, but in a repeat of the NATO Extraction Force for the Kosovo Monitoring Mission (KVM) mentioned above, NATO troops would provide a small military force¹⁷ to ensure that unarmed monitoring teams could be extricated should they find themselves at risk or taken hostage.

At the time of writing discussions are under way for the European Union to take over the “extraction” role from NATO using the new architecture established under the ESDP. Indeed there were some who argued in the early stages of the crisis that there was no need for NATO to take on the military role, that the EU was ready to assume this responsibility.

There are several reasons why this view could well be mistaken. Firstly the institutions of the ESDP are relatively new and untested. Politicians must have confidence in an organisation if they are to entrust the lives of their young men and women (and by extension their own political careers) to operations that will put them in harms way. NATO has earned that trust over 50 years of its existence and 7 years of testing crisis management in the Balkans.

Moreover NATO has, as discussed above, the ability to escalate the use of force and it has demonstrated the willingness to do so. The EU is an unknown quantity. Its ability and willingness to escalate the use of force unproven. The risk that warring parties might miscalculate the EU’s resolve had to be a factor in deciding to use NATO.

Twelve months later the events in FYROM have served to erode much of the institutional rivalry between NATO and the EU. A healthy dose of real world practical experience has been injected into an ESDP debate, which risked becoming overly centred on institutional theology. The role of the Strategic commander (as exemplified by the post of SACEUR and DSACEUR in NATO) is better understood. In sum the prospect for a successful transition to the first operation under the ESDP are more auspicious.

However the ability to escalate, the trust and confidence it evokes means that NATO is likely to remain the organisation of choice for the more challenging crisis management operations and almost certainly if the United States wishes to play a major role. If NATO can also apply the lessons for the development of NATO’s diplomatic and civil arm this can only serve to increase the organisations effectiveness.

¹⁷ Task Force Amber Fox.

New Strategic Partnership with Russia

At the time of writing the relationship between Russia and the Alliance stands on the brink of major evolution. The main catalyst for this were the events of 11 September when at least some in the Russian leadership recognised that there might be positive benefit in working with NATO (see below).

The decline from Empire is almost invariably a painful process, as the former western colonial powers, Britain, France and Portugal ought to recognise only too well. It should therefore come as no surprise that NATO has found developing a balanced relationship with Russia both challenging and problematic. Moreover, if the end of Cold War certainties has posed major intellectual and conceptual challenges for Western decision makers and opinion formers, then for Russia the process of coming to grips with the new era is arguably even more difficult and painful.

In the eyes of many Russians, particularly the political elite, NATO is an obstacle to Russian involvement in Europe. The 1999 Kosovo conflict, in particular the air campaign, only served to reinforce Russian fears about the Alliance and their own vulnerability. Unable to have any decisive influence over NATO's campaign, Russia was forced to fall back on dangerous and theatrical gestures such as their independent "dash for Pristina" ahead of the main KFOR deployment in June 1999 in an effort to show that Russia remained a force to be reckoned with.

Paradoxically despite their very different perceptions, Russia has had a clear plan and agenda for its relations with NATO: to establish a role equal to other allies, i.e. joint decision-making/or a veto and some would say to weaken the influence of the Alliance.

By contrast, despite the Founding Act, NATO has struggled to develop an overall concept, objective or game plan for its relationship with Russia.

Lord Robertson regularly called for a bolder approach with Moscow. Unfortunately NATO has had few "carrots" to offer. Indeed until recently attempting a pro-active engagement on issues to stimulate reform could have soured the relationship further. Despite generally good cooperation on the ground between Russian and NATO forces in Bosnia and Kosovo, officials within Russia's Politico/ Military structure (the Alliance's natural interlocutors) have been reluctant to engage. The one area where NATO could provide real assistance is in military reform but quite naturally this is a highly sensitive, if not embarrassing issue for them given the parlous state of the Russian military machine.

By comparison the European Union, under the Russian Common Strategy is well placed to offer incentives to reform. The EU offers a high level economic dialogue focusing

on WTO accession and institutional reform, underpinned by EU funding and a parallel political dialogue on ESDP. These are all things Russia wants.

The EU focus is on consolidating the rule of law, the administration, social and health sector reform, support for civil society coupled with police and judicial co-operation, in tackling organised crime. The underlying conceptual approach is to minimise the impact on western European economies and society by encouraging reforms that will provide Russia with a “soft landing” as it declines from its super power status.

NATO shares that objective, but needs to move from an incremental policy and to be firm in resisting Russian attempts at wedge driving. This argues for establishing a practical framework agenda that describes what NATO wants to achieve in its relationship with Russia, including both long and medium term objectives.

President Putin’s announcements following the events of 11 September offered the possibility of a radical new approach. The NATO/Russia Summit in Rome this year offers a major opportunity to establish a new relationship.

NATO Allies share a common threat and one where there is an evident advantage in pooling Russian and Allied expertise in combating that threat. Time will tell whether the NATO allies collectively can rise to this challenge, whether the new NATO/Russia Council will prove to be the mechanism within which formal cooperation can develop, and more importantly whether Russia below the level of the Presidency is willing to follow President Putin’s lead without seizing the opportunity to pursue old agendas.

Outreach, Partnership for Peace and Enlargement

The Outreach programme and its military expression, Partnership for Peace (PfP) has been one of the Alliance great success stories. What began as a largely political process now has a very real military underpinning. It is perhaps the area that demonstrates best the Alliance’s ability to adapt its procedures and objectives and rise to new challenges.

Whether the outreach programme should lead to eventual NATO enlargement remains a contentious issue. Those who seek to preserve the simplicity of the old architecture argue that allowing in new members risks complicating the decision-making structures. They point to the experience of the Western European Union or the OSCE to argue that an Alliance of 20-30 members will be unworkable, that the impact on NATO’s Integrated military structure would undermine NATO’s ability to conduct operations, that the Alliance would not be able to meet its fundamental collective defence commitments.

Against this argument are those who have argued, notably in North America for the “Big Bang”. Allow all the aspirant nations into the alliance.

Experience may suggest that advocates of the “Big bang” may be closer to what NATO needs, but there are other models that imply a major reorganisation of the way NATO does business. Bearing in mind that any decision to enlarge the Alliance is above all a political decision, it is worth looking at how the outreach programme has developed and changed over time in coming to a view on the best model for the future.

In the immediate aftermath of the Cold War the allies needed to establish a political dialogue with central and eastern European states, a mechanism which would publicly demonstrate that these countries were now part of the “Free World”, and to assist with military reconversion and to ensure that Communist dictatorship was not replaced by a military one.

Although in the early 1990s NATO was still predominantly a military alliance, the Strategic concept had set out an ambitious new Agenda. The development of the Outreach programme is arguably the one area where the Alliance has lived up to its ambitions.

Most former Warsaw pact nations very much shared NATO’s objectives. NATO was seen as an effective institution, driven by the US. Membership involved accepting clear achievable standards, but the hurdle was not as great as the major economic and legislative reforms required for European Union membership.

The first steps along the path in the form of participation in the North Atlantic Cooperation Council (NACC) allowed those outside the Alliance to demonstrate that they were now part of the NATO architecture. At the same time the NACC ensured that NATO’s decision-making structure, in particular its military structure was preserved.

NACC provided an extremely useful testing ground and a forum where former enemies could begin to work together to learn about and from each other. However political discussion in the NACC soon began to lack substance and there was pressure, both inside the Alliance and amongst the Partner countries for at least some Partners to be made full Allies.

NATO’s parallel military cooperation was also established in 1994 under the Partnership for Peace (PfP) programme. It began as an attempt to help non-NATO countries to reconfigure their Armed forces, both to ensure that they remained under civilian control and to assist them via the Partnership Planning and Review Programme (PARP) to become interoperable with NATO forces in possible Non Article 5 operations.

This latter aim took on real significance with NATO’s decision to deploy ground forces to Bosnia in 1995. The counter argument against those who suggest that enlargement

would damage NATO's ability to conduct operations is the real world example of 7 years experience of running very successful operations in the Balkans in cooperation with more than 30 other nations.

In 1997 NATO decided to admit Poland, the Czech Republic and Hungary as new members and confirmed its "Open Door" policy to admitting additional countries. In parallel the NACC was reinforced in a new format of the Euro Atlantic Partnership Council (EAPC).

Enlargement has been considered in classic terms. New members gaining positions in the NATO military and civilian hierarchy. But the line between ally and non-ally is becoming blurred in important areas.

NATO's article 5 Defence Guarantee is not an automatic call to arms. The relevant wording is "The Parties agree that ... if such an armed attack occurs, each of them, ... will assist the Party or Parties so attacked by taking such action as it deems necessary, including the use of armed force"¹⁸.

This builds on the lesser-known Article 4 which states that:

"The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened".

Nations participating in Partnership for Peace have also gained the right to request formal consultations with NATO if they consider themselves under threat¹⁹. This right has indeed been invoked, most notably by Albania and the FYROM during the Kosovo conflict. The subsequent commitments given by the NATO Secretary General Javier Solana, to those two countries governments, while not formally "Security Guarantees" came very close to an ad hoc and time delimited version of Article 5.

In parallel Non-NATO nations have and continue to work with NATO in real world crisis management operations. In early operations in Bosnia the non-allies had effectively

18 Article 5: "The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area".

19 Partnership for Peace Invitation Document issued by the Heads of State and government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Brussels, 10 January 1994. Paragraph 3 "NATO will consult with any active participant in the Partnership if that partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security".

no say in how these operations were set up (planned) or conducted. Nor did they gain significant command positions in NATO's operational command structure.

While at present there seems little prospect that we will see generals from Partner nations commanding NATO operations (the number of personnel and equipment they are currently able to contribute would not justify senior command positions), the 1997 EAPC Basic Document sought to increase Partners decision-making opportunities "to the maximum extent possible (and) relating to activities in which they (partners) participate".

This process has continued under the "Enhanced Politico Military Framework" under which Partner nations participating in NATO operations are given the opportunity to comment on draft operational planning before it comes to the NATO Council and well before their involvement via the EAPC. This is a significant new development allowing non-allies real influence at an early stage in the decision making process. Formally NATO allies retain the final decision making power and the only sanction non-allies have is to refuse to participate or to withdraw from an operation. However, NATO has already moved a long way down the road to the type of "variable geometry", which was tried in the Western European Union.

The process underway in NATO to involve non-allies is in stark contrast to that being developed in the EU for the involvement of non-members in the European Security and Defence Policy. The Documents agreed at the EU Nice Summit in 2000²⁰ offer consultation opportunities in a model that harks back to the NACC and the arrangements set up for Partner involvement in NATO's original IFOR operation. Although pressure from NATO allies has led to a more flexible interpretation of the Nice texts there are good reasons for supposing that the EU will be unable to go much further at least in the short term.

The EU institutions that deal with Security/Defence policy also deal with the Common Foreign Policy. So there are real practical difficulties over the participation by non-members in ESDP discussion in the EU. So far the EU Member States have not found a way to involve non-members to discussions on ESDP while excluding them from discussion on Foreign Policy issues.

There is also the issue of the way that the EU places greater emphasis on legal issues.

The EU ethos and experience is very different to that of NATO, which has developed a generally pragmatic approach, through which political level decision by the NATO Council is generally sufficient to implement even far-reaching changes.

20 Annex VI to Annex VI of the EU Presidency Report to the Nice Summit.

Although both the EU and NATO are based on International Treaties, the EU has developed a large amount of legal case law (the EU Acquis) and tends to operate in what to the outside observer might seem a rather legalistic manner where a legal opinion is regularly sought from the EU Council legal Service before decisions are taken. In some ways this is a relic of the EU's original function as effectively a supra national legislature where the major output were EU Directives which would then be implemented into the legislation of the Member States.

The result is that, one organisation operates on a basis akin to English common law i.e. through precedent and practical interpretation, while the other operates as though bound by the continental Civil Code where everything that is not specifically allowed is illegal. Unfortunately the overall impression left is that the European Union remains a more exclusive organisation rather than the openly stated "inclusive" arrangements that exist in NATO.

The role for NATO in the aftermath to the attacks on WTC and the Pentagon

If the fall of the Berlin Wall was the defining act of the end of the Cold War then surely the *Al Qaeda* attack in New York and Washington on September 11 was one of the key defining acts of the modern era.

The trends as with most defining moments in history had been apparent for some time, state sponsored terrorism crossing international boundaries goes back over 30 years. Islamic fundamentalism, or perhaps more correctly radicalism, has been a force in world politics for almost as long. The concept of Rogue States is well established, if not universally accepted. The fact that the attacks were followed by widespread speculation about the use of Weapons of Mass Destruction (WMD) by terrorists only echoed the deepest fears of some policy makers. Even Hollywood has explored this theme in its disaster movies.

However what was abundantly apparent in the immediate aftermath of the attacks was that while The International Community had recognised the emerging problem (the various risks to transatlantic security are clearly identified in NATO's 1991 Strategic Concept) it had not put in place an effective mechanism, still less articulated an agreed policy to deal with the problem.

The campaign against the Taliban and *Al Qaeda* has been pursued as a classic ad hoc coalition of nations formed to deal with a specific crisis as for example in the 1991 Gulf War.

This can be explained in that the United States and her allies, have front line experience in counter terrorism, counter proliferation and the war on drugs. They are also amongst the states that have the best-developed mechanisms and capabilities to identify, track and interdict terrorism.

The clear advantage of such a campaign is that agreeing the military strategy amongst relatively few nations is greatly simplified. The disadvantage is that the task of maintaining political consensus at international level is at once more difficult and in long term more time consuming and manpower intensive. A glance at the diaries of the senior US policy makers would serve to show at a glance how much high level time and effort is being expended on this one policy issue.

Most nations are prepared to adopt such a policy stance at times of war and that indeed is the term that President Bush has used to describe the campaign. However he has also said that it will be a long drawn out affair.

In the early stages of the campaign the US Administration also referred to “a Grand Coalition” something much broader, more proactive and holistic an approach than “Fortress America”. This may be the shape of the future. If so it would represent a profound change in the way nations and International Organisations do business.

However, for the majority of nations, and for many of our International Organisations, whose decision makers and opinion formers still carry much Cold War baggage, this is a very confusing and uncertain time. As Nicole Gnesotto and Philip Gordon have described²¹ it is easy enough to fall back on stereotypes and accuse America of being “a unilateralist superpower which acts alone and sees only military solutions to world problems”.

When NATO invoked Article 5 of the Washington treaty following the 11 September attacks some thought this meant that NATO might take a leading role in the campaign. Clearly this did not occur but the decision was nevertheless a landmark event, not only because Article 5 had never been invoked before, but also because it demonstrated a move towards NATO taking on the kind of political role that the Strategic Concepts envisage. The invocation of Article 5 was an extremely important political signal of solidarity and one which was appreciated and welcomed by the American public and media.

It was subsequently revealed in the press that NATO military planning was in fact initiated by the military arm of NATO, not for an offensive operation since it was clear that the United States wished to pursue the campaign using its own national resources, but for

21 International Herald Tribune, 13 March 2002.

a NATO humanitarian airlift to support the international aid agencies in their efforts to supply aid to Afghan refugees, both inside and outside the country.

As we now know, the plan was not put into effect. The use of military assets in such a task is very much a last resort, both for reasons of cost and as a general rule the international aid community prefers to use civil assets if at all possible.

However the very fact that NATO was prepared to countenance such an operation is significant, particularly after the years of internal wrangling among the allies over where NATO geographic responsibilities lay, the so called "Out of Area" debate. In an increasingly globalised world it is unrealistic to argue that transatlantic security cannot be deeply affected by events outside NATO's traditional borders.

That is not to say that NATO will on its own be the best or even the most appropriate instrument to use in every emerging crisis, or that the organisation is likely to develop a "global reach". It is also clear that at the time of writing the major players in the war against terrorism still appear reluctant to constrain their national policy options by involving the major international organisations.

Even if bilateral or multilateral coordination between nations is likely to remain the principle driving force behind the campaign against international terrorism, in the longer term, it is very much in the long term interests of the United States and her allies to ensure that the campaign against international terrorism continues to enjoy widespread international support and that the burden of combating this threat to world order is shared amongst other members of the international community. The current major players will need to encourage other nations to build their own capabilities to meet the terrorist threat and to ensure that these capabilities complement their own.

The main medium term and long-term policy objectives could be summarised as follows - to maintain the political consensus for the campaign - to separate moderate opinion from the extremists - to deny terrorist groups safe havens and resources, both material and financial - to develop new, and refine existing, national and international capabilities to meet the threat, specifically the capability to identify and track terrorists and to interdict their activities - and in the longer term to establish an environment²² where international terrorism is effectively monitored, controlled and ultimately eliminated.

There is little appetite for creating new costly international organisations. So achieving these objectives will require coordination of, diplomatic, military, economic and media policy and amongst the political elites (parties) in a way that has rarely been done before.

22 Including an effective legal (UN and EU) framework for counter terrorist action.

Such a holistic approach, where a variety of international organisations each have their part to play, mirrors what a modern commercial company would recognise as a project team or task force approach.

For such an approach to work requires the International Organisations and the nations themselves to have a clear view where their strengths lie, what each is trying to achieve and where they need to bring in, or develop links with, other organisations to ensure that the overall policy is coherent.

The G7/8 has been mentioned as a possible leading player and has the advantage of grouping together powerful and likeminded nations and covering both economic and political issues. It perhaps has the potential to act in the same way as the Contact Group has done in the Balkans, but with a much greater geographical scope. However, given its limited membership other International Organisations will have roles to play in providing strategic consensus and as force multipliers in action against the terrorist threat, as well as in dealing with its consequences.

The UN has an essential role to play in providing overall legitimacy for action, also a means to build up and maintain the widest geographic scope for political consensus. The UN Agencies (together with the EU, OSCE and NGOs) will continue to play an important role in alleviating the effects of world crises and underdevelopment, and thus addressing some of the root causes of terrorism, i.e. political and economic disenfranchisement.

The International Financial Institutions (IMF, World Bank, etc) also have a key role to play in this task. Although they have a traditional antipathy to policies where political criteria have a greater bearing than the purely economic and hence they have often argued against. Conditionality, the current shift away from infrastructure towards social projects may mean they are able to complement the role played by UN, EU etc in tackling the root causes of terrorism.

It is questionable whether the European Union's CFSP or ESDP bodies are sufficiently developed to take on a major new area of work effectively, particularly in any operational context. The EU has serious constraints in discussing within its formal structures any highly classified issues (which by necessity must underpin any attempt to track down terrorist movements).

However the EU has, a major role to play in building consensus and the essential framework for non military aspects of interdiction; for example in the areas of extradition arrangements, harmonising border controls, anti terrorist legislation, domestic security measures etc. The EU also has a key role in building consensus for economic sanctions and their implementation.

NATO is the natural forum for Europe and North America to discuss the security and defence aspects of the anti-terrorism agenda. As such NATO could play a key role in creating the hard-core of political consensus, which allies can then pursue in other fora.

NATO also benefits from an existing Politico/Military infrastructure with room to adapt, including an existing security/intelligence architecture. Past experience suggests that developing NATO as an intelligence-gathering instrument may be difficult, but there are ways NATO can be used as a mechanism for sharing assessments rather than exchanging raw data, which most allies do not have the background information to analyse. The experience gained in NATO in its work with other international agencies to tackling the problem of organised crime in Balkans may show the way forward.

NATO also has the potential to become the main forum for developing the military response to terrorism by encouraging other nations to develop capabilities to identify, track and interdict international terrorism

The NATO Outreach programme (via both EAPC and PJC) and Mediterranean Dialogue could be used to help non-NATO states buy-in to NATO anti-terrorism doctrine and to develop similar capabilities and links with allies capabilities. President Putin's apparent willingness to work with NATO opens up new possibilities. However, if NATO is to fulfil this potential it will need to improve its links with other organisations something that it has traditionally been reluctant to do.

The final model as far as NATO is concerned may be close to the mechanism adopted to deal with the problem of apprehending war criminals from the Bosnian conflict or more correctly, Persons Indicted For War Crimes (PIFWCs). In this little known area of policy, consensus for action against certain individuals is separated from the action itself, which is carried out by a smaller group of nations on behalf of the others.

Thus in the field of counter terrorism, there would need to be a strategic level consensus in a broad range of International Organisations, including NATO, that country X or organisation Y is a concern from an international anti-terrorism perspective. This would allow a range of both sanctions and other measures to bear aimed at removing the causes of terrorism. Below that level there might be agreement on a classified list of individuals or organisations linked to terrorism within that country or organisation. As with PIFWCs, action against those individuals/organisations would be the prerogative of the nations with the capability to take such action.

Conclusions

The enlargement debate brings into sharp relief the many questions surrounding NATO's future role. In essence what type of organisation is the NATO of the 21st century.

If NATO is still essentially a military alliance for collective defence, then perhaps the key question centres on whether the existing allies, and in particular the nuclear weapon states, are prepared to extend a collective security guarantee to the applicant nation and in the last analysis put its own national survival at risk to defend that nation.

If on the other hand NATO has become a major crisis management organisation where projecting and maintaining security is the key task, then the major determinant is whether the addition of new members will still allow the organisation to function effectively and whether the new members are able to contribute effectively to the tasks and challenges facing the organisation.

Either way, pressure to enlarge is unlike to reduce, as Fukayama observed, individuals and nation states have for the most part a strong motivation for recognition and respect. Membership of NATO remains a sought after "badge of office".

The events of 11 September showed that the analysis of NATO's strategic Concept was essentially correct. The threats that the majority of nation states that make up the Atlantic community are most likely to face are not invasion and the overthrow of the state by military means. Only a relative few applicant countries seek NATO membership for this reason.

The significant threats to nation states in the developed world are threats to states' internal security and to their external security interests. The *Al Qaeda* attacks showed that such threats can involve extreme levels of violence and high loss of life. Everyone is conscious that Weapons of Mass Destruction could produce much greater levels of destruction and casualties, but this is not likely to lead to the overthrow of the State and the subjugation of the entire population.

The Strategic Concepts sketched out a radical new agenda for NATO, and it is perhaps too easy to be critical of NATO for falling short of its ambitions. Change is costly and threatening perhaps no more so than in the field of military affairs. It is worth recalling that the catchwords of the early 90s were the "Peace Dividend" and "Downsizing".

In fact the experience of NATO operations in the Balkans has shown the Alliance to have been remarkably effective in adapting its military arm to meet the new crisis management and security tasks. The network of relationships established under Partnership for Peace allow for a degree of flexibility and interoperability with non-allies

that could scarcely be imagined a decade ago. NATO planners have shown the ability to plan effectively for operations far beyond the traditional geographic limits of the Alliance.

The challenge on the military side now lies with the nations rather than NATO itself. Agreement to further streamlining NATO's regional commands has been mooted by the NATO military before. The funds saved could be better spent on developing the High Readiness forces that NATO needs and uses.

Too many nations have yet to reconfigure their armed forces away from the task of territorial defence, where if required the whole population can be mobilised, and towards expeditionary operations. As a result many key national military resources are blocked in reserve formations that are difficult to deploy for crisis management operations. The ESDP is in part an attempt to overcome this problem and as such is a welcome development. It is complementary to NATO's own Defence Capabilities Initiative (DCI), which underlines the fact that for many allies defence spending still remains below target.

The real challenge for NATO as an organisation probably lies more in the adaptation of its civil and politico/diplomatic side and its ability to develop links with other organisations.

The real world example I have given of NATO's role in the 2001 crisis in FYROM may offer some pointers on the way forward, in particular the need to develop the role of the Secretary General so that he is able to act under his own authority to allow a stronger NATO voice in international political affairs; in a process where the Secretary General would inform the NATO Council, but not seek (or be given) formal guidance. In so doing, The Secretary General can serve, not only as the voice of the Alliance leaders, but on occasions as their conscience.

Such changes will need practical underpinnings, in particular the ability to deploy civilian negotiators to work alongside other International Organisations in defusing an emerging crisis. For example, in many organisations the post of Political Director has been created to act below the level of Secretary General on purely policy issues and to provide the key contact point for outside contacts. NATO currently has no such post.

During the Cold War the NATO committee structure was designed for a slow moving bureaucratic task. Today's NATO has to produce decisions and guidance to its military commanders often in a fast moving environment.

All the above suggests the time is right for a review of the internal structures of the organisation in Brussels.

As I have argued earlier there is also a strong case for further reducing the civil/military divisions in the current committee structures and by extension their supporting international staffs.

The threat of international terrorism and asymmetric warfare, brought into sharp relief by the events of 11 September presents a huge challenge to NATO, but also opportunities.

Some would argue that NATO's greatest service after 11 September has been in providing discipline to hold the US and the Europeans (and indeed, now also Russia) together against common "new" threats, while allowing the American "sole superpower" to be exposed to the views of its friends and allies.

There has always been an anti-NATO lobby within parts of the American society. Those who argue against any constraints on US policy (and who see the chimera of European caucusing at the core of the ESDP debate). One can hope that, as in the past, wiser counsels will prevail; those who recognise that a more political NATO need not be a recipe for weakness, but actually a more effective means of maintaining western solidarity, and an essential element in successful security action elsewhere.

In adapting to the challenges of the modern era, the "Old NATO", dominated by the United States has given way to a more complex set of relationships. The "New NATO" is no longer simply the means to provide the US with a bulwark against Soviet expansion, but one of the key instruments for promoting stability. At a time of increasing interdependence, (when for example just under ten percent of US Jobs depended on European investment) the importance of ensuring international organisations such as NATO are effective should be self-evident.

As I have argued NATO is well placed to play a leading role in key aspects of the campaign against the new menace of international terrorism. Russia and other non-allies seem ready to use NATO, but NATO still has to prove that it has the flexibility to adapt its decision making procedures to this and the other new tasks, to make the best use of the unique variable geometry established as part of its Outreach programme and thus to bring in the widest possible participation.

This year NATO leaders will have the opportunity at the Rome and Prague Summits to set out their agenda for the "new" NATO. But as always the real test will lie in how the organisation itself implements those decisions. Past experience suggests that NATO can and will rise to the challenge.

L'Union Européenne Après le 11 Septembre

La Politique Étrangère Commune à l'Épreuve des Normes Américaines*

Frédéric Charillon

Professor de Relações Internacionais do Institut d'Etudes Politiques de Paris. Director do DESS do International Carreers em Clermont.

Resumo

Desde o fim da Guerra Fria que as manifestações de um certo unilateralismo americano não deixam de inquietar os Europeus. Durante a guerra do Kosovo em 1999, ocorreram vários desentendimentos transatlânticos e a crise veio evidenciar os limites da União Europeia. Não tendo o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizado, explicitamente, a acção militar contra a Sérvia, diversos diplomatas europeus manifestaram a sua inquietação face a um duplo deslize da retórica americana tendencialmente política e depois moral, onde os contornos mudavam consoante os interesses de Washington. A invocação súbita da “comunidade internacional” liderada pelos Estados Unidos, e a banalização do apelo à “solidariedade atlântica” suscitaram reacções de suspeita senão mesmo de desconfiança.

A solidariedade com os Estados Unidos, mais que nunca, toma um carácter obrigatório. O artigo 5 da NATO foi invocado e a subscrição dos objectivos de guerra americanos tornou-se quase incontornável.

Qual o significado e o impacto desta situação para a União Europeia em particular para a definição de uma política externa e de segurança comum credível?

É conveniente recordar três pontos: por um lado o choque internacional produzido pelos atentados do 11 de Setembro saldou-se pelo pior momento diplomático para a União Europeia. Por outro lado e em consequência do primeiro ponto, a Europa deverá agora, gerir um risco político que hipoteca o futuro da sua diplomacia comum. A nova situação internacional comporta um certo número de oportunidades que os europeus fazem mal não agarrar, com a condição que exista uma vontade política.

Abstract

Depuis la fin de la guerre froide, les manifestations d'un certain unilateralisme américain ne laissent pas d'inquiéter les Européens. Pendant la guerre du Kosovo en 1999, plusieurs désaccords transatlantiques étaient apparus, et la crise avait souligné les limites d'une Union Européenne.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies n'ayant pas explicitement autorisé l'action militaire contre la Serbie, plusieurs diplomates européens avaient manifesté leur inquiétude face à un double glissement de la rhétorique américaine vers un registre politique, puis vers un registre moral, dont les contours changeaient au gré des intérêts de Washington. L'invocation un peu rapide d'une "communauté internationale" rassemblée derrière les Etats-Unis, la banalisation de l'automatisme de la "solidarité atlantique" avaient suscité des réactions de méfiance sinon de défiance.

La solidarité avec les Etats-Unis, plus que jamais, prend un caractère obligatoire. L'article 5 de l'OTAN a été invoqué. La souscription aux objectifs de guerre américains est quasi incontournable.

Quelle est la signification, quel est l'impact de cette situation pour l'Union Européenne, et plus particulièrement pour la définition d'une politique étrangère et de sécurité commune crédible?

Il convient de rappeler trois points ici: D'une part, le choc international produit par les attentats du 11 septembre est intervenu au pire moment diplomatique pour l'Union Européenne. D'autre part, et en conséquence du premier point, l'Europe doit maintenant gérer un risque politique qui hypothèque l'avenir de sa diplomatie commune. La nouvelle situation internationale comporte un certain nombre d'opportunités, que les Européens auraient tort de ne pas saisir, à condition d'en avoir la volonté politique.

* Este artigo foi publicado na revista “Culture et Conflits n.º 44 – Défense et Identités: un contexte sécuritaire global?”, Primavera de 2002, cujos direitos de publicação foram amavelmente cedidos pelo seu editor, Didier Bigo.

L'Union Européenne peut-elle résister à l'énorme rouleau compresseur américain qui s'est mis en marche, en matière de définition et de gestion de la sécurité et de la menace, au lendemain des attentats du 11 septembre 2001? La question peut paraître indécente, alors que le Vieux Continent manifeste surtout sa sympathie et son soutien sincère à une Amérique touchée au cœur. C'est pourtant celle qui hante les couloirs bruxellois, du Conseil européen ou de la Commission. C'est également celle qui occupe les esprits des décideurs au sein des diplomaties nationales.

Le problème de fond n'est pas nouveau. Depuis la fin de la guerre froide, les manifestations d'un certain unilatéralisme américain ne laissent pas d'inquiéter plusieurs pays Européens. Au temps de l'administration Clinton, les déclarations de Madeleine Albright sur «la nation indispensable», sa gestion du dossier irakien par exemple, avaient donné le ton. Pendant la guerre du Kosovo en 1999, plusieurs désaccords transatlantiques étaient apparus, et la crise avait souligné les limites d'une Union Européenne qui n'existait qu'à travers les diplomaties nationales qui la composent (par exemple dans le groupe de contact). Ses moyens matériels étaient apparus limités, les «différences» qu'elle exprimait n'étaient aucunement été prises en compte¹. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies n'ayant pas explicitement autorisé l'action militaire contre la Serbie, plusieurs diplomates européens avaient manifesté leur inquiétude face à un double glissement de la rhétorique américaine vers un registre politique (au nom de la sécurité) puis vers un registre moral (au nom des droits de l'homme), dont les contours changeaient au gré des intérêts de Washington². L'invocation un peu rapide d'une «communauté internationale» rassemblée derrière les Etats-Unis³, la banalisation de l'automaticité de la «solidarité atlantique» convoquée à l'initiative de la seule Amérique, avaient suscité des réactions de méfiance sinon de défiance. Et le ministre français des Affaires Etrangères, Hubert Védrine avait exprimé sa préoccupation que ce conflit kosovar ne constitue pas un précédent mais bien plutôt une exception, dans l'approche des conflits à venir⁴. Vint enfin l'élection de George W. Bush en Novembre 2000, son style, l'orientation «dure» de son administration, et sa

1 C'est Washington qui a mené la danse, sans considération pour les préférences du Vieux Continent, qui aurait aimé, notamment, un traitement plus neutre ou moins manichéen du conflit, et moins complaisant envers l'UCK.

2 Voir CORTEN, O., DELCOURT, B. (eds.) (2001), *Droit, légitimation et politique extérieure: l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles: Bruylant.

3 En fait de communauté internationale, ni la Russie, ni la Chine, ni le Brésil, ni l'Ukraine, ni l'Afrique du Sud, ni le groupe de Rio, ni bien d'autres Etats encore, n'ont signé les principales résolutions des Nations Unies sur le Kosovo, notamment la résolution 1244.

4 Voir notamment l'entretien de Hubert Védrine avec la presse indienne, le 18 février 2000, consultable sur la base documentaire du quai d'Orsay: www.diplomatie.gouv.fr.

gestion unilatérale de dossiers comme ceux du protocole de Kyoto, ou de l'initiative antimissiles.

L'événement du 11 septembre n'a fait que renforcer ces traits. La solidarité avec les Etats-Unis, plus que jamais, prend un caractère obligatoire. L'article 5 de l'OTAN a été invoqué. La souscription aux objectifs de guerre américains est quasi incontournable. La définition – sans cesse mouvante – de la menace telle qu'elle est formulée à Washington, est difficile à contester pour une diplomatie européenne⁵. Quelle est la signification, quel est l'impact de cette situation pour l'Union Européenne, et plus particulièrement pour la définition d'une politique étrangère et de sécurité commune crédible?

Il convient de rappeler trois points ici: d'une part, le choc international produit par les attentats du 11 septembre est intervenu au pire moment diplomatique pour l'Union Européenne. D'autre part, et en conséquence du premier point, l'Europe doit maintenant gérer un risque politique qui hypothèque l'avenir de sa diplomatie commune. Enfin, et néanmoins, la nouvelle situation internationale comporte un certain nombre d'opportunités, que les Européens auraient tort de ne pas saisir, à condition d'en avoir la volonté politique.

Un choc exogène dans un moment difficile

Les répercussions de ces attentats sur le système international, l'entreprise américaine de *coalition building* puis de *norms building* qui est mise en œuvre depuis le mois de Septembre, les reclassements diplomatiques, sont autant d'éléments nouveaux appelant des réponses en matière de politique étrangère. La PESC était-elle prête?

La politique étrangère et de sécurité commune telle qu'elle a été définie au titre V du Traité de Maastricht, amendée au fil des traités ultérieurs (Amsterdam, Nice) ou forgée par les différentes avancées politiques (notamment le sommet franco-britannique de Saint Malo en Décembre 1998)⁶, reste un objet mal défini. Plutôt que de remplacer ou guider les politiques étrangères nationales, elle se superposent à elles dans un ordre de priorité et

5 Ce constat n'est pas uniquement celui des Alliés américains de Washington, ni – encore moins – l'expression d'un anti-américanisme français. Il est également dressé par des observateurs américains, en termes d'ailleurs parfois plus durs encore. Voir les articles de William Pfaff dans le *Herald Tribune*, plus particulièrement: «The politics of terrorism, or civilians vs civilians», *IHT*, 10 janvier 2002 ; «Will the new world order rest solely on American might ?», *IHT*, 29 décembre 2001 ; «In its quest for supremacy, U.S. may squander partnerships», *IHT*, 15 décembre 2001.

6 Voir F. Charillon, «De Suez à Skopje: un nouveau partenariat britannique pour le XXIe siècle ?», *Politique Étrangère*, hiver 2001-2002.

avec un degré de contrainte qui peut varier selon les thèmes abordés et les régions du monde concernées. On connaît, en outre, les principales difficultés qui entravent encore son fonctionnement:

- a) un processus décisionnel encore obscur, avec des rivalités de compétences qui ouvrent la voie à de multiples confusions, aussi bien pour les Européens eux-mêmes que pour leurs interlocuteurs extérieurs;
- b) une cohérence qui reste à trouver entre les différentes dimensions de l'action extérieure (diplomatie pure, commerce extérieur, aide au développement ou à la reconstruction, élargissement, dimensions militaires...);
- c) un fossé persistant entre d'une part les attentes que peut légitimement faire naître l'immense capacité financière de l'Union et d'autre part la faiblesse de son engagement ou tout du moins de son autorité politique, dans les dossiers importants qui ont marqué les relations internationales des années 1990 (de la Bosnie au Kosovo ou à la Macédoine, en passant par l'Afrique des Grands Lacs, la Tchétchénie ou le Proche Orient)⁷.
- d) enfin une volonté politique qui fait parfois défaut, tant il est difficile de rassembler tous les Etats membres autour des mêmes objectifs ou des mêmes intérêts, à partir de priorités souvent divergentes.

En dépit des priorités annoncées lors des Conseils européens d'Amsterdam puis de Nice, ces points n'avaient aucunement été réglés. Il était donc probable que la réponse européenne aux attentats du 11 Septembre laissent apparaître les mêmes faiblesses et les mêmes contradictions. Et l'on a vu, en effet, l'Union Européenne en tant que telle s'effacer derrière les initiatives nationales. Dix ans après la guerre du Golfe de 1990-91, l'Europe en est-elle donc toujours au même point?

A la décharge de l'Union, le contexte était une nouvelle fois défavorable, pour au moins deux raisons. D'une part, l'exigence d'une réponse diplomatique aux attentats du 11 Septembre intervenait à un moment où la PESC, après Nice et dans la foulée de la crise du Kosovo, entamait un second souffle (avec notamment la mise au point du concept de PESD politique européenne de sécurité et de défense)⁸, sans pour autant être encore établie

7 L'expression «Expectation / Capabilities Gap» est de Christopher Hill, enseignant à la London School of Economics, et dont on pourra consulter l'ouvrage majeur en la matière: - Ch. Hill (ed.), *The actors in Europe's foreign policy*, Routledge, Londres, 1996.

8 Voir F. Charillon, «L'Union Européenne en 2000: le retour des intérêts nationaux», in A. Grosser (dir.), *Les pays d'Europe occidentale*, La Documentation Française, Paris, 2001.

dans ses nouvelles marques. L'outil de défense européen n'est pas prêt, et les nouveaux organes politiques et militaires pour la conduite de la politique étrangère et de défense commune (Le Comité politique et de sécurité⁹, le Comité militaire¹⁰ et l'état-major européen)¹¹, prévus en 1999, mis en place à titre provisoire en Mars 2001 et devenus permanents au Conseil de Nice, n'étaient pas encore pleinement effectifs ni encore moins rôdés. D'autre part, la nomination récente de Javier Solana (Octobre 1999) comme Secrétaire général du Conseil et Haut représentant pour la PESC, n'a pas complètement résolu les rivalités de compétence croissantes entre les différentes personnes habilitées à parler au nom de l'Union. Ainsi, en réaction aux attentats, on a pu enregistrer un grande effervescence de la part de plusieurs acteurs, qui ont semblé proposer autant d'analyses personnelles de la situation. Le Secrétaire Général du Conseil Javier Solana, tout en multipliant les voyages (notamment au Moyen-Orient – Israël, territoires palestiniens, Egypte, Jordanie, Arabie Saoudite, les 22-25 Octobre 2001), s'est largement exprimé. Dans un discours tenu à Rimini le 21 Octobre, il a tenu des propos ambigus sur le rôle de la culture dans les conflits actuels¹², insisté sur la faillite de l'Etat dans le développement de ces conflits¹³, et insisté sur la dimension purement afghane de la crise actuelle (plutôt, par exemple, que sur le lien avec la dimension moyen-orientale)¹⁴. D'autres ont exploré des pistes différentes. Ainsi le président de la Commission, Romano Prodi, qui n'a pas pour autant été en mesure de tirer

9 Composé de représentants permanents avec rang d'Ambassadeurs, ayant vocation à traiter, en temps normal, de l'ensemble des questions liées à la PESC. Dans le cas d'une opération militaire en temps de crise, il exercera sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération.

10 Composé des Chefs d'état-major des armées, représentés par leurs délégués permanents. Il donnera des avis et formulera des recommandations destinées au COPS, et fournira des instructions militaires à l'Etat-major de l'UE.

11 L'Etat-major intérimaire, comprenant initialement environ 20 experts militaires et huit secrétaires civils, va s'étoffer pour atteindre à terme 45 membres. Il a été décidé en Novembre 2000 de confier sa direction à un général allemand, Rainer, Schuwirth., contre une candidature française, ce qui a suscité une nouvelle tension entre les deux pays. Il mettra ses compétences militaires au service de la PECS et sera chargé de l'alerte rapide, de l'analyse de situations, et de la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg.

12 "Whether it be in Bosnia, Croatia, Timor, Chechnya or Rwanda, ethnic and religious dividing lines have been at the heart of conflict. Both ethnicity and religion are powerful symbols of identity, and provide a rallying point during times of uncertainty or external pressure. But they are frequently misused, and become themselves part of the problem. The result is that conflicts are now rarely the result of declarations of war between legitimate governments. Instead they arise from disparate groups of disaffected peoples who see no alternative method of addressing their perceived grievance, be it political, economic or religious".

13 "Conflict is increasingly born out of failed states. Failed both politically and economically".

14 «[...] Finally, whether we like it or not, we are all increasingly caught up in conflicts, even when their origins are geographically distant. [...] The result is that international issues now almost always have a domestic element. [...] Almost in every European household, Afghanistan is today at the heart of our daily preoccupations».

avantage du conflit pour faire oublier le discrédit dans lequel il est tenu par un nombre croissant de chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union. Le commissaire britannique chargé des relations extérieures, Chris Patten, a continué, avec un certain franc-parler, de proposer ses propres analyses¹⁵. Enfin, la présidence belge de l'Union (en fonction jusqu'à fin Décembre) ne s'est pas privée de profiter de l'occasion pour faire entendre «sa» diplomatie¹⁶.

Cela ne signifie pas pour autant que la diplomatie de l'Union Européenne a été totalement absente de la crise. L'Europe, en tant que telle, fut même beaucoup moins absente qu'elle ne le fut dans la guerre du Golfe voici dix ans. Ce qui laisse à penser que la création de la PESC à Maastricht puis ses développements ultérieurs n'ont pas été vains. Sur le fond, et en dépit d'une certaine cacophonie, que peut-on retenir? Il faut, pour répondre à cette question, tenir compte des positions du Conseil, organisme véritablement habilité à formuler des positions en matière de PESC, plutôt que de celles de la Commission ou du Parlement Européen, sauf naturellement lorsque celles-ci, par leur décalage avec les positions du Conseil, sont de nature à brouiller à l'extérieur la perception d'une identité européenne en matière de diplomatie. Plusieurs éléments se dégagent alors de ce que l'on peut, tant bien que mal, qualifier de «discours européen sur l'après 11 Septembre».

- 1 - Le soutien aux Etats-Unis a été largement confirmé, dès le 11 Septembre. Le 14 septembre a été décrété jour de deuil en Europe, puis, le 20 Septembre, l'Union et les Etats-Unis, dans une déclaration conjointe, se sont engagés sur une série d'actions communes pour lutter contre le terrorisme («Cette agression contre l'humanité a frappé au cœur d'une nation amie avec qui l'Union européenne partage le combat pour un monde meilleur»). Un Conseil européen extraordinaire

15 L'interview donnée par ce dernier sur *Arab News Network*, le 18 Octobre (après avoir publié un article dans le *Financial Time* la veille), proposait ainsi une vision claire mais toute personnelle des événements: 1 - ce n'est pas une guerre entre l'islam et l'Occident, 2 - il s'agit d'une campagne anti-terroriste de longue haleine, sur plusieurs fronts, qui doit être menée sous l'autorité des Nations Unies, 3 - l'aspect militaire de cette campagne devra rester proportionné et ne pas engager de moyens extrêmes, 4 - parallèlement, l'Europe [selon Chris Patten] veut voir le plan Mitchell mis en œuvre au Proche Orient, impliquant notamment la création d'un Etat palestinien (établissant ainsi un lien avec cette région du monde et minimisant la dimension purement afghane, contrairement à Javier Solana).

16 Le Premier ministre Verhofstadt a ainsi tenu le 23 Octobre un discours à Varsovie sur «Le nouvel ordre mondial après le 11 Septembre». Le 1er Novembre, il avait évoqué une possible pause dans les bombardements pendant le ramadan, allant ainsi à l'encontre de ce que répétaient les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. M. Michel s'était déjà illustré, dans les jours précédents, par les critiques qu'il avait formulées à l'encontre des «gesticulations» britanniques.

a reconnu le 21 Septembre la légitimité d'une riposte américaine aux attentats, sur la base de la résolution 1368 du conseil de sécurité des Nations Unies. Le Conseil européen a également appelé à la formation d'une coalition internationale aussi large que possible sous l'égide de l'ONU pour lutter contre le terrorisme.

- 2 - Pour autant, la résistance à l'unilatéralisme a été répétée. Les Européens ont insisté sur le rôle central de l'ONU, bien plutôt que sur l'extension possible des missions de l'OTAN. Des inquiétudes ont été exprimées également sur la conduite de la guerre par les Etats-Unis, notamment sur l'utilisation de bombes à fragmentation.
- 3 - Il est enfin important de souligner que l'Union européenne rejette clairement et explicitement tout amalgame entre terrorisme et monde arabe et/ou islamique, ainsi que le schéma du «clash des civilisations»¹⁷. Là encore, une inquiétude se fait jour, dans les cercles diplomatiques européens, sur la possibilité d'une dérive en ce sens si certains courants de l'administration américaine, marqués à la fois par l'unilatéralisme et par une vision plus manichéenne du monde, prenaient l'ascendant. On craint ainsi, pour être plus précis, des frappes américaines sur d'autres pays, surtout sur l'Irak si ce dernier pays était tenu responsable des derniers événements par Washington. De telles frappes auraient plusieurs répercussions négatives: elles feraient entrer les Etats-Unis dans le jeu d'un affrontement «Occident contre monde musulman»; elles susciteraient une radicalisation de la rue arabe, ce qui mettrait plusieurs régimes du Sud et de l'est de la Méditerranée, partenaires de l'Union Européenne dans le cadre du processus de Barcelone, dans une posture plus que délicate; enfin elles provoqueraient sans aucun doute des dissensions au sein même de l'Union, notamment entre les plus atlantistes (Grande-Bretagne, Pays Bas, Portugal...) et les autres.

La politique étrangère européenne dans la tourmente

L'Europe a-t-elle les moyens de s'opposer à des orientations imposées par la diplomatie américaine, et qui seraient néfastes pour ses intérêts? A-t-elle les moyens de proposer des

17 Si l'on excepte, bien entendu, les déclarations toujours inconvenantes du président du Conseil Italien, Silvio Berlusconi, sur la supériorité de la civilisation occidentale par rapport à la civilisation musulmane... Pour la version dure et non expurgée du «clash des civilisations», voir S. Huntington, «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs*, n°72(3), Été 1993.

alternatives à de telles orientations, et de trouver des partenaires internationaux pour la suivre dans ses éventuelles initiatives? Si l'une des définitions de la puissance est d'avoir la capacité «de faire, de faire faire, et d'empêcher de faire», force est de constater que l'Union Européenne se trouve bien démunie en la matière... L'Europe courait plusieurs risques dans cette affaire. Aucun d'eux n'a véritablement été évité.

Le premier risque, pour les européens, était celui de se comporter comme une caricature d'elle même, c'est-à-dire de se contenter de vagues formules insignifiantes qui ne reflètent jamais que la difficulté éprouvée par les partenaires à s'entendre sur autre chose. Et l'on retrouve bien, dans les réactions aux attentats, les déclarations creuses et faussement consensuelles, typiques de la PESC et qui provoquent traditionnellement la fureur de ses détracteurs parce qu'elles n'expriment aucune volonté politique véritable. Ainsi l'Union:

«reconnaît la nécessité de développer un dialogue approfondi avec les pays et régions du monde où le terrorisme prend racine» ; elle «souligne également qu'il faut intégrer tous les pays dans un système mondial équitable de sécurité, de prospérité et de meilleur développement, permettant [...] l'émergence d'une communauté internationale forte et soudée pour lutter contre le terrorisme»¹⁸.

Le second risque résidait dans l'éventualité d'une rivalité entre les diplomaties nationales. On sait, depuis la guerre du Golfe, l'importance que peut prendre le *timing* d'une crise internationale au regard des rapports de force interne à l'Europe, entre les diplomaties et les défenses nationales¹⁹. Apparaître comme un acteur clef de la future défense européenne (en termes de moyens) ou au contraire comme un maillon faible, n'est pas sans conséquences pour les discussions à venir sur l'organisation de la défense européenne. Or, tout est effectivement mis en œuvre, à Paris, Londres ou Berlin, pour mettre en avant son savoir faire, ou à l'inverse masquer ses carences. Les trois principales diplomaties européennes ont été sans surprise parmi les plus promptes à réagir aux attentats et à se positionner comme les fers de lance de l'analyse européenne, mais on compte au total, sur les deux premiers mois de la crise (entre le 11 Septembre et le 5 Novembre), pas moins de 48 tournées ou missions effectuées séparément par les ministres

¹⁸ Sources: Conseil européen.

¹⁹ La crise de 1990-91 avait démontré la plus grande marge de manœuvre de la France par rapport à l'Allemagne, quelques mois après la réunification, pour conduire des interventions extérieures. Mais elle avait aussi marqué les difficultés françaises à envoyer sur le terrain un nombre d'hommes conséquent (environ 15.000), alors que la Grande-Bretagne avait pu en déployer plus de 30.000.

des Affaires Etrangères européens au sujet de la crise afghane. Chacun n'envisage que son image nationale par rapport aux voisins, sans chercher à construire une option européenne.

A l'heure où l'unique porte-avion français Charles de Gaulle n'était pas opérationnel, et où l'armée française, dans sa transition vers une armée de métier, traverse une passe difficile, c'est avec une certaine crainte que Paris a abordé une crise dans laquelle Berlin se disait prête à envoyer 3.900 hommes pour des opérations militaires en Afghanistan. La France a donc voulu présenter le 1^{er} Octobre «son» plan d'action, envoyé à tous les partenaires européens, présenté en Iran, en Inde et au Pakistan (par l'envoyé spécial et ancien ambassadeur Pierre Lafrance), et articulé essentiellement autour de quatre points: le renforcement de l'assistance humanitaire d'urgence; la nécessité de préparer une solution politique proprement afghane pour l'après Talibans; la préparation d'un plan de reconstruction à long terme; la préparation d'un plan de développement²⁰. La Grande-Bretagne, de son côté, a mis en avant ses capacités militaires et sa solidarité infaillible avec Washington, vantées par un discours belliqueux. Cette attitude avait déjà été celle du Premier ministre Tony Blair dans la crise du Kosovo, ou dans la poursuite des frappes sur l'Irak. Il s'agit là de montrer la supériorité britannique en matière de capacité de réaction militaire, supériorité réelle à l'échelle européenne mais servie, en l'occurrence, par la tenue dans les jours précédents l'attentat d'un exercice militaire avec les forces du sultanat d'Oman dans l'Océan indien, qui était prévu de longue date et qui a réuni 24 000 soldats britanniques: autant le *timing* de la crise était mauvais pour l'image militaire de Paris, autant il était bon pour celle de Londres.

Ces «petits meurtres entre amis» n'auraient pas autant d'importance s'ils n'avaient pour conséquence la division, le manque de volonté commune, et la reprise de la course au leadership en Europe, cette dernière étant arbitrée savamment par les Etats-Unis. Les discours de Tony Blair ont ainsi valu à la Grande-Bretagne d'être qualifiée par George Bush d'ami «le plus sûr des Etats-Unis», ce qui est important pour Londres dans le contexte européen (on se souvient des craintes britanniques, après la réunification allemande, lorsque Bonn était en passe de devenir la priorité de politique extérieure de George Bush senior). Ses voyages nombreux, et ses initiatives diplomatiques (Asie Centrale, Inde-Pakistan début Octobre, Moyen Orient du 31 Octobre au 2 Novembre, par exemple), ont visé à le placer

20 L'activisme politique français s'est aussi reflété dans les multiples contacts téléphoniques du président Chirac, qui s'est rendu deux fois aux Etats-Unis; le ministre des Affaires Etrangères, Hubert Védrine, a également multiplié les déplacements, notamment en Inde, au Pakistan, dans le Golfe, au Maghreb, en Israël et dans les territoires Palestiniens.

au-dessus de ses homologues européens²¹. Plus encore, cet activisme a agacé ses partenaires, en prenant les allures d'une gesticulation, d'une tentative pour présenter la Grande-Bretagne comme co-belligérante auprès de Washington alors qu'elle n'en a pas les moyens militaires, et d'un effort pour faire oublier que Londres demeure le sanctuaire d'un bon nombre d'associations islamiques désormais montrées du doigt par les autorités américaines. La Belgique ou les Pays Bas ont ainsi déploré les initiatives de Tony Blair, parfois avec force.

Cette situation empêche les Européens de définir une position unique. Les désaccords sont apparents, et les rivalités patentes. Mais un autre point important a desservi l'ambition d'une politique étrangère et de sécurité commune européenne, point qui sur le moment n'a sans doute pas été suffisamment analysé: il s'agit des tentatives piteuses effectuées pour créer une sorte de directoire des trois grandes diplomaties - France, Grande-Bretagne, Allemagne - autour de la gestion de cette crise. Défendue par certains diplomates depuis longtemps, l'idée qu'un triangle diplomatique européen franco-germano-britannique était nécessaire s'était peu à peu imposée dans les esprits depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo en Décembre 1998²². Ce triangle n'était pas vu comme un club fermé ayant vocation à reléguer au second rang les autres politiques étrangères, mais plutôt comme le moteur et la condition *sine qua non* d'une politique étrangère européenne crédible. Or, après le 11 Septembre, les réunions à trois, présentées comme des sommets informels de l'Union, ont tourné au fiasco. Celle qui a eu lieu à Gand le 19 Octobre suscita la réaction outragée de Romano Prodi, l'agacement des petits pays, la colère de l'Italie et de l'Espagne. Le 4 Novembre, la nouvelle réunion proposée par Tony Blair à Londres, s'est terminée on ne peut plus mal pour l'image de l'Europe: le Premier ministre britannique fut obligé *in extremis* d'inviter Sylvio Berlusconi, puis José Maria Aznar, Guy Verhofstadt, Javier Solana, et le néerlandais Wim Kok, qui se sont imposés «à table» dans une atmosphère de règlements de compte publics. Pour finir, le président de la Commission Romano Prodi s'est réjoui ouvertement de la «mort du directoire à trois». Il oublie que cet échec est lourd de risques pour l'avenir de la PESC. Les «petits» pays reprochent désormais aux grands ce qu'ils considèrent comme une tentative arrogante pour confisquer la politique étrangère européenne²³. Cela mine la légitimité d'un triangle Londres-Paris-Berlin en matière de

21 Même si son voyage au Moyen-Orient, notamment en Syrie, a été particulièrement infructueux.

22 F. Charillon, «L'Union Européenne en 1999: sous la pression des événements», in A. Grosser (dir.), *Les Pays d'Europe Occidentale*, La Documentation Française, Paris, 2001.

23 Depuis la difficile repondération des voix au Conseil de Nice, le fossé entre «grands» et «petits» étaient déjà patent. Voir F. Charillon, «L'Union Européenne en 2000: le retour des intérêts nationaux», in A. Grosser (dir.), *Les pays d'Europe occidentale*, op. cit. Ainsi que D. Galloway, *The Treaty of Nice and Beyond. Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 2001.

politique étrangère, triangle que chacun s'accorde à considérer fondamental pour la mise au point d'une PESC digne de ce nom.

Le 11 Septembre aura encore eu d'autres conséquences néfastes pour l'Union Européenne: son statut de pôle potentiel a pratiquement disparu, sa voix diplomatique est mise en veilleuse, et ses carences militaires sont mises en lumière. Les attaques contre le World Trade Center ont d'abord renforcé de manière spectaculaire le statut des Etats-Unis comme puissance structurante, par rapport aux ordres de laquelle s'articulent les réactions des décideurs et plus largement des élites européennes. Avec des débats nationaux articulés autour de thèmes tels que «nous sommes tous américains»²⁴ ou «nous devons solidarité à nos alliés», la question d'une réponse purement européenne ne se pose pas. La grille de lecture proposée par George Bush s'impose à tous: «si vous n'êtes pas avec nous, vous êtes contre nous». Et avec la formule chère à Hubert Védrine «Amis, Alliés, mais pas alignés», Paris apparaît bien seul face aux Etats-Unis dans cette posture. Par ailleurs, en rivalisant de propositions *séparées* pour mettre sur le terrain des moyens militaires *nationaux* très limités, au service des Etats-Unis qui ne leur ont pratiquement rien demandé, les pays européens ne font que souligner les lacunes de leurs dispositifs un an à peine après la conférence sur les capacités militaires de l'Union, tenue à Bruxelles les 20 et 21 Novembre 2000. Tandis que l'on discutait, dans les mois précédents, des modalités de la mise à disposition de moyens de l'OTAN pour d'éventuelles opérations militaires européennes communes à venir²⁵, la crise afghane inverse le processus: ce sont des forces européennes, nationales et séparées, qui viennent en faible appoint à la demande des Etats-Unis, lesquels gardent la maîtrise de l'agenda et des choix stratégiques.

Dans la guerre du Kosovo, la France s'était retrouvée seule dans l'Alliance Atlantique pour demander que l'OTAN n'agisse pas comme gendarme du monde, en lieu et place des Nations Unies. Désormais, l'alternative est encore plus réduite: un débat est en train de naître aux Etats-Unis sur la question de savoir si l'OTAN est même encore utile à l'Amérique, ou si elle n'est plus qu'une structure encombrante, qui permet aux «petits» alliés européens d'avoir un mot – de trop – à dire. A la fin des années 90, les Européens mettaient un point d'honneur à ciseler leur propre formulation d'une politique

24 Comme n'avait pas hésité à le proclamer Jean-Marie Colombani dans son éditorial du *Monde* au lendemain des attentats (copiant ainsi l'expression formulée sous le coup de l'émotion la veille au soir à la télévision par la chercheuse Nicole Bacharan).

25 Dans la lignée des discussions qui avaient eu lieu Sur les *Combined Joint Task Forces* en 1993, puis sur la coordination UE-OTAN depuis le sommet de l'OTAN à Berlin en 1996, jusqu'aux arrangements dits «Berlin Plus» qui élargissent sur le papier une coopération encore jamais testée sur le terrain.

moyen-orientale différente de celle des Etats-Unis, leur propre définition de la criminalité internationale, leur propre agenda politique, leur propre approche de ce que les Etats-Unis appelaient les *Rogue states*, et avec lesquels l'Europe préférerait le «dialogue critique» à la mise en quarantaine. Si contestables ou insuffisantes que soient certaines de ces tentatives, elles avaient le mérite d'exister. Plusieurs mois après le 11 Septembre, l'agenda politique international américain et sa capacité à s'imposer semble laisser moins de marge de manœuvre que jamais à l'Union Européenne. Les «Etats terroristes» ou «ennemis de la liberté», sont désormais définis comme ceux qui ne se plient pas à la rhétorique dominante. La double question de l'imposition des normes et de la capacité à imposer son discours sur la scène mondiale se pose avec une force peut-être sans précédent.

Les opportunités du 11 Septembre: une marge de manœuvre possible pour l'Europe ?

Les positions communes exprimées au nom des 15 au début de la crise sont restées floues, et insistaient surtout sur ce que l'Union savait faire le mieux: le financement de programmes de reconstruction. Le directoire à trois promu par Londres avec Paris et Berlin ayant tourné court, reste un axe franco-britannique qui s'efforce de conserver quelques positions communes²⁶ mais sur fond de rivalité. Pourtant, des opportunités s'offrent aux Quinze, qui nous paraissent être de deux ordres:

- 1 - L'opportunité d'une reprise de l'initiative européenne en direction de plusieurs blocs régionaux.
- 2 - L'opportunité de ramener les derniers événements sur un terrain plus propice au savoir-faire de l'Union Européenne tel qu'on a déjà pu le mesurer dans les dernières années.

Les événements du 11 Septembre peuvent d'abord permettre à l'Union Européenne soit de développer sa présence et sa visibilité dans des régions du monde dans lesquelles elle n'a jamais véritablement été influente, soit de renouer des liens qui s'étaient récemment relâchés. Avec l'Asie centrale et l'Asie du Sud, régions dans lesquelles l'Union n'a jamais eu de relation prioritaire, c'est essentiellement en termes d'assistance - et donc de

26 Par exemple la déclaration de presse conjointe de Jacques Chirac et de Tony Blair, le 20 Septembre 2001 à l'Élysée: «Dans l'hypothèse [d'une riposte américaine], il est évident [...] que ni l'Angleterre, ni la France ne pourraient être absentes».

présence - financière que la question est posée aujourd'hui. Le lancement de programmes de financement, de reconstruction ou d'encadrement, permet d'envisager de nouveaux horizons pour la diplomatie européenne, dans une zone qui depuis la fin de la guerre froide était devenue une sphère d'influence américaine. Avec la Russie, l'affaire est plus complexe. L'agenda américain de lutte contre le terrorisme arrange le président Poutine, élu grâce à une guerre en Tchétchénie qu'il a - au minimum - exploitée, mais qu'il ne maîtrise plus aujourd'hui, et qui lui avait valu une brouille diplomatique avec plusieurs pays européens dont la France. Le 11 Septembre remet les compteurs à zéro. Le 3 Octobre, l'Union européenne et la Russie se sont engagées à renforcer leur coopération politique et la lutte conjointe contre le terrorisme, sans vraiment définir ce dernier concept. Il ne fait aucun doute que la situation permet à la Russie de réduire les opposants tchétchènes à ce vocable de «terroristes», et ainsi masquer à la fois la brutalité militaire et l'impasse politique, ce que ne peut soutenir l'Union Européenne. Mais dans le même temps, c'est précisément ce flou de la notion de terrorisme qui permet aux deux parties de tirer avantage de la nouvelle donne pour relancer un dialogue euro-russe que l'on pressent nécessaire à l'heure où les Etats-Unis renforcent encore leur emprise sur l'agenda politique mondial. Le 20 Octobre, avec la Russie, l'Union a réuni les 13 pays candidats à l'adhésion, les pays de l'Espace économique européen (Norvège, Islande, Liechtenstein), la Suisse ainsi que l'Ukraine, la Moldavie et les pays des Balkans occidentaux, dans le cadre d'une «Conférence européenne» pour coordonner leurs politiques de lutte contre le terrorisme international. Le prix à payer, pour les Quinze, est de «lâcher» la cause tchétchène pour la mettre dans la catégorie des «défis communs» et ainsi accepter de fait la rhétorique russe en la matière²⁷. Le gain étant la reprise d'un dialogue qui était devenu difficile avec Moscou.

Une limite de taille, cependant, à ce premier type d'opportunité: le Moyen-Orient. Avec l'Europe centrale et orientale, cette partie du monde fait partie de «l'étranger proche» de l'Union Européenne²⁸, pour reprendre une notion issue de l'analyse de la politique étrangère de l'ancienne Union Soviétique²⁹. Elle aurait sans aucun doute souhaité saisir l'occasion d'y exercer une plus grande influence. Les premières semaines qui ont suivi les

27 Voir la déclaration finale du sommet, du 3 Octobre.

28 Voir H. Sjursen, K.E. Smith, «Justifying EU foreign policy: the logics underpinning EU enlargement», *ARENA Papers*, n°1, 2001.

29 Voir T. Hopf (ed.), *Understandings of Russian foreign policy*, Philadelphia: Pennsylvania State University Press, 1999. Ou J-P. Massias, «Russie: crise d'identité d'un Etat en recomposition», in F. Charillon (ed.), *Les politiques étrangères: ruptures et continuités*, Paris: La Documentation Française, 2001.

attentats ont laissé penser que tel serait le cas: les Européens multipliaient les missions dans la région, un Forum Méditerranéen s'est tenu à Agadir les 25-26 Octobre, les déclarations se sont succédé³⁰, et une rencontre Arafat-Peres a même pu se tenir sous l'égide de l'Union Européenne³¹. Plus encore, les Etats-Unis eux-mêmes semblaient preneurs de toute aide extérieure capable de les aider à tenir le front «anti-terroriste». L'Union, qui bénéficie d'une bonne image dans le Moyen-Orient arabe et qui reste le premier bailleur de fonds de l'Autorité Palestinienne depuis le début du processus d'Oslo, pouvait jouer ce rôle: le président Arafat a d'ailleurs une nouvelle fois demandé à l'Union Européenne d'être plus présente sur le dossier du Proche Orient. Mais la «fenêtre d'opportunité» s'est vite refermée. A peine la victoire militaire était-elle assurée en Afghanistan que l'administration américaine revenait à un unilatéralisme dur, revenant sur ses déclarations d'ouverture à l'égard du monde arabe en général et des Palestiniens en particulier, pour assurer un soutien inconditionnel et l'impunité totale au Premier ministre israélien Ariel Sharon, y compris dans sa politique d'assassinats «ciblés» de dirigeants politiques adverses, dans sa politique de punitions militaires collectives contre des civils, et dans son choix de rompre tout dialogue avec la partie adverse³². Que peut alors faire l'Europe, sinon dénoncer le jusqu'au-boutisme israélien³³, et payer pour faire reconstruire les infrastructures civiles détruites volontairement par Tsahal?

Il reste cependant une autre carte aux européens: celle qui consiste à ramener les événements sur le terrain le plus propice à leur savoir faire.

Car le contexte marqué par un discours de lutte multiforme et de longue haleine contre un ennemi difficile à cerner, qui nécessitera d'avantage de réflexion, de concertation et de

30 Voir la déclaration sur le Moyen-Orient du 29 Octobre. Les 15 ministres de l'Union Européenne se sont retrouvés les 5 et 6 Novembre à Bruxelles avec leurs homologues du sud et de l'est de la Méditerranée, dans le cadre de la Conférence ministérielle EUROMED, afin de rappeler l'inéluctabilité du processus de Barcelone après les attentats du 11 Septembre, et de discuter du processus de paix au Moyen-Orient.

31 Sur l'après 11 Septembre dans cette région du monde, voir le numéro spécial de Confluences en Méditerranée, n°40, Hiver 2001-2002.

32 Le président Bush a notamment relayé une demande d'Ariel Sharon à l'Union Européenne, de ne plus recevoir Yasser Arafat (demande heureusement rejetée par les Quinze). Les Etats-Unis ont ensuite opposé leur veto à un texte demandant l'établissement d'un «mécanisme de confiance» dans la région, parce qu'il ne plaçait pas la responsabilité exclusive des violences sur les Palestiniens. Veto que le ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine, a jugé d'autant plus «incompréhensible» que les Etats-Unis avaient donné leur accord à cette proposition lors de la réunion du G8 à Vienne en Juin dernier.

33 La comparaison douteuse effectuée par le Premier ministre israélien, Ariel Sharon, entre Oussama Ben Laden et Yasser Arafat, a été à juste titre rejetée par les chancelleries européennes, qui avaient pourtant mieux toléré celle effectuée par Vladimir Poutine entre le terrorisme d'Al Qaida et le «terrorisme tchétchène»...

programmes à long terme que d'action militaire pure, massive et ponctuelle, constitue un terrain favorable pour l'Union Européenne. La PESG, telle qu'elle a pu être observée dans les crises internationales successives des années 90, comporte en effet quatre caractéristiques au moins. A savoir:

- a) elle est une «politique étrangère de proximité», c'est-à-dire une politique qui développe des actions visibles sur le terrain pour les populations concernées (*monitoring* d'élections, financement de routes, d'hôpitaux, de structures portuaires etc.), autant que des actions impliquant seulement les chancelleries³⁴.
- b) elle développe une «diplomatie du créneau», c'est-à-dire qu'elle intervient d'abord en complémentarité avec les Etats-Unis, sur les dossiers délaissés par ces derniers, ou lorsque aucune «grande puissance» (Russie, Chine ou autre) ne revendique une «sphère d'influence»³⁵.
- c) elle joue surtout un rôle de bailleur de fonds incontestable (notamment dans les Balkans et au Moyen-Orient).
- d) elle est une politique étrangère proactive plutôt que réactive, qui sait inventer des cadres d'action préventifs ou structurants (comme le pacte de stabilité pour l'Europe orientale dans les années 1993-94, ou encore le lancement du partenariat euro-méditerranéen), davantage qu'elle ne parvient à réagir rapidement et efficacement à un choc international exogène³⁶.

La situation actuelle correspond plutôt bien à ce «savoir faire» de la PESG. Javier Solana ne s'y est d'ailleurs pas trompé (lors du Conseil informel des ministres de la défense le 12 Octobre):

«As the causes of conflict becomes more complex, so our approach to prevention has to be more inventive. And terrorist, unconventional warfare calls for unprecedented responses. As we have seen over the last few weeks, the military is only one element of that response. We in the EU have reacted to the terrorist attacks by undertaking an ambitious range of measures, many of them in the area of internal and judicial affairs, and of control of financial flows. We are in particular having to look again at how we use information, both open and covert, how we share

34 Voir F. Charillon, «La stratégie européenne dans le processus de paix du Moyen-Orient: politique étrangère de proximité et diplomatie du créneau», in M-F. Durand, A. de Vasconcelos, Presses de Sciences Po, Paris, 1998.

35 Ibid.

36 Voir M. Holland (ed.), *Common Foreign and Security Policy: The record and reforms*, London: Pinter, 1997.

it, and how we protect it. Preventing conflict depends more than ever on access to good intelligence. [...] We also have to look deeper into the causes of conflict. As it is increasingly born out of failed states, a key option for peace has to involve assisting such states to rebuild themselves. [...] The European Union is in a unique position to address this issue».

Les premières réponses européennes imaginées pour la région Asie Centrale ont-elles été formulées en termes d'assistance et d'accords de coopération et de renforcement de l'assistance déjà existante (par exemple pour le Pakistan). En insistant sur la nécessité de développer des réponses "pas uniquement militaires" (comme l'a encore rappelé Jacques Chirac le 5 Novembre), en rappelant sans cesse la "complexité" de la riposte, son caractère "global", l'Union s'efforce de faire passer le dossier sur un terrain qui lui est plus favorable que celui de l'opération militaire, pour laquelle elle n'est pas prête. On pourra dire que depuis le Kosovo, l'Europe n'a que peu innové: elle compte toujours sur ses mêmes points forts, qui sont sa capacité d'organiser un grand nombre de réunions, et sa capacité à financer des programmes d'action. Il n'en demeure pas moins que ces deux atouts peuvent être utiles pour gérer l'après crise.

* * *

La notion de terrorisme n'est pas définie, ni encore moins balisée juridiquement, mais elle s'impose aux ennemis des Etats-Unis. L'activation de l'article 5 de l'OTAN a été décrétée, et l'Union Européenne apporte un soutien sans réserve à Washington, tandis que les diplomaties nationales rivalisent de zèle pour participer à la «guerre contre la terreur». Il est des matins radiophoniques ou le malaise du président américain après l'ingestion d'un bretzel est plus importante que les victimes civiles des conflits irakien, afghan et palestinien réunis. Vu du Vieux Continent, le monde de l'après 11 Septembre est bel et bien formulé par les Etats-Unis.

Mais la question qui se pose aujourd'hui à l'Europe n'est pas normative («l'Europe a-t-elle raison de soutenir son allié américain?»). Les deux continents sont alliés, les attentats étaient inexcusables, et après tout, on peut en penser ce que l'on veut. La science politique n'a pas à en juger. La question est bien plutôt: «l'Europe a-t-elle les moyens de faire autrement, jusqu'à couvrir les excès de Washington?». C'est le débat sur la puissance, sur sa définition, et sur ses instruments, qui est à nouveau posé. Et en la matière, le monde de l'après 11 Septembre s'annonce bien complexe. La *hard power* semble triompher, mais à condition d'avoir sur le terrain des alliés pour faire la guerre par

procuration³⁷. L'imposition des normes est plus importante que jamais, et les Etats-Unis ont imposé les leurs. Mais c'est *Al Jazira* qui a informé le monde, plutôt que CNN: pour la première fois, et contrairement au Golfe ou au Kosovo, il y a véritablement deux espaces de sens face à face³⁸, avec chacun ses moyens d'information. Entre *hard power* et «puissance civile», entre CNN et *Al Jazira*, l'Europe peut-elle se faire une place? Ou sera-t-elle absorbée par son alliance avec les Etats-Unis, en faisant de plus en plus semblant de l'avoir choisie elle-même («Puisque ces événements nous dépassent...»)? Paradoxalement, c'est la marche de l'administration Bush vers la prophétie auto-réalisatrice du Clash des civilisations - plus par ignorance et myopie domestique que par complot idéologique - qui offre un créneau à l'Union Européenne. Il y a aujourd'hui une demande d'Europe, du Caire à Ramallah. Il y a également une nécessité d'Europe pour le système international. Mais cela implique, de la part des Européens, une capacité d'initiative plus forte et plus réactive que celle qu'elle s'est forgée jusqu'à présent.

37 C'est l'Alliance du Nord qui s'est battu sur le terrain pour les Etats-Unis (à moins que ce ne soient les Etats-Unis qui aient bombardé pour l'Alliance du Nord...). Mais demain, en Irak peut-être, qui ira combattre Saddam Hussein, les Kurdes étant divisés, et les Chi'ites du sud trop impuissants ?

38 Z. Laïdi, *Géopolitique du sens*, Desclée de Brower, Paris, 1998.



Artigos

Acerca de uma Leitura Geopolítica das Relações entre Portugal e o Atlântico*

François Martins

Major-General

Resumo

O artigo pretende traçar uma breve perspectiva geopolítica da relação entre Portugal e o oceano Atlântico. Essa relação, embora sempre presente e importante, variou ao longo da nossa história. O autor, depois de tentar sumariamente caracterizar essas variações, analisa simplificada aquela relação no actual contexto do sistema global das relações internacionais. Dessa análise retira argumentos para afirmar que na ligação com o Atlântico poderão de novo ser encontradas as soluções mais adequadas para os nossos actuais problemas do desenvolvimento e da afirmação internacional, através da possível e desejável futura assumpção por Portugal de um papel de entreposto de importantes fluxos nas relações transatlânticas, em que as luso-brasileiras e as com a CPLP deverão desempenhar um papel central.

Abstract

In this article a brief perspective of the geopolitics between Portugal and the Atlantic Ocean is delineated. This relation, ever present and important, has continuously evolved through our history. The author, after attempting summarily to characterise these changes, analyses in a simplified way this relation in the present context of international relations. From this analysis he finds grounds to state that within this link to the Atlantic new solutions to our present problems in development and international assertion could be found. This could be achieved, for instance, through a desirable future role as a main outlet in the flux of transatlantic relations, in which the Portuguese-Brazilian and Portuguese-CPLP relations should play a major role.

* Este artigo constitui uma síntese actualizada das intervenções do autor durante as II e III Jornadas de Relações Internacionais realizadas na delegação no Porto da Universidade Lusíada, respectivamente em Maio de 1999 e em Maio de 2000.

1. Introdução

A ligação entre Portugal e o oceano Atlântico é, antes de mais, uma decorrência da Geografia. Mas a ligação entre a terra e o mar, quando a Geografia a permite ou mesmo a sugere, pode ser assumida, ou não, e sendo-o, pode sê-lo de muito diferentes modos, dando lugar a diversos tipos de comportamentos colectivos. A Geografia, só por si, não decide nada. São os homens que, através dos elementos culturais e das estruturas sociais, a ela se adaptam, que, em termos económicos, exploram os seus recursos, que, nas suas políticas, a interpretam e dela fazem seu instrumento.

No entanto, a Geografia sem dúvida condiciona a vida dos povos, em todos os seus aspectos, incluindo os fenómenos políticos. A questão da forma como a Geografia impõe, orienta, aconselha ou limita a Política, é uma questão central no pensamento geopolítico e tem sido objecto de diferentes explicações por diversos autores.

Para o alemão Ratzel¹, nos fins do século XIX, a explicação residia numa aptidão específica do carácter colectivo, a que chamou "*sentido do espaço*", pela qual cada povo, mesmo inconscientemente, sentia ou percebia um determinado espaço e as suas potencialidades. A forma como um povo se ligava ao seu território, como o explorava e dele tirava melhor ou pior partido, seria pois consequência de uma aptidão étnica ou racial, intuitiva, diferente de povo para povo, de alguma forma inscrita na respectiva personalidade colectiva, de alguma forma por ela determinada.

Para o francês Vidal de La Blache², contemporâneo de Ratzel, a explicação seria outra. Cada território oferecia à comunidade que o habita uma determinada gama de possibilidades, entre as quais esta, em função dos "*princípios de civilização*" que estruturam a sua cultura, livremente escolhia as que lhe interessava desenvolver.

Nos anos cinquenta do século XX o espanhol Jaime Vicens Vives³ debruça-se também sobre esta questão. Tirando a sua inspiração da obra do historiador inglês Arnold Toynbee, postula que a evolução das "*sociedades culturais*" resulta da natureza dos sucessivos desafios ou "*estímulos*" que lhes são postos pelos respectivos ambientes natural e social, e da forma como elas os enfrentam.

1 RATZEL, Friedrich, *Géographie Politique*, Paris, Fayard, 1987 (edição original alemã em 1897). O seu conceito de "*sentido de espaço*" ("*Raumsinn*"), porém, foi apresentado pela primeira vez numa obra anterior, a *Antropogeografia* (1882), conforme refere Políbio de Almeida no seu livro *Do Poder do pequeno Estado*, edição do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1990, pag. 105.

2 LA BLACHE, Vidal de, *Tableau de la Géographie de la France*, 1903.

3 VIVES, Jaime Vicens, *Tratado general de Geopolítica*, Editorial Vicens Vives, Barcelona, 1950.

Já nos anos sessenta⁴, os norte americanos Margaret e Harold Sprout põem o problema ainda de outra forma. Segundo o seu conceito de *"behaviourismo cognitivo"*, os indivíduos respondem conscientemente ao seu meio, natural e social, de acordo com a forma pela qual o percebem. Assim sendo, as ideias falsas, ou a mera ignorância, terão tanta influência como as percepções correctas na formação das preferências, das decisões e das acções. Mas, uma vez tomadas as decisões, a sua conversão em acto faz-se no meio, e então, só então, mas inevitavelmente, as falhas, os erros, as ignorâncias, as ilusões, na percepção das efectivas condições do meio, terão o seu preço. Ideia semelhante transparece, aliás, numa frase escrita na década anterior pelo brasileiro Josué de Castro⁵, quando afirma que a Geopolítica *"é uma disciplina científica que busca estabelecer as correlações existentes entre os factores geográficos e os fenómenos políticos, a fim de mostrar que as directivas políticas não têm sentido fora dos quadros geográficos"*.

Embora diferentes, estas várias hipóteses explicativas do modo como se processa a interacção entre o meio geográfico e os comportamentos colectivos não se excluem necessariamente. O carácter de um povo, conforme Ratzel, a sua cultura e os princípios de civilização a ela subjacentes, no entender de La Blache, as suas vontades e capacidade de acção colectivas no enfrentar dos estímulos, segundo Vicens Vives, o discernimento e clarividência das suas elites, de acordo com os Sprout, em vez de se oporem, na realidade compatibilizam-se e complementam-se.

Em todos estes conceitos está implícito um papel activo da comunidade. O homem não se limita a receber influências do seu meio geográfico, também o influencia, o modifica, adapta-se e adapta-o, encontrando as suas próprias respostas aos condicionamentos que ele lhe apresenta. Conforme escreveu Vidal de La Blache *"É preciso partir da ideia de que uma região é um reservatório onde dormem energias de que a Natureza depositou os germens, mas cuja utilização, essa, depende do homem. É este que, submetendo-as ao seu uso, ilumina essa individualidade. (...) É então que uma região se define e se diferencia, e que se torna, ao longo do tempo, como que uma medalha onde se esculpe a effigie de um povo"*⁶.

Um outro autor, Saúl Cohen, adverte-nos para o facto de que a análise geopolítica tem dois aspectos principais: a descrição dos meios geográficos no seu relacionamento com o poder político; a definição de sistemas integrando unidades políticas em interacção, em

4 SPROUT, Harold and Margaret, *The ecological perspective on human affairs, with special reference to international politics*, Princeton University press, 1965.

5 CASTRO, Josué de, *Geopolítica da Fome*, 6ª edição, S. Paulo, Editora Brasileira, 1961, pag. 27.

6 LA BLACHE, Vidal, *Tableau de la Géographie de France*, 1903, segundo citação de GOTTMANN, Jean, em *La Politique des États et leur Géographie*, página de abertura.

função da sua localização nos espaços geográficos⁷. O mesmo autor salienta também o facto das perspectivas geopolíticas serem necessariamente influenciadas pelas circunstâncias características da época a que se reportam. A esse respeito recorda Mackinder, que teria comentado: “*Cada século tem a sua própria perspectiva geográfica*”⁸.

A forma como uma relação inscrita na Geografia se materializa na cultura, na economia e na política de um povo, depende pois não só de um ou outro elemento isolado, mas do ambiente geográfico como um todo e também, em grande parte, das acções e reacções desse povo, podendo por isso variar ao longo dos tempos. Esta dependência da análise geopolítica relativamente ao tempo em que é efectuada, conjugada com a necessidade, porque é viva⁹, dinâmica¹⁰, de acompanhar as evoluções dos relacionamentos entre políticas e espaços, levou Vicens Vives a afirmar que ela precisa de interpretar “*o passado geográfico e histórico para compreender a actualidade*”¹¹.

Por isso a Geopolítica parte sempre do passado para interpretar o presente. A interpretação do significado da relação de Portugal com o oceano Atlântico implica portanto, para além da análise das condições e possibilidades alternativas actuais dessa relação, que se procure enquadrá-la na totalidade das suas condições geopolíticas, isto é, interpretando a nossa História e analisando o espaço geográfico pertinente nessa perspectiva.

2. Enquadramento geopolítico de Portugal

Olhando para Portugal no mapa salta imediatamente à vista a sua posição no extremo ocidental da Península Ibérica, como uma estreita faixa litoral aberta sobre o oceano Atlântico, separada do resto da Europa por uma Espanha cerca de quatro a cinco vezes maior¹², e por uma cadeia de montanhas, os Pirinéus, que separam a Península da França,

7 COHEN, Saúl Bernard, *Geografia y Política en un mundo dividido*, Ediciones Ejército, 1980, pag. 72.

8 Idem, pag. 71.

9 CÉLÉRIER, Pierre, *Geopolitique et Geostratégie*, Presses Universitaires de France, colecção “Que sais-je?”, 3ª edição, 1969, pag. 17, onde escreve “*A Geopolítica (...) não é estática, e não se contenta em ser apenas uma constatação que não muda senão registando, à posteriori, as consequências dos acontecimentos: ela é viva como estes*”.

10 CASTRO, Josué de, *Geopolítica da fome*, 6ª edição, S. Paulo, Editora Brasileira, 1961, pag. 27, onde escreve que a Geopolítica é “*um método de interpretação da dinâmica dos fenómenos políticos em sua realidade espacial*”.

11 VIVES, Jaime Vicens, *Tratado General de Geopolítica*, Editorial Vicens Vives, Barcelona, 1961 (reimpressão da 2ª edição, de 1955), pag. 8.

12 A superfície do território nacional, 92 080 km², é inferior a um quinto da do território espanhol, que é de 504 782 km², e, em 1998, a população portuguesa era constituída por 9 800 000 pessoas, cerca de um quarto da espanhola que somava então 39 800 000 indivíduos.

a qual, por sua vez, também se interpõe entre Portugal, a Espanha, e os restantes países europeus. Deste rápido exame se percebem logo três grandes condicionantes geopolíticas da nossa História como povo independente.

Em primeiro lugar, a condição duplamente periférica do nosso país, periférico numa Península também ela periférica, relativamente aos centros geográfico, cultural, económico e político da Europa. Depois, a existência de um único país na nossa fronteira terrestre, país esse mais poderoso e que nos cerca dominando todas as vias de comunicação que por terra nos ligam à Europa. Por fim, o excelente litoral atlântico cuja extensão, quase igual ao da fronteira terrestre¹³, nos abre toda uma vasta gama de vias alternativas, de possibilidades compensatórias, para os inconvenientes das outras duas condicionantes.

De certo modo, a História de Portugal parece-nos poder ser interpretada a essa luz, a da utilização do litoral atlântico como principal esteio da nossa independência, permitindo-nos equilibrar a desfavorável relação de forças com o vizinho único, assim como atenuar os efeitos negativos da situação periférica. Olhando para ela numa perspectiva muito ampla e do ponto de vista geopolítico, poderemos distinguir três fases.

Uma primeira fase, que abrange a primeira dinastia, corresponde ao período da formação da nacionalidade, durante a qual se começa por conquistar no século XII uma autonomia política necessária à protecção e ao desenvolvimento dos interesses da população e depois, progressivamente, dentro do quadro político do reino independente, se vai forjando uma nação¹⁴. Emerge assim, já no século XIV, o que por alguns autores tem sido considerado como o mais antigo Estado-nação da Europa.

Nesta primeira fase o litoral atlântico, assim como os troços navegáveis dos principais rios que nele desaguardam, desempenharam um papel fundamental, quer na obtenção de um território nacional adequado a uma população cuja economia se vinha ligando predominantemente à exploração dos recursos do mar e ao comércio marítimo, quer na viabilização da independência do novo reino, fornecendo-lhe os recursos para tal assim como sustentando e acentuando a diferenciação social e económica da sua população relativamente às

13 O nosso litoral tem uma extensão de 848 km, e a nossa fronteira terrestre uma extensão de 1200 km.

14 LAUTENSACH, Hermann, *Portugal no contexto Ibérico*, 1932, 1º capítulo, reproduzido no livro *Geografia de Portugal*, de Orlando Ribeiro, Hermann Lautensach, e Suzanne Daveau, Edições João Sá da Costa, Vol I, 3ª edição, 1995, capítulo I, onde, a pag. 21, pode ler-se “*Só a partir da sua organização como Estado independente é que Portugal se desenvolveu gradualmente no sentido da formação de uma unidade antro-po-geográfica. A estabilidade da pátria, afirmada territorialmente muito cedo e que se tem mantido há mais de seis séculos e meio, tem permitido ao espaço português a aquisição de muitos traços culturais próprios. Como esta evolução se realizou através de rivalidades constantes e de lutas seculares para a sobrevivência em relação a Espanha, não é de admirar que o quadro antro-po-geográfico português, em muitos traços originado nos fins do século XI, tenha desenvolvido aspectos que se afastam fortemente do tipo espanhol vizinho.*”

do interior peninsular¹⁵. Neste processo desempenharam papel importante tanto a cabotagem entre o norte da Europa e o Mediterrâneo, desenvolvida no fim da Idade Média, potenciando o comércio ao longo da costa portuguesa, como a passagem dos cruzados pelos respectivos portos, contribuindo de forma significativa para alguns dos sucessos militares dos primeiros tempos. A orientação mais desejável para a expansão territorial do novo reino seria pois a que englobasse a maior porção possível do litoral atlântico, e assim aconteceu¹⁶.

Por outro lado, a orientação Norte-Sul, paralela à costa, apresentava-se como a mais adequada à expansão, também por outros motivos. Ela deveria ser conseguida através da reconquista de territórios ocupados pelos mouros, devido à necessidade de legitimação da independência, assim como das conquistas, pelo Papado, e deveria evitar prejudicar a expansão paralela de leoneses e castelhanos, devido à constatação de ser o poder militar dos reinos cristãos vizinhos, a leste e a norte, superior ao dos mouros a sul¹⁷. Deste modo,

15 DIAS, Jorge, em *O essencial sobre os elementos fundamentais da cultura portuguesa*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1986, Coleção “Essencial” nº6, pag 9 e 10, escreveu o seguinte “Portugal, porém, apresenta uma curiosa particularidade de unificação. Embora a origem da Nação se deva também à política, à vontade de um príncipe, que naturalmente se aproveitou de certas aspirações de independência latentes nas populações de entre Douro e Minho, a unificação e a permanência da Nação deve-se ao mar. Foi a grande força atractiva do Atlântico que amontou no litoral a maior densidade da população portuguesa do Norte, criando como que um vácuo para o interior. Desde Caminha a Lisboa estabeleceram-se inúmeras amarras que defenderam Portugal da força centripeta de Castela. Mas foi sobretudo o estuário do Tejo, esse forte abraço do mar com a terra, que definitivamente presidiu aos destinos de Portugal. Não houve o domínio de uma região sobre outras, antes se encontraram todas num ponto natural de convergência. É por isso que, ao contrário de Berlim ou de Madrid, capitais no centro das regiões dominadoras, Lisboa, na foz do Tejo, está mais apoiada no mar do que na terra.”

16 De certo modo, esta orientação da expansão do jovem reino de Portugal durante a “reconquista” terá correspondido também a uma diferenciação inscrita na Geografia. Segundo LAUTENSACH, Hermann, em *Portugal no contexto ibérico*, 1932, 1º capítulo, reproduzido no livro *Geografia de Portugal* já referido, capítulo I, pag. 11 “A estrutura e a tectónica de Portugal apresentam assim aspectos, quer atlânticos, quer periféricos, que formam um conjunto muito característico e impar em toda a Península”, e a pag. 14 “Assim vemos que Portugal apresenta características periféricas e atlânticas muito marcadas, do ponto de vista geomorfológico”, e também a pag. 17 “Assim, Portugal e o Sudoeste da Galiza constituem uma unidade climática claramente individualizada no quadro peninsular, a despeito da acção contrária do factor latitude. Isso resulta tanto da situação periférica, como da atlântica”, e, finalmente, nas conclusões, a pag. 23 “Mas Portugal, em conjunto com o sudoeste da Galiza, é a parte atlântica da periferia da Península. Esta é a característica fundamental da sua posição geográfica e dela derivam muitos aspectos, tanto físicos como humanos; eles permitem considerar que Portugal, com o sudoeste da Galiza, constitui uma das unidades geográficas do quadro peninsular”

17 RIBEIRO, Orlando, em *Geografia de Portugal*, original português do capítulo III do livro de 1955, com retoques posteriores, reproduzido no livro *Geografia de Portugal* referido nas notas anteriores, onde, no capítulo VII do 3º volume, a pag 657, escreve “Quando se quebrou a unidade política do califado, os reinos da taifa que aqui se constituíram foram, salvo o de Badajoz (que estendeu o seu domínio até Lisboa), pouco importantes, pequenos e efémeros.”, e, a pag. 673, “Atribui-se a um equilíbrio de forças entre o Estado do Ocidente e o reino de Leão (ou Leão e Castela), durante a progressão da Reconquista para o sul, o traçado regular da fronteira oriental. Em parte parece ter reencontrado antigos limites romanos.”

no fim do século XIII, com as suas fronteiras na Península Ibérica praticamente coincidentes com as actuais¹⁸, o território de Portugal tinha já a forma que tem actualmente, a de um rectângulo colocado sobre o litoral atlântico da Península, cuja profundidade média é inferior a duzentos quilómetros, distância essa que aliás correspondia sensivelmente à dimensão dos troços então navegáveis entre a foz e o interior dos seus principais rios. Isto é, a navegação marítima ligava o território nacional de norte para sul, e a navegação fluvial, complementando aquela, ligava-o de oeste para leste.

A partir do século XIV, com a conquista de Ceuta, inicia-se uma segunda fase. A expansão de Castela deixara Portugal com um único vizinho nas suas fronteiras terrestres, de Poder superior ao seu, colocando, com agudeza, a problemática da consolidação da independência assim como do território adquirido. A gestão das alianças, com Aragão e Inglaterra, a fortificação da fronteira terrestre, o desenvolvimento da marinha e do comércio na fronteira marítima, preocupações dominantes dos últimos reis da primeira dinastia, inserem-se nesse esforço, mas é com D. João I que se abre um novo capítulo nas relações com Castela ao iniciar-se a expansão em Marrocos. Ceuta permitia, simultaneamente, controlar o estreito de Gibraltar¹⁹, ameaçar Granada, flanquear Castela, encurtar a distância relativamente ao centro da Europa.

A partir de meados do século XV, com D. João II, ganha predominância política a facção dos que, desde o infante D. Henrique, passando por D. Pedro, vinham insistindo nas vantagens do comércio marítimo, explorando os recursos do Sul e do Oriente, relativamente às ruinosas expedições guerreiras do Norte de África. O oceano Atlântico, na sua parte sul, constituiu então parte nuclear do espaço de circulação oceânica estabelecido pelos portugueses, e passagem obrigatória para as outras partes desse espaço, no Índico e no Pacífico. Foi sobre toda essa vastíssima área que Portugal construiu o primeiro império marítimo oceânico da história da humanidade, assim como, na sua sequência, um império colonial²⁰, ligando entre si muitos diferentes povos, que assim passaram a partilhar, durante alguns séculos, uma história comum.

18 A principal diferença resulta da abusiva apropriação das terras de Olivença pelos espanhóis em 1801. Apesar da sua restituição a Portugal ter sido decidida no congresso de Viena em 1815 (artigo 105º) a Espanha nunca aceitou fazê-lo.

19 Facilitando o uso das rotas entre o Atlântico e o Mediterrâneo e dificultando a saída de piratas árabes para o Atlântico.

20 Importa distinguir império marítimo de império colonial. No primeiro, como o império português das Índias no século XVI, as rotas marítimas constituem o núcleo, são o seu elemento principal, as bases terrestres, de pequena dimensão, desempenhando sobretudo funções subsidiárias de apoio àquelas. No segundo, como o império colonial português desde o século XVII, as bases terrestres alargam-se, tornam-se elas o elemento

A implementação do império marítimo, que se segue à abertura do caminho marítimo para a Índia, inicia uma terceira fase da nossa História, permitindo a Portugal criar um novo espaço de relações económicas, políticas, e culturais, cujo centro era Lisboa. Esse facto torna o nosso país, durante algum tempo, uma grande Potência mundial, permitindo-nos equilibrar a pressão castelhana, e, depois da união de Castela e Aragão, a pressão espanhola, mesmo após a Espanha, a partir de Carlos V, se ter tornado também uma grande Potência mundial, mais poderosa do que o reino português.

A perda da independência em 1580 acontece então, em grande parte, devido ao empobrecimento económico do reino, que leva as elites portuguesas a desejarem a união das duas coroas não se opondo por isso aos direitos de sucessão invocados pelo monarca espanhol. Quando sessenta anos depois as elites desiludidas, e em sintonia com a vontade popular, decidem recuperar a independência do reino, apesar da Espanha ser ainda uma grande Potência europeia e mundial conseguem-no, tirando partido da liberdade de movimentos que a abertura para o Atlântico proporcionava, assim como dos recursos disponíveis nos domínios ultramarinos.

Esta terceira fase da nossa História, em que Portugal conseguiu ser o centro num espaço de relações políticas, económicas, e culturais, extra europeias, por ele criado e gerido, encerra-se definitivamente em 1975, com a perda dos últimos territórios ultramarinos. Durante quinhentos anos, com dimensão e importância variada, desde o primeiro império marítimo, o das Índias, no século XVI, passando pelo império colonial orientado para o Brasil, nos séculos XVII e XVIII, até ao império colonial orientado para África no século XIX, este espaço constituiu um genial aproveitamento das possibilidades que o Atlântico nos proporcionava, compensando-nos dos inconvenientes da nossa condição duplamente periférica face ao centro da Europa, e ajudando-nos a manter a nossa independência face a uma Espanha sempre mais forte, sempre desejosa de completar o projecto que lhe deu origem e que é o de unificar toda a Península sob um só poder político²¹.

Nestas três fases, em que nos parece poder dividir-se a nossa história, as três grandes condicionantes geopolíticas que referimos no início deste trabalho estiveram sempre

principal, as rotas marítimas passando agora a desempenhar a função subsidiária de apoio às possessões terrestres transformadas em colónias.

21 A escolha do nome que, desde o tempo dos romanos, designava a Península na sua totalidade, “Espanha”, para o novo reino formado por Castela e Aragão, foi desde logo um primeiro indício desse projecto unificador, o qual se procura justificar com a ideia de que a “reconquista” se destinava a reconstituir o anterior reino visigótico (que incluiu, durante algumas dezenas de anos, toda a Península). Até aos nossos dias essa vontade de unificação tem sido confirmada por frequentes atitudes, declarações, comportamentos, de responsáveis políticos e militares assim como de intelectuais espanhóis.

presentes mas exercendo a sua influência de forma que foi variando de fase para fase.

Durante as duas primeiras, do século XII ao XV, a condição periférica, apesar das dificuldades das ligações por terra, pouco nos terá prejudicado, devido quer às condições sociais, políticas e económicas que então prevaleciam na Europa e que tornavam menos relevantes as relações com as suas regiões centrais, quer ao aproveitamento das ligações marítimas que vinha sendo feito desde antes mesmo da fundação do reino²², as quais garantiam ligações mais ou menos regulares com os principais centros económicos e políticos do Mediterrâneo e do Mar do Norte. Também a relação de Forças com os reinos vizinhos não levantou durante a primeira fase problemas de maior, só começando a situação a assumir aspectos mais preocupantes a partir do momento em que Portugal passou a ter o reino de Castela como seu único vizinho na fronteira terrestre. Foi então o Atlântico, que tinha já sido principal factor na aquisição da independência assim como na formação da nacionalidade, que mais uma vez nos proporcionou a solução, facultando-nos, como recordámos, a possibilidade da expansão para o Norte de África.

A partir do século XV, com a formação da Espanha, a pressão do vizinho único na nossa fronteira terrestre tornou-se fortemente ameaçadora e, com o progressivo desenvolvimento de grandes centros culturais e económicos a oriente dos Pirinéus, durante o “racionalismo” e o “iluminismo” dos séculos XVII e XVIII, assim como durante a revolução industrial desde o século XIX, as consequências da condição periférica foram-se tornando crescente obstáculo ao nosso progresso. Nesta terceira fase da nossa História soubemos porém, de novo, encontrar a resposta possível, recorrendo como sempre ao oceano, tornando-nos centro de um espaço construído sobre ele. Para isso tivemos que ser a primeira Potência marítima da Europa moderna.

Será talvez conveniente distinguir agora dois conceitos, o de Potência marítima e o de cultura ou civilização talassocrática ou marítima que, por estarem intimamente relacionados frequentemente se confundem, mas que no entanto, são diferentes. O primeiro implica que a Potência em questão disponha de Poder marítimo e este, por sua vez, conforme foi

22 DAVEAU, Suzanne, *Geografia de Portugal* já anteriormente referida, 3º volume, capítulo VII, pag. 696, onde pode ler-se “vários historiadores tiveram tendência para procurar na vida marítima o motor principal do desenvolvimento de Portugal a partir de datas, aliás, variáveis. A importância do comércio mantido pela navegação oceânica remonta inegavelmente aos tempos pré-históricos, quando, como já se disse, a parte vestibular dos vales, ainda pouco assoreada, deixava penetrar até ao fundo dos longos estuários os barcos de mar empurrados pela maré e os ventos de oeste.”

definido pelo norte americano Maham²³, implica a capacidade para garantir o uso das rotas marítimas e para, se necessário, impedir esse uso aos eventuais adversários. O segundo implica a existência, sedimentada e consolidada ao longo da História, de instituições, estruturas, costumes, tradições, comportamentos e valores, culturais, sociais, económicos e políticos²⁴, que liguem uma dada comunidade à exploração dos recursos do mar e à intensa utilização das rotas marítimas. Estas características constituem a base a partir da qual um povo pode desenvolver o Poder marítimo adequado a tornar-se Potência marítima, sendo para isso condição necessária, mas não suficiente.

No entanto, uma nação cujas características socioculturais se inserem no arquétipo da civilização talassocrática necessita sempre de Poder marítimo para garantir a sua segurança e proteger o seu desenvolvimento. Por isso, quando não consegue ser ela própria Potência marítima, a sua natureza impele-a, naturalmente, a procurar alianças com as Potências marítimas. Foi o que aconteceu com Portugal que, sendo e tendo sido sempre um povo talassocrático²⁵, só durante parte da sua História conseguiu ser Potência marítima.

3. Uma perspectiva geopolítica do Atlântico Sul

Todos os mares e oceanos constituem importantes fontes de recursos, biológicos, minerais e energéticos. De facto, desde tempos imemoriais os povos litorais pescaram,

23 MAHAM, Alfred Thayer, *The influence of Sea Power upon History (1660-1783)*, 1890. Neste livro Maham define Poder Marítimo nestes termos “a soma de forças e factores, instrumentos e circunstâncias geográficas, que cooperam para conseguir o domínio do mar, garantir o seu uso, e impedi-lo ao adversário”.

24 O conceito de cultura ou civilização marítima, também designada por “talassocrática”, tem sido apresentado por diversos autores, como, por exemplo, Sir Halford Mackinder e Henri Pirenne, em oposição à cultura ou civilização continental, designada por epirocática. A caracterização feita por Pirenne, a mais conhecida e citada, pode encontrar-se na sua obra *Les grands courants de l’Histoire Universelle*, Neuchatel, ed. De la Beconniere, 6 vol., 1948.

25 DIAS, Jorge, na obra citada em nota anterior, pag. 15 e 16, refere aspectos que nos parece não deixarem dúvidas sobre a natureza “talassocrática” do nosso povo. Conforme escreveu “A cultura portuguesa tem um carácter essencialmente expansivo, determinado em parte por uma situação geográfica que lhe conferiu a missão de estreitar os laços entre os continentes e os homens. Este carácter expansivo tem raízes bem fundas no tempo, se quisermos lembrar a cultura dolmênica, que, segundo grandes autoridades, teve como centro de difusão o litoral português nortenho. Porém, a expansão portuguesa, ao contrário da espanhola, é mais marítima e exploradora do que conquistadora. Desde muito cedo existem notícias de navegadores portugueses e, entre as medidas de fomento comercial – marítimo, distingue-se a criação da bolsa de mercadores, que veio a ser a primeira companhia de seguros marítimos mútuos.(...) A força atractiva do Atlântico, esse grande mar povoado de tempestades e de mistérios, foi a alma da Nação e foi com ela que se escreveu a história de Portugal. Como disse um professor alemão, a literatura portuguesa medieval já está cheia de motivos marítimos que se podiam procurar em vão em qualquer outra literatura latina.”

extraíram algas e sal do mar e desde o século XII²⁶ fizeram aproveitamentos da energia das marés. Recentemente, sobretudo neste nosso século, tem-se desenvolvido o estudo, científico e sistemático, dos recursos marinhos, com vista a um seu melhor aproveitamento.

Quanto aos recursos biológicos, o mais explorado, representando para muitos países uma boa fonte de rendimentos, tem sido o da captura dos animais marinhos, através da pesca. Mas esta, depois de uma enorme expansão nos primeiros trinta anos que se seguiram ao fim da segunda guerra mundial, durante os quais a quantidade anual de pescado no mundo, praticamente quadruplicou, desde a década dos anos oitenta vem dando sinais cada vez mais claros de ter atingido, em muitos casos mesmo ultrapassado, os limites da sua sustentabilidade. Esse facto tem impulsionado o desenvolvimento da criação de peixes, moluscos e crustáceos em aquacultura, com resultados já apreciáveis e em franco progresso. Um outro tipo de exploração de recursos biológicos marítimos também em desenvolvimento é o da exploração de algas, quer para fins industriais, quer como alimento.

Quanto a recursos minerais do mar, para além da exploração das salinas, outrora muito importante mas hoje com pouco significado económico e da extracção de água através da sua dessalgação, processo ainda muito dispendioso mas que se vem impondo à medida que se têm vindo a acentuar as carências em água potável, merecem ser sublinhados os recursos dos solos e subsolos marítimos, muitos deles já detectados e em exploração, como hidrocarbonetos e diamantes, outros por detectar, outros detectados mas aguardando progressos tecnológicos que rentabilizem a sua exploração, como os nódulos de manganés, cobre, níquel e cobalto, que jazem a grandes profundidades em algumas regiões do fundo dos oceanos.

Mas, em termos geopolíticos, a importância dos mares e oceanos não resulta tanto da exploração dos seus valiosos recursos, como, principalmente, do aproveitamento de uma outra sua potencialidade, a de servirem como meio privilegiado de circulação.

Jean Gottmann escreveu que *"a circulação (conjunto dos movimentos, dos transportes, das trocas, de homens, de coisas, de ideias) está na base de toda a geografia e de toda a política"*, acrescentando que as características de que a geografia física reveste um território são importantes sobretudo em função da sua influência na circulação, sendo que a mais

26 No livro *História dos grandes inventos*, de diversos autores, editado por Selecções do Rider's Digest, 1983, a pag. 115, pode ler-se *"Há pelo menos 900 anos que as marés vêm sendo aproveitadas para fornecer força motriz aos moinhos de água (...) No estuário do Tejo, entre Corroios e Coima, podem ainda admirar-se 10 moinhos de maré, um dos quais, o de Corroios, mandado construir em 1403 por Nuno Álvares Pereira, se mantém em funcionamento."*

essencial dessas características seria a repartição das terras e dos mares, porque terra e mar são meios diferentes para o transporte e as trocas²⁷.

Em outra parte do mesmo livro explica detalhadamente as vantagens da circulação marítima sobre a terrestre, sublinhando a superior capacidade de carga dos transportes marítimos, a maior liberdade do comércio marítimo, a possibilidade de acesso directo entre uma grande variedade de povos e de climas, referindo também algumas consequências sociais da utilização sistemática e intensa das rotas marítimas, como, por exemplo, a tendência para a liberalização, a maior tolerância pelas diferenças culturais, a aculturação²⁸. Neste último aspecto, aliás, são bem conhecidas as ideias do historiador Henri Pirenne, comparando dois tipos de civilização, a talassocrática ou marítima, e a epirocrática ou continental, enfatizando as características de maior descentralização, individualismo, abertura, tolerância, das primeiras, como resultado do frequente e continuado contacto com outros povos e civilizações²⁹.

Temos, portanto, que o mar tem sido, e continua a ser, geopoliticamente importante, sobretudo como suporte da circulação de bens, pessoas e ideias, através de linhas de comunicação, ou rotas, que nele desfrutam de duas vantagens principais. Por um lado, a grande liberdade de movimentos, ou flexibilidade das rotas, e a grande variedade dos destinos possíveis para essas rotas, tirando partido quer da homogeneidade quer da extensão dos oceanos que, ligados entre si, cobrem cerca de três quartos da superfície do globo. Por outro lado, um elevado potencial de deslocamento de cargas pesadas e volumosas com relativamente baixo dispêndio de energia, devido às características físicas do meio líquido. Essas vantagens fizeram da navegação marítima, em contínua expansão³⁰,

27 GOTTMANN, Jean, *La politique des États et leur géographie*, Livraria Armand Colin, Paris, 1952, pag. 120.

28 Idem, pag. 78 a 81. A respeito da liberdade da circulação marítima escreve: “Muitas vezes se tem perguntado porque é que a filosofia política dos grandes povos navegadores parece ter sido menos absolutista do que a dos essencialmente continentais. Talvez seja necessário ver a razão disso nesta maior liberdade de circulação que o alto mar sempre ofereceu”. E, a respeito dos contactos à distância através do oceano: “O acesso directo ao mar aberto permitia comunicar (...) com regiões muito exóticas (...) com civilizações tão diferentes e, contudo, tão susceptíveis de fornecerem produtos que não se podiam encontrar no seu próprio território. Quantas possibilidades de trocas foram assim criadas, quantas novas ideias e novas técnicas foram assim sugeridas a diversos povos espalhados através do mundo!”.

29 PIRENNE, Henri, *Les grands courants de l’Histoire Universelle*, Neuchatel, edição de la Beconniere, 1948, citado por ALMEIDA, Políbio F. A. Valente, *Do poder do pequeno Estado*, edição ISCSF, 1990, pag. 142 e 143, e também por VIVES, Jaime Vicens, obra anteriormente referida, pag. 108 a 110.

30 Só nos últimos vinte anos a frota mundial de navios mercantes cresceu mais de 10%, passando de um total de 370 milhões de toneladas para 410 milhões de toneladas, segundo dados apresentados por MATIAS, Vieira, na sua intervenção nas *II Jornadas de Relações Internacionais* realizadas na Universidade Lusíada, no Porto, em Maio de 1999, sob o título “O mar, elemento relevante no futuro das relações internacionais de Portugal”.

o principal meio de transporte utilizado pela humanidade, assegurando, actualmente, cerca de 70% dos transportes mundiais, a um custo médio várias vezes menor do que o dos transportes terrestres, e muitas vezes menor do que o dos transportes aéreos.

Uma das consequências desta importância dos transportes marítimos tem sido a de por eles passar cerca de 90% do comércio mundial³¹ e outra tem sido a de atrair as populações para os litorais. Os portos são pólos de desenvolvimento. São centros de tráfego, onde o transporte marítimo se encontra com as estradas, os caminhos de ferro, as vias fluviais, os aeroportos, o que se torna vantajoso para a instalação de complexos industriais e para o desenvolvimento de povoados. Em parte por isso e também porque, em geral, o clima é aí mais ameno, as terras mais férteis, as condições turísticas mais favoráveis, a população mundial tem-se concentrado sobretudo nas regiões costeiras, ou delas próximas, cerca de 70% da população mundial vivendo hoje a menos de 100 km do mar³².

As mesmas razões que tornam mares e oceanos geopoliticamente importantes, conferem-lhes também importância geoestratégica. A sua extensão, continuidade, e homogeneidade, fazem deles uma enorme área de manobra de forças susceptíveis de atacar a terra ou de controlar ou comprometer o uso das rotas marítimas. A consideração das condições de segurança dessas rotas assim como das regiões costeiras é por isso elemento também necessário à caracterização geopolítica daquelas massas líquidas. Nessa perspectiva assumem especial relevância os lugares designados por “pontos críticos” (“chock points”), tais como determinados estreitos, canais, cabos, penínsulas, mares pouco abertos, onde a terra comprime as rotas marítimas, que dela são obrigadas a aproximarem-se, tornando mais fácil controlá-las ou mesmo bloqueá-las.

Muitos autores apresentam diferentes listagens desses pontos críticos, mas a maior parte coincide em considerar, a nível mundial, como muito importantes os doze que Lewis Tamb³³ considerou serem os principais, e que são quatro mares “interiores” (Mar do Sul da China, Mediterrâneo, Mar do Norte, Mar das Caraíbas), dois canais inter oceânicos

31 FONSECA, Fernando, “A Geopolítica e o Mar”, separata do *Boletim da Sociedade de Geografia* de Lisboa, Janeiro-Junho de 1974, pag. 63. Percentagem ainda maior, 97%, é a que é referida num artigo, “Erika, mythes et réalités d’une marée noire”, de JUBELIN, Frank, na revista *Science et Vie* de Março de 2000, pag. 124.

32 Conforme dados apresentados por MATIAS, Vieira, na sua intervenção nas *II Jornadas de Relações Internacionais* realizadas na Universidade Lusíada, no Porto, em Maio de 1999, sob o título “O mar, elemento relevante no futuro das relações internacionais de Portugal”. Números semelhantes, ainda que não idênticos, são os apresentados por FONSECA, Fernando, em “A Geopolítica e o Mar”, separata do *Boletim da Sociedade de Geografia* de Lisboa, Janeiro-Junho de 1974, pag. 60, onde afirma que “actualmente cerca de 70% da população mundial vive a menos de 30 milhas do mar”.

33 Conforme referência de CHILD, Jack, *Geopolitics and conflict in South America*, pag. 24 e 25.

(Suez e Panamá), três estreitos (Gibraltar, Malaca, Magalhães), três saliências ou extremidades continentais (Corno de África, Cabo da Boa esperança, Sri Lanka).

As características gerais até aqui apresentadas são comuns a todos os mares e oceanos, variando, de uns para outros, as importâncias relativas de cada uma, em função das respectivas condições geográficas e, em particular, das suas posição e extensão. Quanto ao oceano Atlântico, este estende-se, com a forma aproximada de um s alongado, de norte para sul, entre as Américas, a Europa e a África. A sua dimensão norte-sul é muito superior à média das dimensões leste-oeste, as quais variam consideravelmente, sendo de cerca de 3800 km entre a Terra Nova e a Irlanda, alargando-se depois para sul até mais de 5500 km antes de diminuírem para a sua menor dimensão, cerca de 3300 km, entre o Cabo de S. Roque, no Brasil, e o Cabo Palmas, na Libéria, voltando depois a alargar-se para sul, entre margens relativamente pouco recortadas e quase sem ilhas. Entre as extremidades dos continentes americano e africano, respectivamente Cabo Horn e Cabo da Boa Esperança, aproxima-se da Antártida, numa larga frente de quase 7500 km.

Embora não seja o maior dos oceanos, o Atlântico tem, de longe, a maior área de drenagem de todos eles. Os continentes nas suas margens tendem a inclinar-se para ele, que por isso recebe as águas da maior parte dos grandes rios do mundo, incluindo o S. Lourenço, o Mississipi, o Orenoco, o Amazonas, o La Plata, o Congo, o Níger, o Loire, o Reno, o Elba, assim como os grandes rios que desaguam nos seus mares anexos, Mediterrâneo, Negro, e Báltico. Contrastando com o Atlântico Sul, o Atlântico Norte é rico em ilhas, as suas linhas costeiras muito recortadas exibem uma grande variedade de formas, prolongando-se por diversos mares tributários, que incluem o das Caraíbas, os Golfos do México e do S. Lourenço, as Baías de Hudson e de Baffin, a oeste, e os mares Báltico, do Norte, Mediterrâneo e Negro, a leste.

Dos doze principais pontos de passagem crítica, em todo o Mundo, a que atrás fizemos referência, sete, mais de metade, situam-se neste oceano, o que dá bem ideia da sua grande importância em termos da circulação marítima mundial³⁴. Três, o Mar do Norte, o Estreito de Gibraltar, e o Mediterrâneo, situam-se na sua parte norte, dois, o Mar das Caraíbas e o Canal do Panamá, entre o Equador e o trópico de Câncer, na sua parte intermédia, e dois, o Cabo da Boa Esperança e o Estreito de Magalhães, na sua parte sul.

34 A valorização geoestratégica de um “ponto crítico” decorre principalmente de dois factores, por um lado, da intensidade e da importância do tráfego marítimo que por ele é obrigado a passar, por outro, do constrangimento que a sua configuração impõe às rotas marítimas que suportam esse tráfego. Destes dois factores o primeiro é o que mais influi na valorização geoestratégica, dado que um grau suficiente de constrangimento das rotas está já implícito na própria noção de “ponto crítico”.

Estes últimos controlam as únicas passagens naturais, do Atlântico para o Índico e o Pacífico, abertas todo o ano, já que, durante a maior parte deste, a norte, os gelos do Ártico fecham completamente as passagens aí existentes. Embora a enorme importância daquelas duas passagens críticas tivesse sido algo diminuída com a abertura dos dois canais inter-oceânicos, Panamá, duplicando o Estreito de Magalhães, e Suez, duplicando o Cabo da Boa Esperança, a verdade é que a navegação nos dois canais não só é limitada pela sua dimensão, que não permite a passagem de navios de muito grande tonelagem nem o escoamento rápido de grande volume de tráfego, como, também, é vulnerável a incidentes tanto políticos (guerras, revoluções, bloqueios, etc.) como naturais (tremores de terra, etc.) que podem, durante algum tempo, impedir totalmente a sua utilização.

Devido à sua dimensão, não excessivamente grande, ao contrário da do Pacífico, assim como à sua situação, que lhe permite propiciar, a sul, uma circulação fácil entre os três grandes oceanos, devido também às características das comunidades que se estabeleceram nas suas margens, onde se incluem a maior parte das mais desenvolvidas de todo o Mundo, pelo Atlântico passa grande parte do tráfego marítimo mundial.

Esse tráfego, com o respectivo comércio associado, orienta-se sobretudo nos dois sentidos da direcção N-S, segundo duas rotas principais, uma ao longo das regiões costeiras das Américas, com especial intensificação no Mar das Caraíbas e no Golfo do México, outra ao longo da África, ligando o Cabo da Boa Esperança ao Estreito de Gibraltar, onde se bifurca, uma parte prosseguindo daí, mais para norte, ao longo das costas europeias, até aos Mares Báltico e Branco e outra prosseguindo através do Estreito, até ao Mediterrâneo e ao Mar Negro.

Atravessando o Atlântico, na direcção E-O, existem numerosas outras rotas ligando entre si quer os países situados numa e noutra das suas margens, quer os tráfegos que, vindos de outras paragens, desembocam nos mares tributários. O facto destes só existirem no Atlântico Norte, assim como a existência, frente a frente, nas duas margens deste, dos dois maiores mercados mundiais, UE e NAFTA, explicam que o volume de tráfego transversal seja no Atlântico Norte muito superior ao que se verifica no Atlântico Sul.

Contudo, tanto esse tráfego transversal no Atlântico Sul, entre as costas fronteiras da África e das Américas Sul e Central, como as ligações ao longo de cada uma dessas costas, contêm potencialidades de grande expansão a médio prazo.

De facto, a generalidade dos países que compõem a América latina, depois da prolongada crise dos anos oitenta, tem, desde o início dos anos noventa, dado alguns sinais de retoma do crescimento económico, mantendo-se este, apesar das recentes dificuldades mais ou menos ultrapassadas das economias mexicana e brasileira, da actual crise econó-

mica mundial, e do colapso da economia da Argentina, em fase de moderada expansão. Quanto à África a sul do Saara, depois de muitos anos de estagnação ou mesmo de crescimentos negativos, embora ainda intensamente flagelada por várias guerras persistentes e por frequentes crises políticas, parece finalmente estar começando, aqui e além, a reiniciar, ela também, o seu crescimento económico, podendo vir a tirar melhor proveito das suas enormes riquezas naturais, ainda em grande parte por explorar. O desenvolvimento provável das economias destes países significa necessariamente acréscimo da respectiva participação no comércio internacional, acréscimo esse que se traduzirá, em grande parte, num simultâneo crescimento do tráfego no Atlântico Sul. Por outro lado, a intensificação deste poderá constituir um poderoso factor na alimentação daquele desenvolvimento, desencadeando-se assim um ciclo de retroacção positiva.

A importância geopolítica do Atlântico Sul, para além de relacionada com a densidade das correntes de tráfego marítimo que o atravessam, das quais assume especial valia a que liga o Cabo da Boa Esperança ao Estreito de Gibraltar³⁵, decorre também em grande parte do facto de ser através dele que se processa a única ligação livre do Atlântico para os outros dois oceanos e, por estes, para o resto do mundo. Por isso o Atlântico Sul foi a antecâmara necessária da grande empresa pioneira dos descobrimentos do Portugal quinhentista e por isso foi sobretudo em torno dele que se estruturou o império colonial português.

Assim sendo, têm especial relevância geoestratégica, no Atlântico Sul, desde logo as duas passagens críticas que temos vindo a referir, a leste o Cabo da Boa Esperança, a oeste o conjunto Estreito de Magalhães-Cabo Horn-Falklands, assim como a costa atlântica da Antártida que, defrontando as extremidades da África e da América, também permite o controle dessas passagens, em especial a oeste, onde o limite norte dos gelos se aproxima muito do continente americano. Constituem também regiões de grande valia geoestratégica o estrangulamento do oceano Atlântico, onde os continentes americano e africano mais se aproximam, entre o Cabo de S. Roque, no Brasil e o Cabo Palmas, na Libéria, assim como as ilhas de Ascensão e Santa Helena, a meio do oceano, sensivelmente entre as costas brasileira e angolana. Embora situados a norte do Equador, têm ainda relevância geoestratégica para o Atlântico Sul, porque controlam geograficamente a vital ligação

35 Esta especial importância decorre não só do excepcional volume de tráfego marítimo que nessa rota circula mas, principalmente, do facto de por ela transitar grande parte do petróleo que, provindo do Médio Oriente, em grandes petroleiros se dirige aos mercados da Europa e dos EUA. Por isso, CASTRO, Therezinha de, enfatizando aquela importância, em *Geopolítica. Princípios, meios e fins*, Edição Colégio Pedro II, Rio de Janeiro, 1986, vai ao ponto de escrever, a pag. 249, “quem dominar a ameaçada rota do Cabo colocará as mãos na garganta do Ocidente”.

entre os dois Atlânticos, a oeste o Mar das Caraíbas e o Golfo do México, e a leste, os arquipélagos de Cabo Verde, Canárias e Madeira, estes últimos controlando também a importantíssima ligação com o Mediterrâneo.

Para portugueses e brasileiros o Atlântico reveste-se de importância fundamental. É através das suas águas que estabelecem a maior parte do seu comércio com o resto do mundo, e é ao longo das respectivas linhas de costa que se encontram os seus principais agregados populacionais. Para nós, portugueses, foi o principal esteio da nossa grandeza no passado, constituindo ainda hoje, devido à importância geoestratégica dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, elemento relevante da nossa capacidade de afirmação internacional. Para o Brasil, foi no passado a artéria vital da sua formação e da sua expansão, ao longo do litoral primeiro, partindo deste depois para o interior. Hoje, a sua posição geoestratégica no Atlântico Sul garante-lhe também um papel de primeiro plano na respectiva segurança.

Conforme escreveu o brasileiro Macedo Carvalho³⁶, *“o saliente nordestino brasileiro (...) projecta-se para as ilhas portuguesas e espanholas à entrada do Mediterrâneo e para a África Ocidental, com que se defronta. (...) Forma, com o Noroeste da África, o “desfiladeiro” atlântico, denominado pelo presidente Roosevelt na segunda guerra mundial de “ponte estratégica” por distar, de Natal a Dakar, em linha recta, 3500 km (...) Belém, na foz do Amazonas, fica a 4000 km de Cabo Verde e a 6000 km do Estreito de Gibraltar. Ainda encurtando a distância entre o Nordeste brasileiro e a África, existe o arquipélago de Fernando de Noronha, a 300 km de Recife e 195 km do Cabo de S. Roque (...) Conforme salientou o contra-almirante Clarence A. Hill Jr., dos EUA ³⁷, na*

36 CARVALHO, Luís Paulo Macedo, “A importância do Nordeste brasileiro em relação ao Mediterrâneo na II Guerra Mundial”, in *Revista Militar* nº 10, Outubro de 1996, pag. 1047 a 1060. O texto transcrito encontra-se nas páginas 1049 e 1050. Em outras partes do mesmo artigo, o autor refere episódios da segunda guerra mundial que reflectem a grande importância do Nordeste brasileiro quer para os alemães, que chegaram a pensar na ocupação da ilha de Fernando de Noronha para aí instalar uma base de submarinos e, em 1942, atacar navios e portos brasileiros para impedir que bases brasileiras apoiassem o assalto dos “aliados” a África, quer para os “aliados”, que fizeram do saliente nordestino o “trampolim para a vitória”, aí instalando bases aéreas e navais que permitiram varrer os submarinos do “eixo” das águas do Atlântico Sul, e constituíram ponto focal no sistema de transportes que ligou os EUA, via ilha de Ascensão, ao Mediterrâneo, à África, à Índia e ao extremo oriente.

37 Não são raras as declarações de altos responsáveis pela política de Segurança dos EUA acerca da importância do Brasil para a sua segurança através da segurança do Atlântico Sul. Assim, por exemplo, CASTRO, Therezinha de, em *O Brasil no mundo actual: Posicionamento e directrizes*, edição do Colégio Pedro II, Rio de Janeiro, 1982, pag. 44, cita um relatório apresentado ao Comité das Forças Armadas do Congresso pelo então Chefe de Estado Maior Conjunto, gen. David C. Jones, no qual este, depois de afirmar que a defesa do hemisfério ocidental teria de se “basear na protecção norte e sul dos flancos dos EUA, no acesso aos recursos regionais e em ligações seguras com o resto do mundo” acrescenta que “o Brasil é particularmente importante por causa da sua localização na parte mais estreita do Atlântico, assim como por sua actual e crescente capacidade militar”.

Escola de Guerra Naval brasileira em 1970, "O Brasil domina o Atlântico Sul a tal ponto que se torna desnecessário obter o direito ao uso de bases em outros países (...) desde o momento em que um navio dobra o Cabo da Boa Esperança até passar a 15 graus norte a caminho de Nova York, Londres, ou Gibraltar, estará sempre próximo dos portos do Brasil".

Os outros países de língua portuguesa banhados pelo Atlântico, todos os da CPLP com a única exceção de Moçambique, também dependem vitalmente do tráfego marítimo, assim como das pescas e das excelentes condições naturais das suas praias para o turismo, potencialidades, aliás, ainda por eles pouco exploradas. Para além disso, Cabo Verde desfruta de uma boa posição geoestratégica na articulação e controle das ligações entre o Norte e o Sul do Atlântico e Angola, para além de uma posição simétrica da do Brasil no outro lado do Atlântico, dispõe de abundantes reservas de petróleo na sua plataforma continental. Assim, pois, os seis países atlânticos da CPLP dependem da circulação e dos recursos marítimos e possuem posições geoestratégicas que, conjugadamente, possibilitam controlar praticamente todo o Atlântico Sul, assim como as ligações deste com o Atlântico Norte, e com o Mediterrâneo.

As potencialidades da complementaridade das posições e dos interesses dos países de língua portuguesa, em particular quando perspectivadas a partir do Atlântico Sul, têm, aliás, sido diversas vezes salientadas por importantes individualidades brasileiras. Assim, por exemplo, em 1960, o general Carlos de Meira Mattos escreveu um artigo na revista brasileira "A Defesa Nacional" em que defendia a formação de uma ampla comunidade, entre Portugal, Brasil e a África portuguesa, como vantajosa para a segurança do Brasil, devido à sua posição face ao Atlântico Sul³⁸. Alguns anos depois, numa declaração datada de 31 de Julho de 1964, o general Castello Branco, então presidente do Brasil, lançou publicamente a ideia de uma comunidade de língua portuguesa ao afirmar que "a nossa política anti colonial se defronta com o problema dos laços afectivos e políticos que nos unem a Portugal. Talvez a solução residisse na formação gradual de uma Comunidade Afro-Luso-Brasileira, em que a presença brasileira fortificasse o sistema. Qualquer política realista de descolonização não pode desconhecer nem o problema específico de Portugal, nem os perigos de um descomprometimento prematuro do Ocidente"³⁹. Um pouco mais tarde, é o general Golbery do Couto e Silva que, em 1967, escreve "Portugal e as suas colónias ocupam, nesse mundo ao largo da América do Sul, situação invejável que nunca será demais realçar, tanto no Atlântico Norte, onde

38 Segundo citação de KELLY, Phillip L., no artigo "Avanços recentes da Geopolítica do Brasil", na revista *A Defesa Nacional* nº 738, Jul-Ago 1988, pag. 80.

39 Segundo citação de MAGALHÃES, José Calvet de, *Relance histórico das relações diplomáticas luso-brasileiras*, Quetzal editores, Lisboa, 1997, pag. 79.

*Açores, Madeira, Cabo Verde, são inigualáveis avançadas defensivas, como no sul da África, onde Angola e Moçambique quase modelam um equador lusitano bem defronte do nosso núcleo central de poder e isso para não falar da Guiné, que é um outro Dakar”*⁴⁰.

Como se depreende das citações feitas, o interesse brasileiro na eventual criação de uma comunidade luso-afro-brasileira derivava então, em grande parte, da preocupação com a segurança do tráfego marítimo no Atlântico Sul, preocupação essa que dá bem ideia da importância geoestratégica que para o Brasil esse oceano representa. Isso mesmo se pode verificar com facilidade na leitura dos principais geopolíticos brasileiros contemporâneos, como os dois que acabamos de referir, Golbery do Couto e Silva e Meira Mattos⁴¹, ou como Therezinha de Castro⁴².

4. Unificação e fragmentação: A gênese de uma nova “ordem mundial”

Conforme atrás referimos, a importância geopolítica dos mares e oceanos resulta, principalmente, da importância da circulação que neles se estabelece. Esta, por sua vez, tem como vector axial o comércio.

O comércio internacional não tem cessado de aumentar desde o fim da segunda guerra mundial, aumento esse que, aliás, se tem caracterizado por uma progressiva aceleração. Assim, o seu crescimento médio durante a penúltima década do século XX cifrou-se em cerca de 4% por ano, atingindo cerca de 7% durante a última década⁴³.

Esse constante e acelerado crescimento do comércio internacional, do qual, conforme também já referimos, mais de 90% se faz por via marítima, está intimamente ligado ao fenómeno da também crescente e acelerada intensificação das relações que, em todos os

40 SILVA, Golbery do Couto e, *Conjuntura política nacional: O Poder executivo e Geopolítica do Brasil*, Livraria José Olympio editora, Rio de Janeiro, 1981 (3ª edição), pag. 195.

41 MATTOS, Carlos de Meira, chega mesmo, no artigo “Uma visão histórica e contemporânea da Geopolítica brasileira”, publicado na revista *A Defesa Nacional* nº 739, Set-Out 1988, pag. 34, a propor a criação de uma “Organização do Tratado do Atlântico Sul”, complementar da OTAN, que deveria dispor de uma força naval permanente no Atlântico Sul constituída com base em meios navais dos EUA e do Brasil.

42 CASTRO, Therezinha de, *África: Geohistória, Geopolítica e Relações Internacionais*, Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1979. A questão do relacionamento do Brasil com a África, no seu todo, não apenas com os países de língua oficial portuguesa, por razões de afinidades étnicas e históricas, económicas e políticas, não apenas geoestratégicas, é tratada com desenvolvimento pela autora neste seu livro, mas é abordada também frequentemente em muitas das suas outras obras.

43 Segundo dados apresentados por MATIAS, Vieira, na sua intervenção nas *II Jornadas de Relações Internacionais* realizadas na Universidade Lusíada, no Porto, em Maio de 1999, sob o título “O mar, elemento relevante no futuro das relações internacionais de Portugal”.

domínios da vida colectiva, têm vindo a ligar entre si todos os povos de todo o mundo. Os aspectos económicos e financeiros dessa crescente intensificação das relações têm nela sido vector principal, constituindo a face mais visível desse fenómeno, que agora se vem designando por “globalização”. Esta porém não se esgota nesses aspectos, arrastando consigo importantíssimas consequências também nos domínios socioculturais e políticos, que por sua vez influenciam os económicos e financeiros e contribuem também para uma densidade crescente dos laços de toda a ordem, não apenas entre os Estados mas sim, principalmente, através deles.

De facto, uma das consequências mais notadas deste fenómeno, simultaneamente global e globalizante, vem sendo o progressivo enfraquecimento das capacidades do tradicional Estado soberano para garantir o essencial das suas funções de enquadramento e controle da vida colectiva no interior das suas fronteiras. Estas cada vez mais se mostram permeáveis aos fluxos de ideias e de relações de toda a ordem, que as atravessam, ligando entre si, à revelia dos poderes políticos instalados, associações, mesmo até simples indivíduos, de diferentes países e de diferentes culturas. Por outro lado, os crescentes desenvolvimento e liberalização das relações económicas, que originaram a multiplicação das empresas multinacionais⁴⁴ durante a segunda metade do século, têm também desse modo vindo a retirar dos governos dos Estados muita da sua capacidade para regular a vida económica das respectivas comunidades, agora cada vez mais dependentes de decisões tomadas no seu exterior. Tendo-se vindo a processar em grande parte desligado de adequado controle, todo este processo tem criado um ambiente internacional favorável ao benefício dos Estados mais poderosos à custa dos mais fracos.

Mas o poderoso impulso para a multiplicação das relações internacionais ultrapassa em muito a vontade política assim como a capacidade isolada dos governos. Não é de modo algum um fenómeno recente. Na sua tendência para cobrir todo o Globo originou-se no século XV, com a abertura à navegação internacional das rotas oceânicas pelos portugueses e a sua aceleração desde o início da revolução industrial radica-se em vectores que se ligam, sobretudo, ao imparável progresso científico e tecnológico, particularmente no que concerne aos meios de transporte e de comunicação. O domínio da circulação aérea, desde a primeira metade do século XX, as sucessivas conquistas da capacidade de

44 Nos últimos 25 anos o investimento directo estrangeiro em todo o Mundo cresceu cerca de vinte vezes atingindo cerca de quatrocentos mil milhões de dólares e o número de companhias que operam internacionalmente, cerca de sete mil em 1970, ultrapassa agora as cinquenta mil (segundo dados referidos por MAITLAND, Alison, “Human rights weigh heavier with investors” em *Financial Times*, 06 de Abril de 2000.)

transmissão instantânea à distância, primeiro dos sons, depois das imagens, a utilização de satélites, o espantoso desenvolvimento durante os últimos trinta anos das potencialidades da electrónica, e dos computadores, têm vindo a reforçar-se mutuamente no impulsionar dessa antiga tendência para o relacionamento global, cuja mais recente e aparatosa manifestação se materializa no sucesso vertiginoso da “Internet”.

Por outro lado, a mudança acelerada que o progresso científico e tecnológico tem imposto atinge todas as estruturas sociais, todas as formas tradicionais de viver, isto é, afecta, no mais profundo de si mesmas, culturas e civilizações, despertando assim sentimentos de insegurança a que indivíduos e comunidades frequentemente respondem radicalizando tradições e valores culturais específicos. Deste modo, à tendência para a globalização e para a organização de grandes espaços regionais tem-se vindo a opor a tendência para a reivindicação e afirmação das autonomias de pequenas comunidades, étnica ou culturalmente diferenciadas, numa reacção que se vem acentuando na mesma medida em que se tem acentuado a tendência a que se opõe. Esta reacção também se alimenta da crescente aceitação internacional de ideias como a da prevalência dos direitos humanos, e do direito de cada povo a decidir do seu próprio destino, as quais, aliás, têm vindo a ser potenciadas pelo próprio fenómeno da globalização.

O Sistema das Relações Internacionais aparece pois, neste início do terceiro milénio, claramente dominado por duas tendências contraditórias, que opondo-se se reforçam mutuamente, a tendência para a “globalização”, e a tendência para a “fragmentação”. Apanhado entre essas forças, que não consegue controlar, o Estado soberano, ainda principal actor político do Sistema Internacional e, apesar de tudo, ainda referência e quadro insubstituível para a estabilidade da vida colectiva, procura encontrar formas de gerir de algum modo essas forças contraditórias⁴⁵.

Na tentativa de, por um lado, acelerar o desenvolvimento das relações internacionais, entendidas como benéficas sob o ponto de vista quer da segurança, quer do desenvolvimento económico em geral, e por outro, assegurar a regularização desse desenvolvimento, para evitar os seus efeitos perversos, os Estados têm vindo a criar, em número também crescente, organizações internacionais de variadíssimas naturezas, diferentes âmbitos,

45 Esta necessidade do Estado desempenhar um papel central na procura de um necessário equilíbrio entre as forças contraditórias da globalização e da fragmentação é salientado por CLARK, Ian, no seu livro *Globalization and Fragmentation, International Relations in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 1997, onde, por exemplo, a pp 202, na conclusão, escreve: “Precisamente como o equilíbrio entre globalização e fragmentação irá ser ajustado depende do novo papel que os Estados forem capazes de forjar para si próprios, e de com que sucesso gerirem a mediação entre crescentemente poderosas pressões internacionais e os aumentados níveis de descontentamento doméstico que inevitavelmente virão na sua esteira”.

diversos objectivos. Uma são de carácter universal, abertas a todos os Estados soberanos, como a ONU, a OMC ou o Banco Mundial e o FMI. Outras são de âmbito mais ou menos limitado, abrangendo só alguns Estados, em função de critérios ou geográficos, como a NAFTA, a UE, a OTAN, o Mercosul, a CEDEAO, a ASEAN, etc., ou puramente económicos, como a OPEP, o G7, etc., ou histórico-culturais, como a Commonwealth, a Cimeira Ibero-Americana, a Organização da Conferência Islâmica, a CPLP, etc..

Estas organizações internacionais de âmbito limitado definem “grandes espaços” no interior dos quais os vários países associados, em alguns casos cedendo mesmo parte da sua soberania a estruturas parcialmente supranacionais, procuram estabelecer condições que lhes sejam vantajosas nos domínios da segurança colectiva e do desenvolvimento económico, espaços esses susceptíveis de no seu interior regularizarem melhor a mudança acelerada, e no ambiente internacional protegerem melhor os interesses dos Estados englobados⁴⁶.

Estas organizações sobrepõem-se e entrelaçam-se, duplicando muitas vezes funções, muitos Estados pertencendo simultaneamente a várias delas⁴⁷. As de âmbito mais ou menos limitado, organizando “grandes espaços” para melhor satisfação das necessidades económicas e de segurança dos respectivos Estados membros, potenciando as capacidades de protagonismo internacional destes, aparecem claramente como formas intermédias, mais controláveis, na tendência para a globalização, permitindo através da concertação de esforços e da escala dos mercados uma mais eficaz actuação dos respectivos governos. Mas estas formas de organização colectiva dos Estados, tanto mais eficientes na defesa dos interesses comuns quanto mais integradas forem, isto é, quanto mais cedências das respectivas soberanias tiverem obtido, acabam, também elas, por porem em causa o papel tradicional dos Estados, não só por essas tendências integracionistas, mais ou menos intensas, em algumas delas, como por, em muitos casos, não constituírem defesa adequada contra a “massificação cultural”, contra o progressivo apagamento das identidades culturais, que constitui um dos riscos da “globalização”.

46 STEPHENS, Philip, num curto artigo, “Broken borders of the nation state” no *Financial Times* de 03 de Dezembro de 1999, citando Robert Cooper, escreve, a este respeito, que “As nações modernas são aquilo a que pertencem. Elas ainda têm poder para decidir sobre a maior parte das coisas no interior das suas fronteiras, mas para o resto dependem de ocuparem um assento numa miríade de instituições multilaterais. Em vez de combaterem guerras, elas afirmam soberania discutindo acerca das regras do seu jogo global”.

47 A multiplicação das “pertencenças” a diferentes organizações internacionais constitui também uma forma de cada Estado aumentar as suas capacidades de intervenção no sistema das relações internacionais em defesa dos seus interesses, ao mesmo tempo que melhora as suas possibilidades de afirmação e autonomia no seio de cada uma das organizações a que simultaneamente pertence.

É neste último aspecto que a estruturação de “grandes espaços” em função de afinidades histórico-culturais introduz importantes diferenças. Organizações multiculturais e pluricontinentais como a Commonwealth, como a Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo dos Países de Língua Francesa, com a sua Agência da Francofonia, como a Cimeira Ibero-Americana, como a Organização da Conferência Islâmica, ou como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, reunindo países ligados por laços históricos e por valores culturais partilhados, ao aumentar a frequência das relações entre eles, reforçam as identidades culturais dos diferentes povos congregados, dado que nessas relações é a História comum que se reaviva, são os valores culturais comuns que se afirmam, sendo as diferenças percebidas pela experiência histórica como mutuamente enriquecedoras. E, por outro lado, sendo pluricontinentais, essas organizações podem funcionar eficazmente como pontes ou charneiras entre as diversas organizações regionais a que cada um dos seus membros se encontra também ligado, abrindo-as a relacionamentos privilegiados, mutuamente convenientes.

5. Portugal no seu novo enquadramento geopolítico

A perda dos domínios ultramarinos veio iniciar uma quarta fase da nossa História em que se torna necessário voltar a enfrentar os problemas geopolíticos da condição periférica e do cerco terrestre pelo nosso único e muito mais forte vizinho, já que a solução para eles encontrada durante meio milénio foi por aquela perda eliminada. Temos que o fazer num novo enquadramento internacional, o da “globalização”, dominada pela dialéctica que, como acabamos de referir, se vem estabelecendo, desde o fim da segunda guerra mundial, entre, por um lado, a progressiva organização contratual de grandes espaços internacionais, tendencial e parcialmente supranacionais, impulsionada pelas necessidades da economia e da segurança, e, por outro lado, a crescente afirmação de identidades culturais e interesses nacionais mais ou menos ameaçados pelas tendências globalizantes assim como a crescente manifestação da vontade de autonomia de povos politicamente submetidos, impulsionada pelo proclamado direito de cada povo dispor do seu próprio destino.

As dinâmicas da “globalização”, que, através do vector da segurança, desde 1949, envolveram Portugal na OTAN, já nos anos sessenta, através do vector económico, impeliam o nosso país a procurar uma mais íntima associação com outros países da Europa através da EFTA, e, tendo sido reforçadas nesse sentido pela perda das nossas províncias

ultramarinhas, levaram-nos à integração na CEE em 1986. Mas a integração na CEE, agora UE, sendo uma opção racionalmente mais adequada aos interesses nacionais nas condições contemporâneas, contém desafios que não podemos deixar de enfrentar e riscos que não podemos ignorar, sob pena de consequências eventualmente graves.

Esses desafios e riscos ligam-se, por um lado, ao inevitável acréscimo da competição com os outros membros da comunidade, todos, com a única excepção da Grécia, economicamente mais desenvolvidos, e por outro, às implicações que a participação acarreta em termos de cedências de soberania. Esta serve, antes de mais, para definir, afirmar e defender os interesses nacionais no âmbito das relações externas, interesses esses que seriam muito dificilmente defendidos, mesmo até dificilmente definidos e afirmados, numa Europa politicamente federada, na qual acabaríamos por ser apenas uma pequena comunidade pobre, distante do poder central, como o é a Calábria em Itália ou Trás-os-Montes em Portugal.

Por isso, do nosso ponto de vista, a UE que nos deve interessar é a mais politicamente descentralizada que for possível. Uma que, conforme declarou recentemente o presidente francês Jacques Chirac⁴⁸, seja não uns Estados Unidos da Europa, mas sim uma Europa unida dos Estados. Esta Europa dos Estados é a que, permitindo-nos participar com algum poder de veto nas decisões colectivas que mais gravemente possam afectar interesses vitais, acrescente, em vez de diminuir, a nossa capacidade de influenciar os acontecimentos no Sistema Mundial.

Diferentemente do que se passa com a nossa participação na UE, em que a necessidade de evitar riscos impõe uma atitude permanentemente cautelosa, a nossa participação na OTAN parece-nos menos susceptível de poder vir a afectar negativamente, com gravidade, os interesses nacionais. De facto, a Aliança Atlântica, embora também não isenta de riscos (hegemonia americana, envolvimento em conflitos internacionais), pelas suas características meramente internacionais ao contrário das parcialmente supranacionais da UE, pela ênfase que coloca nas relações transatlânticas, pela identidade “geopoliticamente marítima” que lhe está subjacente, adequa-se muito bem tanto aos interesses como aos valores tradicionais portugueses, apresentando para as potencialidades que nos oferece uma contrapartida de perigos claramente menos gravosos que os que podem decorrer da nossa participação na UE.

48 ASH, Timothy Garton, número especial da revista *Time*, *Visions of Europe*, Winter 98/99, artigo “Where do we go from here?”, onde, a pag. 107 pode ler-se “O presidente Jacques Chirac (...) disse recentemente que deveríamos ter como objectivo não uns Estados Unidos da Europa, mas sim uma Europa Unida dos Estados”.

Em particular, as relações transatlânticas, que a OTAN materializa, constituem para Portugal, em termos globais (Europa-América), uma raiz fundamental da nossa identidade colectiva bem como vector de afirmação no Sistema Mundial. No seu sentido mais restrito, o das relações entre os EUA e a UE, representam para nós não só a garantia de atenuar a nossa condição “duplamente periférica” face a Bruxelas ao conceder-nos alguma “centralidade” num importante fluxo de relações, mas também um providencial obstáculo a que se enverede por uma excessiva integração política da UE⁴⁹ que, conforme referimos, entendemos contrária aos interesses nacionais.

Após a segunda guerra mundial, para a OTAN, até ao colapso da União Soviética, os interesses principais ligados às nossas posições geoestratégicas teriam sido o controle do Atlântico Norte, o dos acessos entre o Mediterrâneo e o Atlântico, e o do trânsito entre Atlânticos Sul e Norte, bem como o apoio às ligações transatlânticas, em especial o “Reforço Rápido” do SACEUR. Os três vértices do nosso triângulo geoestratégico (Açores, Madeira, e território continental) podiam colaborar entre si para a satisfação do conjunto desses interesses, mas a verdade é que as respectivas aptidões são diferentes, sendo que os Açores são de grande valor, e não têm alternativa, para o controle de vasta área do Atlântico Norte, assim como para apoio do “Reforço Rápido”, tendo pouco ou nenhum interesse quanto aos outros dois tipos de funções, para as quais a Madeira está melhor posicionada, mas esta tendo boas alternativas nas Canárias e em Marrocos. Quanto à faixa continental, a sua valia geoestratégica reside no apoio que possa prestar aqueles quatro tipos de funções, em termos de infra-estruturas e de Forças próprias. Após 1990 todas estas potencialidades se mantêm mas, obviamente, o seu valor actual reduziu-se drasticamente, já que praticamente desapareceu a necessidade das funções relacionadas, com excepção, eventual⁵⁰, do apoio ao “Reforço Rápido”.

No que respeita aos EUA, o seu interesse pelas nossas posições geoestratégicas obedece a uma dupla perspectiva. A de membro “dominante” da OTAN, e a de Super Potência com interesses e responsabilidades próprias à escala mundial. Segundo a primeira, são eles quem acaba por determinar a forma como a OTAN define interesses, funções e valias, para

49 Pelo simples facto da sua existência a OTAN inibe esforços da U.E. no sentido de desenvolver uma Defesa Comum, a qual implicaria despesas avultadas nos domínios da colheita de informação por satélite, assim como no da logística de transportes, domínios em que a U.E. é muito deficiente. Existindo a OTAN, não é preciso despender as elevadas quantias que seriam necessárias para preencher essas lacunas, uma vez que os americanos providenciam o que falta. Mas sem Defesa Comum não poderá existir nunca um Estado Federado Europeu.

50 Naturalmente, sempre que a OTAN seja implicada na resolução de um conflito grave, como aconteceu recentemente no Kosovo, a necessidade do “reforço rápido” volta a colocar-se.

o nosso território assim como para todos os incluídos na Aliança, o que tem acontecido, no que nos diz directamente respeito, do modo que atrás enunciámos. Mas, de acordo com a segunda perspectiva, aos EUA praticamente só interessa a posição dos Açores, importante como apoio da projecção do seu próprio Poder na direcção do Mediterrâneo e do Médio Oriente (Forças de “Desenvolvimento Rápido”), e também, juntamente com a Groenlândia e a Islândia, como marco limite de uma linha que tem sido considerada fronteira geoestratégica avançada da sua Segurança. Tanto a Madeira como o nosso território continental são completamente irrelevantes nessa perspectiva.

Os nossos arquipélagos atlânticos, em especial os Açores, pelas suas valias geoestratégicas, constituem, pois, trunfos importantes possibilitando-nos alguma capacidade de influência na nossa relação, quer com a OTAN, quer com a principal Potência marítima, os EUA. Desempenham porém ainda duas outras funções que importa salientar. Uma é também do âmbito geoestratégico, consistindo no facto de essas parcelas do território nacional, muito embora minúsculas, pelo seu afastamento do continente, poderem dar-lhe profundidade estratégica e, em caso de invasão do território continental, servirem de refúgio provisório a um governo português, como aconteceu durante algum tempo com D. António, prior do Crato, na ilha Terceira, por ocasião da invasão espanhola em 1580, e com D. José, no Brasil, durante as invasões francesas no início do século XIX. A outra é do âmbito sociocultural e, em larga medida, de natureza simbólica, mas nem por isso menos importante. É que os dois arquipélagos oceânicos materializam claramente a dimensão atlântica da nossa nacionalidade. São não só dois marcos do início da epopeia ultramarina, como duas parcelas do território nacional que nos “polarizam” na direcção do Atlântico e do Ocidente, reforçando assim a nossa ligação de sempre com o oceano, a nossa característica de povo talassocrático, a nossa “vocaçãõ atlântica”.

Essa “vocaçãõ atlântica” fez de Portugal um país aberto para o Mundo que, como recordámos, durante quinhentos anos geriu um vasto espaço ultramarino, disperso, mantendo-se em relação intensa com povos e culturas muito diversas, ligados através do mar. Ao longo dos séculos, esses povos absorveram elementos da nossa cultura e nós da deles, criando-se traços comuns a todos, que nos aproximam sem nos uniformizar. Esse convívio multissecular faz agora parte tanto da História como da identidade nacional de cada um dos países que se geraram nesse vasto espaço ultramarino e, por isso, mantê-lo, embora necessariamente em termos diferentes dos do passado, constitui vector de consolidação das respectivas identidades nacionais em coerência com a História comum.

Deste modo, para Portugal, a manutenção e, desejavelmente, o reforço dos laços com os novos países de expressão portuguesa, com o Brasil e também com as numerosas comunidades de emigrantes e de luso-descendentes, não só constitui potencial para alguma capacidade de afirmação política no Sistema Mundial e em particular na UE e na OTAN, como também contribui para consolidar os vectores históricos da nossa identidade nacional.

Faculta-nos, além disso, a possibilidade de gerar uma rede de intercâmbios económicos e tecnológicos, intercâmbios esses facilitados pelos laços culturais, rede essa permitindo oportunidades para penetrar em mercados diversificados, espalhados pelo Mundo. Cultura (em especial a língua mas não apenas) e diplomacia podem pois ser vectores, assim como elementos de suporte, de uma estrutura sobre a qual, com alguma intencionalidade e com alguma espontaneidade, podem vir a implantar-se fluxos económicos, tecnológicos, financeiros, comerciais, susceptíveis de mutuamente se potenciarem.

Neste contexto, que simultaneamente decorre da nossa relação com o Atlântico e a consolida, as nossas duas outras grandes condicionantes geopolíticas, a da condição periférica e a do superior poder do vizinho único vocacionado para a unificação política da Ibéria, poderiam encontrar respostas adequadas:

- Pelo nosso esforço em nos tornarmos “pólo dinamizador” de um grande espaço lusófono, pluricontinental em que, naturalmente, o Brasil teria de ser o outro pólo, e no qual os benefícios a retirar por cada comunidade fossem não só efectivos como evidentes para todas as envolvidas. Trata-se, no fundo, de aproveitar, estruturando-a adequadamente, uma grande comunidade cultural já existente, para o que a embrionária CPLP constitui um bom ponto de partida. Esse espaço poderia servir de charneira entre outros grandes espaços já estruturados ou em vias de o serem, na Europa, na América, em África, mesmo na Ásia e, pela institucionalização da cooperação política, para aumentar a capacidade de intervenção de cada um dos seus membros através da concertação de posições nos organismos multinacionais a que todos pertencem, como a ONU ou a OMC.
- Pela capacidade que fomos capazes de desenvolver, em ligação com a atrás referida dinamização de um espaço lusófono, para encontrar e aproveitar possibilidades específicas de desenvolvimento tecno-científico e económico, tirando partido de vantagens comparativas assim como de aptidões de adaptabilidade e relacionamento que generalizadamente têm sido reconhecidas aos nossos recursos humanos. Neste contexto, competiria ao nosso sistema de educação e ensino, desempenhar um

papel essencial onde as componentes do nosso desenvolvimento económico vocacionadas para a exportação e orientadas para os mercados de língua portuguesa assumem papel de relevo.

- Pelo permanente esforço para, de acordo com a nossa tradição histórica e também em íntima relação com a dinamização do espaço lusófono, aproveitar todas as oportunidades de afirmação nacional no Sistema Mundial, tirando todo o partido possível das vantagens que consigamos encontrar nas nossas circunstâncias geopolíticas e geoestratégicas e vincando todas as diferenças de vocação, de interesses e de aptidões, relativamente a Espanha. Esse esforço parece-nos essencial para diminuir os efeitos da condição periférica e para nos fazer sair da “sombra” da Espanha, competindo ao sistema político, no conjunto de todas as suas vertentes, político-diplomática e político-militar em primeiro plano, mas também político-económica e político-social, assumir o papel determinante.

6. Portugal, o Brasil e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

A CPLP constitui uma daquelas organizações internacionais pluricontinentais, construída sobre afinidades histórico-culturais, a que já atrás fizemos referência. Para além do enquadramento da cooperação política, económica e social, entre os países membros, pode portanto desempenhar também importante papel no reforço das respectivas identidades nacionais, protegendo-as contra influências “globalizantes”, dissolventes, proporcionadas pela universalização dos “media”, das redes informáticas, da osmose de hábitos de vida, ou contra eventuais pressões integracionistas dos diferentes espaços regionais onde se inserem. Pode ainda, simultaneamente, facilitar o relacionamento directamente entre si das organizações desses diferentes espaços regionais e servir como vector de penetração de todos os seus membros em cada um deles, multiplicando as oportunidades para todos, ao mesmo tempo que, estruturando a solidariedade entre os Estados que a constituem, reforçar as respectivas capacidades para melhor fazerem valer os seus legítimos interesses nessa multiplicação de relacionamentos.

Nesta organização, Portugal e Brasil aparecem como elementos focais e o Atlântico Sul como referência geográfica central. As já antigas relações bilaterais entre Portugal e o Brasil, de facto iniciadas com a descoberta de há quinhentos anos atrás, encontram agora, quer-nos parecer, no seio da CPLP, a melhor concretização do seu aprofundamento, a

melhor institucionalização da sua expansão, podendo aí também ambos os países cooperar efectivamente no apoio ao desenvolvimento dos restantes membros da Comunidade, com benefício para eles e para si próprios. Na dinamização da CPLP, na devida exploração das suas muitas potencialidades, económicas, políticas, socioculturais, todos são igualmente importantes, todos devem beneficiar, todos precisam de cooperar entre si, mas as condições de cada um dos Estados membros no momento actual impõem, de facto, que sejam Portugal e o Brasil, conjuntamente, a desempenhar nessa dinamização o papel principal.

O Atlântico Sul ganha neste relacionamento um significado especial, como espaço de ligação e como símbolo, de uma relação privilegiada entre Portugal e Brasil, ao mesmo tempo que se apresenta como verdadeiro núcleo geográfico da CPLP. Também aqui, no aproveitamento e desenvolvimento das potencialidades do Atlântico Sul, se manifesta vantajosa uma mais estreita cooperação entre portugueses e brasileiros.

Portugal, membro da OTAN e da União Europeia, tem as condições geopolíticas para se desenvolver como uma verdadeira plataforma atlântica da Europa⁵¹, podendo vir a assumir-se como um importante nó de comunicações intercontinentais favoravelmente situado face à entrada do Mediterrâneo assim como à ligação entre o Sul e o Norte do Atlântico, desde que, através da acção concertada e persistente das suas elites académicas, políticas e empresariais, volte a considerar com a necessária atenção as condições que decorrem da sua geografia assim como as vantagens que dela pode retirar, desenvolvendo

51 A dinamização do papel de Portugal como plataforma atlântica da Europa passa necessariamente pela convergência de uma série de desenvolvimentos, sobretudo nas áreas das infra-estruturas e dos transportes, mas abrangendo também a melhoria dos recursos humanos, o aumento dos investimentos na ciência e na tecnologia, o incremento da produtividade económica. Requer, em suma, como condição necessária, que Portugal se torne um pólo de desenvolvimento, uma “economia emergente” claramente ligada a importantes mercados exteriores à Europa, tornando-se através como “encruzilhada” de fluxos económicos entre a Europa, a África e a América do Sul. Esta evolução, que implicará uma preferência inequívoca pelos transportes marítimos e aéreos face aos terrestres, e nestes, pelos ferroviários face aos rodoviários, poderá tornar-se vitalmente necessária mesmo em termos dos interesses da segurança nacional, para corrigir a crescente e preocupante dependência da economia portuguesa face à espanhola, a qual tem vindo a acentuar-se durante a última década, a economia espanhola tendo-se tornado uma autêntica economia de intermediação entre a de Portugal e a da União Europeia, as empresas espanholas e as multinacionais estrangeiras na Península Ibérica, com os seus centros de decisão em Espanha, tratando o mercado português, cada vez mais reduzido a área de distribuição, como uma espécie de simples prolongamento dependente do mercado espanhol. A possibilidade de contrariar esta tendência, que nos vulnerabiliza fortemente quer em termos económicos, quer políticos, implicará acentuarmos diferenças face ao mercado e aos centros de produção espanhóis, diferenças essas, atraentes para investidores estrangeiros, que possam fundamentar maior autonomia das empresas portuguesas. A melhor forma, talvez a única, de conseguir essa diferenciação, será, hoje como no passado, voltarmo-nos decididamente para o Atlântico. Um passo muito positivo nesse sentido, aliás, está sendo dado por algumas empresas portuguesas que, recentemente, têm vindo a incrementar os seus investimentos no Brasil. Muito mais porém precisará ainda de ser feito.

as políticas e dotando-se dos meios náuticos⁵² e das infra-estruturas portuárias e aeroportuárias⁵³ a isso adequadas. Por outro lado, a sua posição geográfica, conjugada com as dos seus arquipélagos, concede-lhe uma importância geoestratégica fundamental na segurança do Atlântico central, da qual já tem retirado alguns importantes dividendos políticos, mas de que poderia beneficiar mais ainda se investisse suficientemente na valorização das suas capacidades militares, terrestres, aéreas e navais.

O Brasil, membro fundador do Mercosul, é um gigante com enormes potencialidades ainda por realizar plenamente, mas susceptíveis de virem a concretizar-se na sua plenitude num futuro não muito distante. Sendo embora verdade que essa concretização passa necessariamente pela melhor exploração dos recursos do seu vasto interior, muitos dos seus geopolíticos têm assinalado não só a sua actual dependência das comunicações marítimas e da riqueza criada no seu excelente e extenso litoral, como também o papel muito importante a ser desempenhado também pela circulação atlântica no seu futuro desenvolvimento⁵⁴. Senhor da mais extensa linha de costa de todo o Atlântico Sul, dotada

52 Segundo dados apresentados em Maio de 1999 por MATIAS, Vieira, na sua intervenção sob o título “O mar, elemento relevante no futuro das relações internacionais de Portugal” nas *II Jornadas de Relações Internacionais* na Universidade Lusitana no Porto, nos últimos vinte anos a frota mercante de bandeira portuguesa diminuiu de 116 para 30 navios, passando de 1,1 milhões de toneladas para apenas 155 mil, enquanto no mesmo período o comércio marítimo português quase duplicou, passando de 23 milhões de toneladas em 1980 para 43 em 1997. Assim, pois, a evolução da nossa marinha mercante tem sido inversa da que a simples satisfação das necessidades do nosso próprio comércio marítimo requereria e, claramente, de todo desligada de qualquer projecto no sentido de aproveitar as nossas potencialidades de desenvolvimento como “plataforma atlântica da Europa”.

53 A este respeito escreve MATIAS, Vieira, na intervenção anteriormente referida: “*Antecipo assim que, a juntar ao congestionamento do tráfego marítimo no norte da Europa haverá, no futuro, dificuldades para a operação de grandes navios, quer por exiguidade das aproximações, quer por insuficiências dos próprios portos em infra-estruturas terrestres e em planos de água. Ao mesmo tempo, é curioso notar que pequenos territórios, como Singapura ou Hong Kong, devem a sua enorme competitividade à capacidade que criaram nos seus pólos portuários e aeroportuários, sendo semelhante o esforço que a China está a desenvolver, fazendo do seu litoral uma Zona Especial de Desenvolvimento (...) Isto é, numa visão de futuro, a costa portuguesa continental, pela sua localização e pela profundidade das suas águas, deveria transformar-se num entreposto de movimentação de mercadorias da Europa, dando entrada aos grandes navios (...) Aqui se transfeririam os contentores entre os grandes navios e os mais pequenos, de cabotagem, que circulariam pelo norte e sul da Europa, pelas nossas ilhas, e também pelos portos africanos (...) O sistema completar-se-ia com uma adequada ligação às redes viária e ferroviária bem como a aeroportos internacionais.*”

54 Por exemplo, CASTRO, Therezinha de, em *Geopolítica. Princípios, Meios e Fins*, Edição Colégio Pedro II, Rio de Janeiro, 1986, a pag. 104 escreve “*à luz da teoria de Maham é também notória a importância do Brasil no âmbito regional do Atlântico Sul, pelo posicionamento no saliente oriental do continente sul-americano e por ser possuidor da maior extensão de costa na área, por se encontrar na área de estrangulamento do Atlântico (linha Natal-Dakar) e portanto na antessala das massas continentais do hemisfério norte. Pelo carácter geohistórico que nos transmitiu o português, continuamos, a despeito da nossa continentalidade e políticas integracionistas, muito mais ligados ao mar. Encontra-se à beira do Atlântico o nosso ecúmena estatal, no nosso núcleo geohistórico, envolvendo 80% do nosso efectivo populacional*”. Outro autor, MATTOS, Carlos de Meira, em *Geopolítica e Trópicos*, Biblioteca do Exército

de muitos portos com boas condições naturais, dominando o estreitamento do oceano na sua parte central, não muito afastado da importante passagem no extremo do continente americano entre o Atlântico e o Pacífico, o Brasil tem, pois, as condições geopolíticas, os trunfos geoestratégicos, os interesses e as necessidades, para fazer do oceano Atlântico vector fundamental do seu futuro.

Assim como acontece com Portugal, as posições de Cabo Verde e de Angola cooperam com a do Brasil nas possibilidades de controle quer da circulação quer da segurança no Atlântico Sul, Cabo Verde na ligação entre o sul e o norte, assim como para o Mediterrâneo, Angola na margem oriental do Atlântico Sul defrontando o território brasileiro. Mas o papel de Cabo Verde, dado a sua muito pequena dimensão e a relativa pobreza dos seus recursos económicos, reduz-se à disponibilidade da importância geoestratégica do arquipélago, enquanto que Angola, possuidora de abundantes recursos naturais muito valiosos, permanece atormentada pela longa guerra civil que a vem destruindo, limitando assim, pelo menos no futuro próximo, a sua possibilidade de assumir um papel activo no aproveitamento das potencialidades geopolíticas do Atlântico como grande núcleo geográfico da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Quanto aos outros dois países atlânticos desta Comunidade, S.Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau, tal como acontece com Cabo Verde, a sua exígua dimensão, conjugada com a sua escassez de recursos económicos, impede-os também de uma participação mais activa na exploração das potencialidades da circulação oceânica. A plena exploração dessas potencialidades, em prol do desenvolvimento da CPLP, só pode pois ser feita, de imediato e no curto ou médio prazo, por Portugal e Brasil.

Moçambique, actualmente o único país membro da CPLP que não é atlântico, nem por isso deixaria de beneficiar com um melhor aproveitamento da circulação neste oceano, uma vez que por ele passa necessariamente todo o tráfego do Índico para as costas orientais das Américas, e ocidentais da África e da Europa, que não for escoado pelo Suez. Quanto a Timor Lorosae, se, como é provável, vier a integrar-se na Comunidade, embora directamente pouco ou nada venha a ser beneficiado pela circulação atlântica, beneficiará dela indirectamente, pois o desenvolvimento da CPLP aproveita a todos os seus membros, e nesse desenvolvimento poderá desempenhar papel importante a exploração geopolítica do Atlântico Sul, seu núcleo geográfico.

Editora, Rio de Janeiro, 1983, a pag. 131 afirma que "por quatrocentos anos foi o mar o nosso único pulmão, nossa principal via de comunicação interna e externa. Ainda hoje é o mar o vínculo da quase totalidade do nosso comércio exterior. (...) O Atlântico tem sido e ainda é a nossa principal artéria económica (...) Combinando o aproveitamento pleno de nossas potencialidades marítimas e continentais é que alcançaremos a pujança de nosso destino geopolítico."

7. Considerações finais

Em termos estritamente geográficos, o território de Portugal constitui o litoral atlântico da Europa situado mais a Sudoeste e, incluindo os Açores, o mais a Oeste⁵⁵. Em termos geopolíticos, essa posição geográfica, combinada com outras condições geopolíticas, desenvolveu aspectos socioculturais, estruturas económicas, comportamentos políticos, que fizeram do povo portugalense e depois da nação portuguesa, uma comunidade de características talassocráticas, a qual, em sucessivas épocas, de diversos modos, soube tirar partido das possibilidades oferecidas pelo oceano, dele retirando Poder suficiente para desenvolver e afirmar a sua identidade e a sua individualidade.

Entre as principais formas de aproveitamento dessas possibilidades oferecidas pelo oceano destaca-se a da utilização das rotas marítimas de longo curso, que fizeram de Portugal, durante algum tempo, uma grande Potência marítima, permitindo-lhe a criação do primeiro império marítimo europeu. Portugal foi então não apenas a principal plataforma atlântica da Europa, mas mais do que isso, verdadeiro elo de ligação da Europa, como civilização e como economia, com muitas outras civilizações e economias situadas para além do mar. Depois, durante a longa decadência que se seguiu a esse período de excepcional grandeza, o império colonial foi ainda principal esteio do Poder remanescente.

Terminado o ciclo ultramarino, Portugal encontra-se envolvido no processo de estruturação de uma nova Europa que progressivamente se vai organizando, de ocidente para oriente, num vasto espaço aberto, complexamente institucionalizado. Nesse vasto espaço a condição duplamente periférica e a interposição da Espanha suscitam a Portugal a necessidade de acentuar todas as formas de individualização sociocultural, de afirmação política internacional, de atracção de investimentos produtivos, de desenvolvimento económico que estiverem ao seu alcance. A abertura para o Mundo que o Atlântico nos proporcionou continua a estar disponível e a apontar uma orientação conveniente para resposta a todas aquelas necessidades. Nesse sentido, Portugal deverá sem dúvida tentar assumir-se como plataforma atlântica da Europa, valorizando a sua posição face ao Norte e ao Sul do Atlântico e à entrada do Mediterrâneo, tirando partido da projecção oceânica do seu território através do seu triângulo estratégico.

55 Os Açores, situados sensivelmente entre os 31 e os 25 graus de latitude oeste, constituem o território mais a oeste da Europa. Seguem-se, de ocidente para oriente, a Islândia, situada sensivelmente entre os 24 e os 13 graus, a Irlanda, entre os 11 e os 6, e o território continental português, entre os 9 e os 6 graus de latitude oeste.

Mas ser apenas uma plataforma secundária, mera ancoragem de relações relativamente pouco importantes para os nossos parceiros europeus, distante das rotas por onde circulam os principais fluxos económicos, culturais e políticos que relacionam a Europa com as Américas, mesmo até com a África, as quais continuam a passar bem mais a norte, não atenua muito a nossa condição periférica, que tende mesmo a agravar-se com o alargamento para Leste da UE, nem nos confere suficiente afirmação face à preponderância que a Espanha exerce na Ibéria. Portugal precisa de ser e pode vir a ser, mais do que uma plataforma atlântica da Europa. Pode e deve desenvolver-se, no sentido de voltar a ser elo de ligação de civilizações e de economias, tornando-se pólo de atracção assim como de irradiação, principalmente em direcção à África e à América do Sul, capaz de equilibrar a Oeste a atracção para Leste que já se faz sentir na UE.

Ao longo deste trabalho tentámos argumentar três ideias principais, que se articulam entre si. Por um lado, a concepção do Atlântico Sul como elemento geográfico nuclear do espaço geopolítico criado pelos portugueses, elemento geográfico esse ainda largamente por explorar no aproveitamento das suas actuais potencialidades. Por outro, o entendimento da CPLP como emergente materialização política de uma comunidade baseada em laços histórico-culturais seculares, dando os primeiros passos rumo a um futuro possivelmente promissor. Por outro ainda, a percepção das relações entre Portugal e Brasil como constituindo elemento essencial para o progressivo aproveitamento das potencialidades quer do Atlântico Sul, quer da CPLP.

Este aproveitamento dessas potencialidades, assim como de um modo geral o desenvolvimento económico e a afirmação política, num mundo submetido às tendências simultâneas da globalização e da fragmentação, dependerá em larga medida da forma como cada país conseguir gerir as forças contraditórias a que já todos se encontram submetidos, as quais levantam diversos desafios, riscos, ameaças, que podem chegar mesmo a pôr em causa, de diversos modos, consoante os casos, identidades e integridades nacionais.

Essa gestão, por sua vez, poderá ser melhor feita num ambiente de mútua cooperação entre povos que falam a mesma língua, partilhando parte substancial das respectivas histórias assim como muitos valores culturais. Esses elementos culturais comuns, parte estruturante das respectivas identidades nacionais, reforçam-nas e por outro lado, facilitam tanto a convergência e o mútuo apoio na política internacional em defesa dos respectivos interesses, como os investimentos económicos recíprocos e a intensificação do comércio, no fomento dos respectivos desenvolvimentos económicos. Tanto aquelas condições como estas potencialidades constituem afinal a razão de ser da CPLP, a qual,

explorando as suas características de pluricontinentalidade, poderá proporcionar ainda, a cada país membro, a possibilidade de acesso facilitado, através dela, a diversos mercados em “grandes espaços” regionais de que os outros são parte.

A consolidação, o aprofundamento, o desenvolvimento da CPLP poderá, pois, tornar esta organização altamente proveitosa, em termos da capacidade de afirmação política, e de desenvolvimento social e económico, dos seus membros. Uma das vias que, nesse sentido, valerá a pena explorar, parece-nos ser a do aproveitamento das potencialidades do Atlântico Sul enquanto seu núcleo geográfico. Mas o melhor aproveitamento das potencialidades do Atlântico Sul necessita da convergência das vontades políticas de Portugal e do Brasil, sem a qual, por outro lado, não será possível o desenvolvimento pleno das potencialidades da CPLP.

Assim se o Atlântico Sul constitui o núcleo geográfico da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a intensificação das relações bilaterais luso-brasileiras parece-nos claramente constituir a chave indispensável para o seu sucesso⁵⁶. No interesse de todos, portugueses, brasileiros, africanos de expressão portuguesa e, no futuro, provavelmente também timorenses, seria desejável que tal viesse a acontecer, dando assim realidade aos votos formulados pelo professor brasileiro Amado Luiz Cervo⁵⁷, ao afirmar “*A imagem que nos vem à mente, ao vislumbrarmos essa perspectiva das relações bilaterais, é o modelo histórico de perfeito entendimento e benéfica cooperação entre a Inglaterra e os Estados Unidos. Porque se haveria de esperar menos das relações entre Brasil e Portugal? Esse será o desafio (...) assentar (...) uma relação duradoura capaz de vincular as duas nações portuguesas por meio de idênticas visões do mundo e sensação de identidade familiar, como sucedeu entre as duas nações anglo-saxónicas*”.

O papel de Portugal na consolidação e desenvolvimento da CPLP e na intensificação das relações bilaterais com o Brasil, estando tanto uma como as outras centradas no Atlântico, parece-nos pois implicar necessariamente o empenhamento do nosso país na

56 A este respeito parece-nos oportuno recordar as palavras de MOREIRA, Adriano, na sua intervenção nas *II Jornadas de Relações Internacionais*, Maio de 1999, Universidade Lusíada, Porto, sob o título “Portugal e a plataforma atlântica da Europa”, em que afirma “*A relação específica luso-brasileira ganha assim relevo na articulação entre a projecção atlântica da plataforma marítima europeia e a emergência de uma segurança do Atlântico Sul, com os arquipélagos do triângulo estratégico na fronteira de articulação, logicamente com Cabo Verde a retomar alguma da antiga função geopolítica. Os desastres humanitários da Guiné-Bissau e da longa guerra interior angolana são anúncios turbulentos das solidariedades que devem vir a ser institucionalizadas e parece razoável admitir, que a privilegiada relação luso-brasileira sirva de paradigma no espaço da CPLP.*”

57 CERVO, Amado Luiz, “A política exterior brasileira dos anos 1990 e as relações com Portugal”, texto da intervenção realizada em Maio de 1999 nas *II Jornadas de Relações Internacionais*, na Universidade Lusíada no Porto. A parte citada constitui o final do referido texto.

tentativa, a que atrás fizemos referência, de se assumir como plataforma atlântica da Europa.

Não será simples, não será fácil e certamente demorará tempo, mas é um caminho possível, inteiramente coerente com a nossa condição geopolítica e com a nossa História. Inclui naturalmente, dado tratar-se de um processo de reciprocidade, o desenvolvimento da CPLP e de todas as suas potencialidades, em particular a de poder ser articulação entre outros grandes espaços, como a UE na Europa, o Mercosul na América do Sul, os diversos espaços regionais de integração económica e política em que participam os países africanos de expressão portuguesa em África. Passa também pelo empenho na manutenção e desenvolvimento da OTAN, como principal organização da Segurança e Defesa na Europa, onde potencia a valia das nossas posições geoestratégicas. Passa, sem dúvida, pelo fomento da língua portuguesa no Mundo, a qual constitui elemento fundamental da coesão assim como da afirmação da CPLP. Passa, ainda, naturalmente, pelo esforço de desenvolvimento das nossas capacidades económicas e das nossas capacidades tecno-científicas, assim como pela valorização dessa trave mestra da nossa identidade colectiva que é o património cultural, monumental, e artístico.

O trilhar desse caminho necessitará da adequação das nossas Forças Armadas ao papel que nele lhes compete. Como sabemos, Forças Armadas e Diplomacia constituem as duas dimensões fundamentais da Política Externa dos Estados⁵⁸, pelo que o necessário ênfase na nossa capacidade de intervenção no domínio das Relações Internacionais não poderá dispensar Forças Armadas adequadamente equipadas, instruídas, dimensionadas. Elas constituem factor chave no relacionamento com a OTAN, relacionamento esse, que, como vimos, é do nosso interesse desenvolver. Podem também desempenhar, ou vir a desempenhar, papel importante no reforço da nossa posição na UE, na medida em que se confirmem tendências no sentido do desenvolvimento da PESC, e da “identidade europeia de defesa”, as quais constituem, aliás, elementos essenciais na articulação, que também é de nosso interesse se aprofunde, entre a OTAN e a UE. Enfim, constituem ainda elemento muito importante na valorização e no incremento do nosso relacionamento com os países africanos de expressão portuguesa, quer em termos da cooperação militar, quer em termos

58 ARON, Raymond: *Paix et Guerre entre les Nations*, Calmann-Lévy, 1962, reedição de 1975, pp. 16 a 30, onde, a dado passo, pode ler-se: “Ora o centro das relações internacionais são as relações entre Estados (...) Estas exprimem-se em e por condutas específicas, as dos personagens simbólicos, o diplomata e o soldado (...) que únicos agem plenamente não como quaisquer membros mas como representantes das comunidades a que pertencem (...). O diplomata e o soldado vivem e simbolizam as relações internacionais que, enquanto entre Estados, se reconduzem à diplomacia e à guerra”.

de colaboração em forças de paz ou acções humanitárias sob a égide das Nações Unidas, quer, eventualmente, no âmbito da própria CPLP⁵⁹.

Mas, em todo esse diversificado esforço para sermos pólo de atracção e de irradiação numa plataforma atlântica assim dinamizada, os elementos essenciais residem no espírito, como nos alertavam os geopolíticos que citámos no início deste trabalho. São o carácter, os princípios de civilização, a vontade mobilizada face aos desafios, a clarividência das elites, que permitem sentir, entender e explorar convenientemente as “energias” que, segundo as palavras de Vidal de La Blache, “dormem” num determinado território. No caso de Portugal, muitas e das mais importantes dessas energias encontram-se na nossa relação com o oceano Atlântico. Em diversas épocas da nossa História soubemos encontrá-las assim como aproveitá-las. Se, em termos de atitudes culturais, de representações mentais, de comportamentos e de valores, continuarmos a ser um povo talassocrático, voltado para o oceano Atlântico, retirando dele inspiração para as nossas políticas, certamente nada impedirá que no futuro aí voltemos a saber encontrá-las e aproveitá-las.

59 Em 23 de Maio de 1999, na reunião dos Ministros da Defesa dos países constituintes da CPLP realizada em Cabo Verde, o ministro de Angola propôs a criação de uma força militar comum a ser posta à disposição da CPLP. Embora as actuais condições não favoreçam a concretização para já de uma iniciativa deste tipo, pelo que a proposta não teve efeitos práticos, a sua apresentação só por si constitui um indício da existência de uma possibilidade que o futuro pode eventualmente vir a viabilizar.

International Political Theory and the Issue of Legitimate Intervention*

João Marques de Almeida

Associate Professor, Lusitana University, Lisboa / Associate Researcher, National Defence Institute, Lisboa.

Resumo

Este artigo tem por objectivo enunciar diferentes perspectivas sobre as teorias das Relações Internacionais, no que respeita ao tema da intervenção legítima. Por intervenção legítima o autor entende ser a forma de interferência coerciva ou pela força de uma parte ou partes externas na esfera de jurisdição soberana dos estados, por forma a alcançarem-se objectivos que se crêem legitimados pela sociedade internacional. Esta definição desafia os pressupostos partilhados pela maior parte dos académicos das Relações Internacionais, de que o respeito pela norma da não intervenção é uma prática normal na política mundial e consequentemente qualquer intervenção militar é considerada uma infracção à norma. Contrariamente a esta posição tradicional, a noção de intervenção legítima reconhece a norma da não intervenção, como instituição da sociedade internacional. Contudo a ideia de intervenção legítima também reconhece que o respeito pela norma da não intervenção, tem sido parte central da estrutura normativa da política mundial, pelo que os actos de intervenção devem ser justificados. Esta posição parece encerrar uma aparente contradição. Por um lado a intervenção é uma prática endémica no mundo da política, por outro a regra da não intervenção é uma norma central da sociedade internacional. Como é que as teorias das Relações Internacionais equacionam esta contradição? O presente artigo procura responder a esta questão avançando algumas formas possíveis de desenvolver a ideia de intervenção legítima.

Abstract

The aim of this article is to summarise the views of the different International Relations (IR) theories on the issue of legitimate intervention. By legitimate intervention, I mean coercive and forcible interference by an outside party or parties in the sphere of jurisdiction of a sovereign state, which seeks to pursue goals deemed to be legitimate by international society. This definition challenges the assumptions, shared by most IR scholarship, that the respect for the norm of non-intervention is the normal practice of world politics, and thereby that any kind of military intervention is an act of rule-breaking. Contrary to this conventional position, the notion of legitimate intervention assumes that military intervention is a central institution of international society. However, the idea of legitimate intervention also recognises that the respect for the norm of non-intervention, historically, has been a central part of the normative structure of world politics, hence acts of intervention ought to be justified. This points to an apparent contradiction. On the one hand, intervention is an endemic practice in world politics; but, on the other hand, the rule of non-intervention is a central norm of international society. How do IR theories address such a contradiction? The paper tries to answer this question and, in the final section, to suggest possible ways to develop the idea of legitimate intervention.

* This article is part of a broader research project on the notion of legitimate intervention after the end of the Cold War. I am grateful to the National Defence Institute for financial support in particular for the support of Lieutenant-General Garcia Leandro, Lieutenant-General Valença Pinto and Isabel Nunes. An earlier version was presented at the British International Studies Association Annual Conference, held in Edinburgh, in December 2001. I thank the participants in the panel on 'Military Interventions', and particularly Nick Wheeler, for their comments. I am also grateful to Carlos Gaspar and Vasco Rato for many discussions on the topic.

My concern with the issue of intervention stems from, in Martin Wight's words, 'the truth of Talleyrand's sardonic remark': 'non-intervention is a term of metaphysics signifying almost the same thing as intervention'. In a more prosaic way, the former American Secretary of State, John Foster Dulles, in 1954 observed that 'the slogan of non-intervention...can plausibly be invoked and twisted to give immunity to what is in reality flagrant intervention'¹. This points to an apparent contradiction. On the one hand, it suggests that intervention is an endemic practice in world politics; but, on the other hand, the rule of non-intervention is recognised by most of international political theories as a central norm of international society. Wight refers to this contradiction when he says that 'in principle, every state is independent in the management of its own affairs...and foreign interference is a violation of its rights...In practice, intervention occurs...commonly [and]...adherents of every political belief will regard intervention as justified under certain circumstances'². How do International Relations (IR) theories address such a contradiction? A possible way to deal with this apparent contradiction is to develop the idea of legitimate intervention. The article tries to answer this question and, in this regard, it summarises the views of different IR theories on the issue of legitimate intervention. In the final section, the article suggests possible ways to further develop the idea of legitimate intervention.

The issue of legitimate intervention has been a central topic in the discussions of international political theory since the end of the Cold War. In the words of Stephen Krasner, 'more attention has been given to the conditions under which intervention should be considered legitimate'³. Quite strikingly, John Vincent anticipated the relevance of legitimate intervention back in 1974: 'The relevant question today...is not whether to intervene, but what kind of intervention and how much and how best to control it when it occurs'; and he added, 'a return to that pristine order of sovereign states each observing a rule of non-intervention, if indeed it ever did exist, is not in prospect'⁴. The issue of legitimate intervention is related with three questions. First of all, the *causes* question, or what are the causes that justify a military intervention? Secondly, the *who* question, that is, who is entitled to intervene? And, thirdly, the *political goals* question, what are the political goals of intervention? In the article, I discuss how realism, pluralism and solidarism treat

1 Martin Wight, *Power Politics*, (Edited by Hedley Bull and Carsten Holbraad, London: Leicester University Press, Paperback Edition, 1995), p. 199.

2 Wight, *Power Politics*, p. 191.

3 Stephen D. Krasner, 'Sovereignty and Intervention', in Gene M. Lyons and Michael Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia: State Sovereignty and International Intervention* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), p. 228.

4 R.J. Vincent, *Nonintervention and International Order* (Princeton: Princeton University Press, 1974), p. 389.

the idea of legitimate intervention and, in particular, answer these questions. Before I start my argument, let me briefly define intervention.

In this article, I adopt the definition of intervention offered by Hedley Bull: ‘forcible interference by an outside party or parties in the sphere of jurisdiction of a sovereign state’⁵. We can highlight three central points in this definition. First, the expression ‘forcible interference’ denotes the use of military force by the intervening parties; this first point refers thus to the type of activity. Secondly, regarding the number of outside political agents involved, the intervention may be unilateral or collective. Thirdly, the term sphere of jurisdiction, although may also refer to external political sovereignty, or the freedom to conduct foreign policy, in this paper only refers to the territorial integrity and to the exercise of internal political sovereignty; in other words, the target of intervention is the domestic politics of a sovereign state⁶.

Realism

The first point to note is that the issue of intervention is not addressed in a systematic way by the most important realist works. There is nothing really relevant in Hans Morgenthau’s *Politics Among Nations*. Likewise, neo-realist authors such as Kenneth Waltz and Robert Gilpin ignore the question of intervention in their major works. Since the end of the Cold War, Krasner has discussed intervention from a modified neo-realist perspective, which can be included in the broad realist tradition. The realist argument says that intervention is legitimate to protect national security and to maintain the international balance of power.

Ultimately, for realists, it is the anarchical condition of the international system that explains legitimate intervention. Self-help policies and the principle of non-intervention are contradictory. As Krasner puts it in a rather crude way, Anarchy necessarily implies self-help. There is no universal political authority. Each state decides its own policy, and there is no constraint on the options that can be considered, including intervention in the internal affairs of another state... Self-help implies that each state can do anything it chooses; non-intervention implies that there are some things that a state should not do⁷.

5 Hedley Bull, ‘Introduction’, in Hedley Bull (ed.), *Intervention in World Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1984), pp. 1-7.

6 See the discussion in Stanley Hoffmann, ‘The Problem of Intervention’, in Bull (ed.), *Intervention*, pp. 7-28.; and in Vincent, *Nonintervention*, pp. 3-13.

7 Krasner, ‘Sovereignty and Intervention’, p. 232.

Thus, 'when self-help clashes with non-intervention, self-help prevails'⁸. In his historical work, Krasner seeks to demonstrate the accuracy of this view, and he concludes that 'intervention in the internal affairs of other states has been a pervasive characteristic of the sovereign state system from its very beginnings'⁹.

The concern for national security in the condition of anarchy constitutes the first realist argument for legitimate intervention. To justify the defence of national security, realists override the principle of non-intervention. In a state of war, self-help, which may lead to military interventions, is the only source of national security. In his discussion of realist thought, Michael Doyle observes that for realists states 'cannot abide by the rules of sovereign equality, sovereign non-intervention when security is at stake'¹⁰. Military interventions resulting from concerns with national security may be divided into two types. On the one hand, states intervene in the domestic affairs of their neighbours because they fear that developments within those states may affect their own security, either by undermining international stability or by threatening their own internal politics. This view, according to realists, explains the tolerance of religious pluralism imposed in 1648 by the Peace of Westphalia: 'The strong imposed constraints on the weak because they feared religious disorder in the center of Europe'¹¹.

The attempt to increase national power is the second type of interventions that stem from concerns with national security. Prussia's conquest of Silesia in 1740 illustrates this point. In December 1740, Frederick II, king of Prussia, invaded Silesia and added the province to his territories. Although Frederick offered an hereditary claim to Silesia, nobody in Europe believed him. The ultimate justification of Frederick's action was power considerations, in particular the attempt 'to secure for Prussia the status of a great power'¹². Revealingly, other European great powers accepted Prussia's military intervention as legitimate, which shows that the extension of sovereign power constituted the goal of European great powers. In Lord Acton's words: 'Frederick was much more widely applauded for his prompt success than detested or despised for his crime'. The episode led of course Montesquieu to observe 'the spirit of monarchy is war and aggrandizement' and

8 Krasner, 'Sovereignty and Intervention', p. 229.

9 Krasner, 'Sovereignty and Intervention', pp. 232-3.

10 Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace* (New York: W.W. Norton, 1997), p. 392.

11 Krasner, 'Sovereignty and Intervention', p. 236.

12 Sharon Korman, *The Right of Conquest: The Acquisition of Territory by Force in International Law and Practice* (Oxford: Clarendon Press, 1996), p. 70.

Frederick himself to conclude that 'the jurisprudence of sovereigns is commonly the right of the stronger'¹³.

Intervention to preserve the balance of power constitutes the second realist argument to legitimise interference in the domestic affairs of sovereign states. The maintenance of an even distribution of power in the international system justifies military interventions. Another historical episode, the partition of Poland, which was in fact three partitions, the first in 1772, 1793 and 1795, between Austria, Prussia and Russia, illustrates this view. All the partitions, until the definitive one in 1795, involved the acquisition of territory by force by three European great powers, and were justified 'by reference to the balance of power'¹⁴. Indeed, Frederick II, the king of Prussia, affirmed that 'the balance of power between such close neighbours had to be maintained'. Catherine II, the ruler of Russia, referred to the partition as a way to keep the balance between great powers 'by means of equal acquisitions'; and Maria Theresa of Austria characterised the partition as a 'truly noble and impressive idea to set before Europe'¹⁵. Episodes like this one led Wight to affirm that 'intervention is excusable...when it is undertaken to preserve the balance of power.' Moreover, interventions in the name of the balance of power tend to involve territorial compensations¹⁶.

There are still two final observations worth noting. First, it is quite difficult to distinguish in practice interventions to guarantee national security and to preserve the balance of power. As Doyle says, 'security drives states then to focus on relative capabilities and a consequent search for predominance'¹⁷. Secondly, the preservation of the balance of power often serves as an excuse for expansionist policies by the great powers, normally at the expenses of the small states. It is in the relations between great powers and weak powers that intervention most frequently occurs. Again, it is quite difficult to distinguish predatory from security motives¹⁸.

From the discussion so far, we can conclude that for realism interventions are consistent with an analysis of world politics that emphasises the condition of anarchy and the primacy of national security through the acquisition of power. For realists, interventions tend to be prompted by security concerns and by the stability of the international system,

13 All citations from Korman, *The Right of Conquest*, pp. 72-3.

14 Korman, *The Right of Conquest*, p. 73. See also the discussion in Paul W. Schroeder, *The Transformation of European Politics 1763-1848* (Oxford: Clarendon Press, 1996), pp. 5-19, 46-52, 74-99, 136-50.

15 Quoted in Korman, *The Right of Conquest*, p. 77.

16 *Power Politics*, p. 196.

17 *Ways of War and Peace*, p. 390.

18 Jack Snyder and Robert Jervis, 'Civil War and the Security Dilemma', in Barbara F. Walter and Jack Snyder (eds.), *Civil Wars, Insecurity, and Intervention* (New York: Columbia University Press, 1999), p. 19.

defined as the existence of a balance of power between great powers. Returning to the questions of legitimate intervention, we can affirm that intervention is justified when national security, particularly of the great powers, and the balance of power are in risk. Regarding the interveners, realists accept the legitimacy of *unilateral* intervention. Finally, the *goals* of intervention are the protection of national security, the preservation of the balance of power and the acquisition of state power. Next section discusses how pluralists treat the issue of legitimate intervention.

English School Pluralism

In the discipline of International Relations, the English School (ES) was the first school of thought to seriously engage with the concept of intervention. In the 1950s and in the 1960s, Wight discussed it in his Lectures on *International Theory*, in *Power Politics*, and, in 'Western Values in International Relations'. In the 1970s, Vincent produced a monograph on the contribution of the principle of 'non-intervention' to international order, *Nonintervention and International Order*. And, towards the end of his life, in 1984, Bull edited a volume on *Intervention in World Politics*. Still in the 1980s, Vincent continued his work on intervention, focusing in particular on humanitarian intervention¹⁹. After the end of the Cold War, members who identify with the legacy of the ES, have produced some of the most valuable work on intervention within IR²⁰. As it is generally accepted, we can divide the ES thinking on intervention into the pluralist and the solidarist perspective.

Pluralists strongly defend the principle of non-intervention and accordingly offer a number of objections to intervention²¹. The concern for international order constitutes the first objection. Such a concern appears, for instance, in Wight's view that interventions are

19 R.J. Vincent, *Human Rights and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986); and 'Grotius, Human Rights, and Intervention', in Hedley Bull, Benedict Kingsbury and Adam Roberts (eds.), *Hugo Grotius and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 241-56.

20 See in particular, Robert Jackson, *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States* (Oxford: Oxford University Press, 2000), Chapters 10, 11 and 14; James Mayall, *World Politics: Progress and Its Limits* (Cambridge: Polity, 2000), Chapters 10 and 11; Adam Roberts, 'Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights', *International Affairs* (69, 3, 1993), pp. 429-49, 'NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo', *Survival* (41, 3, 1999), pp. 102-23; and Nick Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

21 Nicholas Wheeler discusses the pluralist objections to humanitarian intervention. See Nicholas J. Wheeler, 'Humanitarian Intervention and World Politics', in John Baylis and Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 394-5; and *Saving Strangers*, pp. 29-33.

likely to produce war crises²². More recently, Robert Jackson observed that ‘international order and stability’ are ‘more important’ than ‘minority rights and humanitarian protections’²³. For pluralists, it is difficult to arrive at an international consensus on the idea of legitimate intervention. In the absence of such a consensus, the practice of intervention weakens international order, which is founded on the respect for the rule of sovereignty. In this sense, intervention is often a political mistake. This point takes us to the second pluralist objection. Intervention violates the right of states to have their domestic sphere of jurisdiction respected, and ‘dictatorial interference abridges that right’²⁴. Thus, the rule of sovereignty gives states the right to enjoy political independence; and in this sense, by violating sovereign rights, intervention is both legally and morally wrong.

This second objection occupies a central place in pluralist thinking. Given the statist nature of international society, non-intervention is, in Vincent’s words, ‘a principle, a rule which states are obliged to adhere to in their relations with each other’. This is the legitimate behaviour for the ‘rule of non-intervention can be said to derive from and require respect for the principle of state sovereignty’. Thus, still according to Vincent, ‘the function of the principle of non-intervention in international relations might be said...to be one of protecting the principle of state sovereignty’²⁵. In this regard, pluralists argue that the respect for the norm of non-intervention should be the normal practice of world politics, and thereby any kind of military intervention is an act of rule-breaking. I shall call this assumption the *statist assumption*. As a result of such an assumption, for pluralist international political theory, legitimate interventions constitute always *exceptions to the rule of non-intervention*. I shall return to this point below. For the moment, we still need to consider two further pluralist objections to intervention.

The third pluralist objection is that intervention may serve as a weapon of great powers to political and territorial expansion. This is what Nick Wheeler calls ‘the problem of abuse’²⁶. Although Wheeler attributes this objection only to realists, we also find it in the work of pluralists. For instance, this objection appears implicitly in Wight’s work when he affirms, in a critical way, that ‘it is in the relations between great powers and weak powers that intervention most frequently occurs’²⁷. In the case of humanitarian interventions,

22 *Power Politics*, p. 193.

23 *The Global Covenant*, p. 291.

24 Bull, ‘Introduction’, p. 2.

25 *Nonintervention*, p. 14. See also the discussion in pp. 39-44, and 333-40.

26 Wheeler, ‘Humanitarian Intervention’, p. 394.

27 *Power Politics*, p. 194.

Stanley Hoffmann also expresses this objection: 'it is hard to know whether an intervention which starts as a humanitarian move does not later become self-serving'²⁸. The problem of self-interest is related with a fourth objection, the problem of selectivity, or what Wheeler calls the 'selectivity of response'²⁹. If interventions tend to follow the national interest of the intervening powers, then they are also selective; great powers only intervene when it is in their interest to do so. Vincent presented the problem in clear terms:

*there is no guarantee of the impartiality of the state which intervenes in the internal affairs of another. More likely, it intervenes for some interest of its own, the target state being the object of its will, rather than the arena for the realisation of some moral good*³⁰.

These objections demonstrate the pragmatic or prudential nature of the pluralist argument. On the one hand, it privileges the concern for international order, and in this sense the norm of non-intervention shall be respected because most of the times interventions disrupt international order. On the other hand, the consequences of interventions deeply affect states' security, so they only intervene when vital interests are at stake. In other words, interventions cannot avoid being partial and selective. However, despite these objections, pluralists also share a conception of legitimate intervention.

As it was observed above, given their strong defence of non-intervention, for pluralists, legitimate interventions are always exceptions to the rule of non-intervention. As Jackson puts it: 'Non-intervention is the norm and acts of intervention are what must be justified'³¹. It should be noted that pluralists share with realists the view that in extreme cases the defence of national security justifies military interventions³². Beyond the concern for national security, we can find in the pluralist work five exceptions to the principle of non-intervention. First, the defence of the principle of non-intervention itself, or what Vincent calls 'the legitimacy of counter intervention to uphold the principle of non-intervention'³³. This view is related with the doctrine of *ius ad bellum*, a central element of the just war paradigm, and with the system of collective security³⁴. Secondly,

28 'The Problem of Intervention', p. 24.

29 'Humanitarian Intervention', p. 394. Again, Wheeler attributes this objection to realists.

30 *Nonintervention*, p. 345.

31 *The Global Covenant*, p. 252.

32 Jackson, *The Global Covenant*, p. 252.

33 *Nonintervention*, p. 388.

34 See the discussion of Michael Walzer in *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* (Second Edition, New York: Basic Books, 1992), pp. 58-63.

counter-intervention to assist a part in a civil war, when the other part is already being helped by a foreign power³⁵.

The third exception is invited intervention, solicited by the target state, or by the parties of the conflict³⁶. The classical example is the ‘practice of peace-keeping’, which emerged during the Cold War, and continued after the end of the bipolar conflict. In order to be legitimate, peace-keeping interventions must respect five conditions. It has to be a collective intervention, the parts have to agree, the objective is simply to maintain the peace signed by the parties, the military means are limited, and the intervention ought to be impartial³⁷. The fourth exception to the norm of non-intervention, which was often evoked during the process of de-colonisation, and was supported by the United Nations, concerns interventions to defend the principle of national self-determination. As Vincent remarked, ‘when the doctrine [of national self-determination] is used to mean anti-colonialism or anti-racism it accepts the interstate order and merely requires states to avoid undesirable forms of order within them’³⁸. Yet, pluralists such as Vincent and Mayall make an important qualification and argue that the respect for the principle of national self-determination is not absolute, otherwise it would undermine in a drastic way the norm of non-intervention³⁹. The last exception to non-intervention refers to a minimal humanitarian intervention. Pluralists offer three reasons that may justify humanitarian intervention: the ‘practice of genocide’, the starvation of the population⁴⁰, and gross violations of human rights⁴¹. However, pluralists do not defend, even in these extreme cases, the *obligation* of humanitarian intervention. The decision to proceed with a military intervention for humanitarian reasons must always consider political circumstances, or what Vincent called the ‘empire of circumstance’⁴². Moreover, pluralists have consistently demonstrated a scepticism regarding the general acceptance by members of international society of stronger conceptions of humanitarian intervention. Vincent concluded his discussion on human rights and intervention saying international society ‘is not yet as

35 See the discussion in Bull, ‘Introduction’, p. 2; in Jackson, *The Global Covenant*, p. 252; and in Walzer, *Just and Unjust Wars*, pp. 96-101.

36 See the discussion in Bull, ‘Introduction’, p. 2; and Jackson, *The Global Covenant*, pp. 258-9.

37 See James Mayall, ‘Introduction’, in James Mayall (ed.), *The New Interventionism 1991-1994* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 1-24.

38 *Nonintervention*, p. 347. See also the discussion in Walzer, *Just and Unjust Wars*, pp. 87-91.

39 Vincent, *Nonintervention*, p. 346; and Mayall, *World Politics*, pp. 123-33.

40 See Hoffmann, ‘The Problem of Intervention’, p. 24; Jackson, *The Global Covenant*, pp. 252-3; and Walzer, *Just and Unjust Wars*, pp. 101-8.

41 Vincent, *Nonintervention*, pp. 346-7.

42 Cited in Roberts, ‘Humanitarian War’, p. 449.

solidarist as' allowing a 'general licence for intervention'⁴³. Furthermore, this perception has not changed since the end of the Cold War.

If by 'new world order' is meant structural change in the nature of international relations to allow effective coercive intervention on the side of the victims in civil conflicts, then the first and most obvious conclusion is that no such change has occurred⁴⁴.

According to pluralists, to accept humanitarian intervention as legitimate would involve a transition from *societas* to *universitas*⁴⁵. It seems to me that this view is quite problematic, and I shall return to it below.

To conclude this section, we need to address the pluralist conception of legitimate intervention. The threat to international order is the main cause that justifies intervention. Indeed, it is the concern for international order that legitimises all exceptions to the rule of non-intervention. Even in the case of the last exception, humanitarian interventions, in their discussions, pluralists emphasise that they occur in those cases when violations of human rights threaten international peace and security, and not as a result of an international consensus on the respect for international norms of human rights⁴⁶. As for the 'who question', contrary to realists who accept the legitimacy of unilateral interventions, pluralists favour collective interventions. If it is carried out by a single state, it must have the authorisation of a collective body, which is normally the United Nations. Regarding the last point, the 'political goals question', pluralists argue that the restoration of international order is the ultimate goal of legitimate interventions. Of course, international order is defined in a rather narrow way, as the preservation of international stability and security, which concerns the nature of relations between sovereign states. The pluralist conception of international order does not include concerns for the 'good life' within sovereign states, such as respect for human rights, and democratic practices and institutions. Let me now discuss how solidarists treat these questions.

43 R.J. Vincent, *Human Rights and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), p. 152. See also, 'Grotius'.

44 Mayall, 'Introduction', p. 18.

45 Jackson, *The Global Covenant*, pp. 251-2.

46 See the discussion in Jackson, *The Global Covenant*, pp. 249-93; and in Mayall, *World Politics*, pp. 134-48.

English School Solidarism

Regarding the solidarist treatment of the issue of intervention, the first point to note is that solidarists agree with pluralists that military interventions to uphold international order are legitimate. Any solidarist author would certainly agree with the four first exceptions to the principle of non-intervention discussed above in the section on pluralism. What distinguishes the two approaches is the question of humanitarian intervention. This is what explains why Wheeler reduces a solidarist theory of intervention to the issue of humanitarian intervention. In the same vein, one of the central points that divide pluralism and solidarism in the early Bull's and Wight's discussions is the questions of human rights and the standing of individuals in international society. Thus, this section concentrates on the legitimacy of humanitarian intervention.

How do solidarists treat the just causes of humanitarian intervention? Again, as in many cases about intervention, Vincent starts to provide the answer. Adhering to 'an absolute principle of non-intervention' involves the toleration of 'injustice, such as the abuse of human rights, within another state because to interfere against it would be to violate the principle of state sovereignty; the values associated with statehood would be deemed superior to the plea for humanitarian intervention'⁴⁷. This position raises three questions. The first asks whether humanitarian intervention is a *political*, a *legal* or a *moral* question. Vincent treated humanitarian intervention both as a legal and a moral question. In his text on 'Grotius, Human Rights and Intervention', he investigated whether the 'independent standing of individuals in international society' is established in international law, and whether the 'practice of states' supports such a legal status⁴⁸. On the other hand, Vincent also considers humanitarian intervention as a moral question: 'Offences against human rights are a matter of international concern...when outrageous conduct shocks the conscience of mankind'⁴⁹. The implications of the moral argument is to associate both human rights and humanitarian intervention to a 'cosmopolitanist morality'⁵⁰, to 'basic natural rights'⁵¹, and to a transition 'from international to world society'⁵².

47 Vincent, *Nonintervention*, p. 344.

48 P. 248.

49 'Grotius', p. 255.

50 Vincent, *Human Rights*, p. 118.

51 Vincent, *Human Rights*, p. 125, and discussion in pp. 19-27.

52 Vincent, 'Grotius', 253.

After the end of the Cold War, the legal and moral approach prevailed in the solidarist work. In his qualified solidarist position, Adam Roberts sees humanitarian intervention mainly as a legal question, which leads him to place his discussion in the context of the United Nations⁵³. According to Wheeler's strong solidarism, humanitarian intervention is above all a moral question. The just cause for humanitarian interventions is a 'supreme humanitarian emergency'⁵⁴. Such a cause creates a 'moral responsibility' to defend human rights⁵⁵, and the failure to do so reveals a disturbing moral indifference⁵⁶. The implication of Wheeler's position is to consider humanitarian intervention as a 'duty'⁵⁷ which is 'morally required'⁵⁸, and not a simply right. Interestingly, the solidarist response to the first question demonstrates three similarities with pluralism. First, pluralists also treat humanitarian intervention in moral terms. Secondly, humanitarian themes, in the pluralist argument, are also associated with a transition to world society. Finally, pluralists also consider humanitarian intervention to be a legal question. There are, it seems to me, two problems here. First, the implications of addressing humanitarian intervention in terms of legitimacy is to treat it as a *political* question. Such a treatment only appears briefly in the solidarist work. For instance, Vincent notes that the doctrines of human rights 'expose the internal regimes of all the members of international society to the legitimate appraisal of their peers'⁵⁹. The political element also appears in Roberts when he refers to the 'empire of circumstance'⁶⁰. The second problem is to rely on the transition from international society to world society. However, it should be noted that Roberts and Wheeler abandoned such a view, and accept that humanitarian intervention can be accepted by a society of states. This view is now an exclusive of pluralists such as Jackson and Mayall.

The second question addresses the issue of sovereign statehood. What is the relation between the principle of state sovereignty and humanitarian intervention. The answers to this question are related with the responses to the first question, discussed above. For Vincent, humanitarian intervention constitutes a violation of the norm of non-intervention, but it is *morally* accepted. Roberts accepts the legitimacy of humanitarian intervention if it is the result of a *legal* consensus among members of international society. Wheeler goes

53 See 'Humanitarian War', and 'NATO's Humanitarian War'.

54 *Saving Strangers*, p. 34.

55 *Saving Strangers*, p. 39.

56 *Saving Strangers*, p. 1.

57 *Saving Strangers*, p. 13.

58 *Saving Strangers*, p. 51.

59 *Human Rights*, p. 152.

60 'Humanitarian War', p. 449.

further and does not treat humanitarian intervention as a violation of state sovereignty. His strong moral position leads him to argue that states which violate human rights lose the claim to have its sovereignty respected⁶¹. These points take us to third question, which in my view is crucial. Is humanitarian intervention an *exception* to the principle of non-intervention or an *institution* of international society? For Vincent and Roberts, it is an exception, and this approximates them to the pluralist position. Again, Wheeler attempts to go further, but in the end his position is unclear.

On the one hand, Wheeler seems to claim that humanitarian interventions are not exceptions to the rule of non-intervention, but practices of international society which seek to create a more just international order. For instance, in the very first page of his book, he says that the 'subject' of his book is the 'extent to which humanitarian intervention has become a legitimate practice in international society'; but then in the following page he refers to humanitarian intervention as a 'legitimate exception to the rules of sovereignty [and] non-intervention'⁶². Later, trying to overcome the conflict between pluralism and solidarism, he treats humanitarian intervention again as a 'practice', only to revert to the view of 'the exceptional nature' of humanitarian intervention⁶³. It is fundamental to clarify this confusion regarding whether humanitarian intervention is a legitimate institution of international society or only an exception to the norm of non-intervention. It cannot be simultaneously an *institution*, or a *practice*, and an *exception*. By definition, institutions do not have an exceptional nature; and exceptions are not legitimate, but perhaps only accepted, practices. This is still more problematic given that Wheeler sees humanitarian intervention as a duty. How can a duty be also an exception? However, this problem should not conceal all the merits of Wheeler's work. In particular, I would like to emphasise two, which are to me fundamental. First, Wheeler offers the starting point to develop an understanding of humanitarian intervention as a legitimate institution of international society, and in this regard his discussion of 'legitimacy' is very helpful. Secondly, Wheeler attempts to overcome the pluralist-solidarist divide, which is a crucial condition to develop a conception of legitimate intervention.

We still need to address two further points before the concluding section. First, regarding the 'who question', solidarists are divided. Roberts observes that to be legitimate, humanitarian intervention needs to be collective-authorised, even if that does not mean an explicit authorisation of the Security Council. In this regard, for him, the question of

61 *Saving Strangers*, pp. 12-3, and p. 38.

62 *Saving Strangers*, pp. 1-2.

63 *Saving Strangers*, p. 11, and p. 34.

international consensus is vital⁶⁴. On the contrary, Wheeler accepts, in exceptional cases, unilateral humanitarian interventions, which accords with his strong moral position⁶⁵. As for the political goals question, like pluralists, solidarists also demonstrate a concern to restore international order. Yet, in opposition to pluralists, Vincent, Roberts and Wheeler do not define international order simply as interstate order, but include in their definition domestic standards of good governance and a cosmopolitan conception of moral obligations.

Towards a Further Development of the Idea of 'Legitimate Intervention'

Beyond the conceptual interest itself, there is an historical urgency in clarifying the notion of legitimate intervention after the end of the Cold War, which has been marked by a growth of military interventions. As Hoffmann observed, well before the end of the Cold War, 'if one cannot control intervention, one can at least speculate...If interventions, like wars, are here to stay, perhaps all one can do is pontificate... to write guidelines distinguishing between what is legitimate and what is not'⁶⁶. Although it may sound strange, the starting point to develop a conception of legitimate intervention is to recognise that since the end of the Cold War, most of military interventions at the same time were humanitarian, but were not only humanitarian. This is particularly clear in the cases of Somalia, Bosnia, Kosovo, East Timor, and now Afghanistan. They were and are humanitarian in the sense that attempted, and attempt, to stop gross violations of human rights. But, on the other hand, they were more than mere humanitarian interventions. They all, even in the case of Somalia, which failed, tried, and still try, to build emerging states or to rebuild failed states. This demonstrates that respect for human rights requires more than a simple humanitarian intervention, it demands the creation of legitimate sovereign states. Such a political goal leads us to consider two central questions.

First, we need to discuss how intervention touches upon the principle of sovereignty. A conception of absolute sovereignty results into the absolute defence of the norm of non-intervention, and thus intervention is an exception to the rule; pluralists tend to adopt this conception of sovereignty. On the other hand, a qualified, or a principled, conception of sovereignty results into the acceptance that intervention may be a legitimate practice and institution. This last point is related to the principle of governmental legitimacy. As

64 See 'NATO's Humanitarian War'.

65 *Saving Strangers*, pp. 16-7.

66 'The Problem of Intervention', p. 23.

Hoffmann asks, 'is there at any given moment a prevailing principle of domestic legitimacy?'⁶⁷ In other words, do international society accept that standards of civilisation also apply to the domestic order of sovereign states? These questions suggest that, after the Cold War, we cannot discuss legitimate interventions, and in particular humanitarian interventions, without addressing the issues of failed states and international trusteeship⁶⁸.

In turn, this obliges us to address a second question, once raised by Bull: 'how does interventionary activity...relate to the particular character of the international political system and its prevailing rules?'⁶⁹ Bull's question seems to suggest that intervention is a bridge between the international and the domestic principles of political order. Here, the example of national self-determination is helpful. During the process of de-colonisation, interventions that promoted the principle of national self-determination were deemed to be legitimate. It was possibly with these questions in mind that Vincent referred to the 'doctrine which teaches that order between states is to be maintained by the preservation of legitimate governments within them'⁷⁰. These two questions demonstrate that, more than a moral or a legal question, legitimate intervention should be treated as a political question. Moreover, intervention should also be seen as an international institution of change and reform. Again, this is particularly clear since the end of the Cold War.

Therefore, by legitimate intervention, I mean coercive and forcible interference by an outside party or parties in the sphere of jurisdiction of a sovereign state, which seeks to pursue goals deemed to be legitimate by international society. This definition challenges the assumptions, shared, as we saw, by most IR scholarship, that the respect for the norm of non-intervention is the normal practice of world politics, and thereby that any kind of military intervention is an act of exception. Contrary to this conventional position, the notion of legitimate intervention assumes that military intervention is structural in its nature. It is an inescapable attribute and institution of international society.

67 'The Problem of Intervention', p. 12.

68 See the discussion in Jackson, *The Global Covenant*, pp. 290-6.

69 'Introduction', p. 5.

70 *Nonintervention*, p. 340.



Documentos

Defence and Security Sub-Committee on Transatlantic Defence and Security Co-Operation*

REPORT

NATO and the European Security and Defence Policy

International Secretariat, October 2001

1. European defence today stands at a crossroads. As NATO continues to redefine its roles and missions in the post Cold War era, it has become clear that the Alliance is most likely to become involved in operations outside the territory of its member states, operations that do not arise from the Article 5 guarantee of collective defence. As a result, the NATO allies, as early as 1994, created arrangements for using alliance capabilities in operations that do not involve all of the allies. At the same time, the European Union, since late 1998 has proceeded to create its own European Security and Defence Policy (ESDP), which would give the EU the ability to take military action when NATO as a whole is not engaged.

* Versão on line
<http://www.nato-pa.int/publications/comrep/2001/au-200-e.html>
"Acedido em 15-05-2002"

2. But the steps taken by the EU have not been without controversy. Some strong proponents of greater EU integration have characterised ESDP as a process that will free Europe from its dependence on the United States for its security or as a step that will help bring about a closer union among the 15 EU member states, four of which are not members of NATO. Some friends of NATO, in turn, have reacted to ESDP as a threat to Alliance unity, a Trojan horse that will undermine the transatlantic link that has helped protect the European democracies for a half-century and facilitated the reconciliation that permitted development of the EU. While both North Americans and Europeans welcome any effort by the Europeans to shoulder a greater share of their defence burden, there is some concern that most of the effort in ESDP has been on building new institutions to rival NATO, while few resources have been put toward developing the capabilities that would enable the Europeans to undertake missions on their own. Those who disagree with this assertion point to the EU's commitment to meeting the capabilities needed for the Headline Goal.
3. The EU's Helsinki summit in December 1999 marked an important step forward for ESDP. The EU agreed to a Headline Goal to create by 2003 a corps-strength rapid reaction force deployable within 60 days and sustainable for at least one year, with appropriate air and naval elements. For the EU governments, this would enable them to implement the ambitions of the 1997 Amsterdam Treaty and the May 1999 Cologne Summit by providing the EU with the capabilities for a common EU policy on security and defence.
4. The May 2000 EU summit in Feira set out the permanent institutional structures that are to govern ESDP, which are discussed as part of Chapter VI:
 - Ultimate responsibility will rest with the EU General Affairs Council, which normally consists of the foreign ministers of the 15 EU countries. This is similar to the North Atlantic Council (NAC) when it consists of foreign ministers during its semi-annual ministerial-level meetings. This structure means that ESDP is an intergovernmental process; that is, it will operate based on consensus of the 15 member governments, rather than the communitarian method of interplay between the Council, European Commission and European Parliament.
 - The Political and Security Committee (known by its French acronym, COPS), will have specific responsibility for ESDP. It consists of permanent representatives holding ambassadorial rank, similar to the permanent representatives to the

NAC but of lower seniority, and it is chaired by the ambassador representing the country that holds the EU's rotating presidency.

- An EU Military Committee, comprised of flag officers, advises the EU on military matters. It is similar to the Military Committee at NATO, and most countries have designated their representative to the NATO Military Committee to sit on its EU equivalent.
 - An EU Military Staff informs and prepares the deliberations of the Military Committee and the COPS on defence issues, similar to the role played by the International Military Staff (IMS) at NATO.
 - The High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP), Javier Solana, will play an essential role in the future EU defence organisation and serves as chairman of the COPS, especially during a crisis. Already, Mr Solana has organised a Policy Unit, consisting of civilian experts who report to him and advise him on defence issues, and containing a Situation Centre, which reports both to Mr Solana and the Military Staff.
 - The creation of these institutions is meant to develop the relevant competencies for ESDP, and not to duplicate an institutional structure that already exists within NATO. These nascent institutions will allow the EU and NATO to maximise their co-operative working relationship.
5. At a November 2000 Capabilities Commitment Conference, EU members pledged the forces needed to fulfil the Headline Goal, but some shortcomings still exist and are discussed in greater detail in Chapter III. At the December 2000 Nice Summit, France, which held the EU presidency, issued a report setting out the goals and decision-making procedures for the ESDP. The French proposal gives the EU autonomy in taking decisions on possible future security missions, which will be limited to the Petersberg tasks, which include humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks, and tasks of combat forces in crisis management, including peace enforcement.
6. The Nice Summit conclusions reveal that the EU's Rapid Reaction Force would depend on NATO for its planning capabilities, which are discussed further in Chapter V. The EU Military Staff would have no planning capabilities of its own, and NATO would be the preferred option to engage in a mission. Although this outcome addresses many fears that ESDP would develop apart from NATO, there

are still unresolved issues regarding the role of the non-EU European allies (Czech Republic, Hungary, Iceland, Norway, Poland and Turkey) in the process, which are discussed at greater length in Chapter IV.

7. Additionally, there are several other questions surrounding ESDP that will be addressed in this report. While much talk has centred around the mechanisms of ESDP, not enough thought has gone into describing what ESDP is supposed to do, and Chapter II will examine the basic question of “what for?” At the same time, while there has been much work done on the intergovernmental side of ESDP, there has been little talk of mechanisms for exercising legislative oversight of the process. Chapter VII will review some of the proposals for parliamentary oversight.

II. What for?

8. Before examining the institutions and mechanisms being erected by the EU, it is important to first explore the rationale behind ESDP, to ask “what for?” Is defence simply the next step for the integration of a union that already has developed a common market, a common customs union, and a common currency? Is ESDP ultimately to become a way for European countries to assume complete responsibility for their common defence and end their reliance on the transatlantic link? Is ESDP merely a glorified international police force that will undertake operations that are too minor for Washington to bother with, such as the WEU missions in the former Yugoslavia? Is ESDP an insurance policy for European countries against the day when the United States declines to get involved in an operation that is important to the security of the Europeans?
9. In part, the impetus for ESDP has arisen out of an increased desire for Europe to make itself heard in world affairs, sometimes referred to as “one voice for Europe.” That being said, a political will has materialised among Europe’s leaders, illustrated in particular with the St. Malo initiative in 1998, where Tony Blair, the UK prime minister, ended Britain’s reluctance to give the EU a meaningful role in Europe’s security. The need for some military capabilities to lend credibility to European policies has been widely recognised.

10. ESDP is also a pragmatic response to the crises in the Balkans. In particular, it was given impetus when European countries were unable to quickly assemble enough troops to man the NATO peacekeeping force, which entered Kosovo in June 1999. Also, Europe's subsidiary role to the United States in the bombing campaign against Serbia proved that although the EU members spend an amount equal to 60% of the US defence budget, they were only getting a fraction of the capability that such spending would imply. The reason, according to some members of the European Parliament, is that in Europe many structures are redundant, equipment is not standard, the rate of modernisation is not the same, and there is little joint procurement.
11. ESDP can fill a real need in European defence, but it should not and need not become a rival to NATO. That means that the EU should not aim to become a collective defence organisation. NATO has ably filled that role for 50 years, and NATO plays an irreplaceable role in linking the democracies of Europe and North America to defend their systems and values against any future threat. ESDP should seek to give the European democracies the capability to take military action when a threat arises to the stability of Europe and when NATO as a whole is not engaged. The EU should have the ability to make decisions about intervention and have recourse to the assets needed to undertake a crisis management operation along the lines of those envisioned in the Petersberg tasks, which include humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks, and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.
12. The decision of whether the EU should intervene in a crisis must ultimately rest with the 15 member states. However, according to decisions taken in Nice, as soon as a crisis emerges, the EU must intensify regular dialogue and consultation with NATO and with other European nations, especially the non-EU European allies. Inevitably, military capabilities are at the heart of the ESDP and are the test of EU credibility in this domain. The ultimate success or failure of ESDP will depend on whether member states develop the military capabilities needed, beginning with those needed for the Headline Goal.
13. While ESDP will inevitably help deepen the process of European integration, this is likely to remain an intergovernmental process. Only democratically elected governments and parliaments have the legitimacy to undertake a military operation

and thereby put their citizens at risk. There is no European army, no power for the European Commission, and no transfer of sovereignty from the 15 member states. Every EU member retains its right to participate (or not) in a EU operation or a EU exercise and its right to contribute (or not) to the Headline Goal. ESDP is a *common* policy, with the aim of creating a common ground that will rely on strong national policies.

14. ESDP is not designed to create a military superpower. ESDP is part of a comprehensive strategy driven by the EU to deal with potential crises by using a wide spectrum of political, economic and social tools. This strategy pertains to crisis management and not to collective defence, which will remain the sole prerogative of NATO.
15. What remains to be defined are the limits of ESDP and the Petersberg tasks. At least one EU official, speaking to the Assembly's International Secretariat, averred that a possible ground invasion of Serbia during the 1999 Kosovo campaign would have constituted a task of combat forces in crisis management and therefore been a legitimate mission for the EU. For the time-being, the lack of European military capability makes this a theoretical argument for that particular scenario, but the EU countries and the NATO allies may confront such a question in the future. It is important that the links between the EU and NATO be open and wide-ranging to ensure that such future decisions are taken in a way that ensures the security of all of the NATO allies and guards against asking the EU to undertake an operation it is not prepared for.
16. In addition, it will be necessary to indicate more clearly the geographical areas where the EU force may intervene. Otherwise, it would be impossible to plan accurately for the transport, logistics and communication needed for the operation. Such clarification is also necessary in the relationship with NATO, which seems unlikely to act in Africa and Asia, but became actively engaged in the Balkans.
17. Since Belgium assumed the EU Presidency at the beginning of July, it has declared that the establishment of a defence identity will be a high priority during its six-month term. The Belgians are also committed to making the development of that identity as transparent as possible so as to bolster public support for ESDP. This leadership manifests itself at a crucial time as the second capabilities conference will take place under its leadership in November 2001.

18. The new Administration in Washington supports the development of ESDP, one that is not independent of NATO, but will enable the Europeans to act when the United States is engaged elsewhere or does not wish to commit troops. The basis for the US Administration's support for ESDP rests on three factors: 1. ESDP will help correct the existing imbalance of capabilities within the Alliance; 2. European integration as a force will foster support for increased defence spending in European countries; 3. ESDP will not create separate forces.

III. EU force pledges

A. *Analysis of the headline goal*

19. In December 1999, during their Helsinki Summit, the 15 members of the EU endorsed a Headline Goal, which, for the first time, formally outlined the Union's military objectives. The Headline Goal states that by 2003, the EU will be able to deploy a Rapid Reaction Force to its full strength of up to 60,000 troops within 60 days and be capable of sustaining it for a period of one year for the purposes of the Petersberg tasks, with appropriate naval and air elements. The Headline Goal specifically outlines the need for self-sustainability, with access to necessary command, control and intelligence capabilities, logistics, and other combat support facilities across all services.
20. Regarding roles and missions, the Headline Goal essentially provides a framework for the EU to establish a limited military crisis management tool, which fills a gap that has arisen in European security between civilian crisis management and higher-end peacekeeping enforcement tasks. Until now, the more demanding of these Petersberg tasks have been undertaken by NATO. The WEU and EU have limited themselves to lower-end military tasks. The EU Rapid Reaction Force will not conduct operations in relation to common defence, though most of the national units that comprise the EU force would also be available to carry out a NATO Article 5 operation. Instead, the force is intended for operations where NATO as a whole would not become involved. Initially, the Rapid Reaction Force might conduct operations that remain below NATO's threshold, such as disaster relief, evacuation of EU citizens from unstable countries, humanitarian aid, and traditional peacekeeping, but not engage in peace enforcement. The Rapporteur wishes to

stress that contrary to some accounts, the ESDP framework does not envision the creation of a separate force. The forces pledged to ESDP will remain available to carry out collective defence or other NATO operations. Likewise, the corps-sized capability envisioned for ESDP should not be compared with the mighty power that NATO could muster if one of its members came under attack. ESDP and the European Rapid Reaction Force will have nowhere near the capability to ensure the collective defence of its members; therefore, the Headline Goal should not be criticised for not having everything NATO possesses.

21. The 50,000 to 60,000 service men and women that will form the Rapid Reaction Force, will not be newly recruited, but will be drawn from existing national forces. They will constitute neither a “European Army,” nor a standing force, although on EU missions they may wear an EU insignia. The size of the force, around 15 brigades or 50,000 to 60,000 troops, is not a random figure but is based upon recent expeditionary operations, such as KFOR (50,000) and IFOR (60,000). The Chief of Staff of the permanent EU Military Staff, British Maj. Gen. Graham Messervy-Whiting, indicated that this figure is not static. As the EU’s military dimension expands, the size of the force might grow accordingly. While some observers, noting the need to rotate troops deployed abroad, state that the EU force will have to comprise 120,000 or 180,000 troops, it is important to remember that troop rotation will be done in accordance with national practice, as discussed in the following section. The Headline Goal simply calls for a force of 50,000 to 60,000 to be deployed at any one time.
22. Any decision taken by the EU to deploy the Rapid Reaction Force will not bind all 15 members to participate, nor will operations be exclusive to the 15 members alone. The EU will incorporate mechanisms to enable other non-EU countries to participate, which is discussed in further detail in Chapter IV. The Headline Goal does not explicitly define the geographical parameters for deployment of the Rapid Reaction Force. Unlike NATO, the EU Rapid Reaction Force is not limited to deployment in a specified region and, according to the EU, could be sent outside of Europe under mandate of, for example, the UN or OSCE. The benefits of using the force have been described in terms of Europeans being able to demonstrate a unified and stronger commitment to international crises, such as that of East Timor or Sierra Leone.

B. Force pledges and fulfilling the goal

23. In order to be capable of undertaking the full range of Petersberg tasks, the EU has compiled a “capability catalogue”. This catalogue, in accordance with agreements made at the May 2000 Feira summit, was compiled with the assistance of NATO, and lists the military capabilities, assets and forces that the EU would require in order to fulfil the Petersberg tasks and meet the objectives of the Headline Goal. The above-mentioned 50,000 to 60,000 troops are included in the catalogue, as well as some 400 combat aircraft and 100 naval vessels. The capability document is a classified document, and the exact requirements for the force have not been published.
24. In November 2000, the EU held its first Capabilities Pledging Conference in Brussels. During this meeting, the 15 member states pledged to make available various military assets and capabilities in accordance with the capability catalogue. Essentially this conference established how close the EU was to achieving the objectives of the Headline Goal and what capability shortfalls remain.
25. All force commitments pledged during the conference were set out in a “force catalogue”. The Germans pledged the largest number of troops at 13,500, followed by the United Kingdom with a pledge of 12,500, and the French with 12,000. Italy and Spain each pledged 6,000, The Netherlands committed 5,000 troops and Greece pledged 3,500. Austria and Finland pledged 2,000 respectively and Sweden 1,500. Belgium, Ireland and Portugal each pledged 1,000. Finally, Luxembourg made a pledge of 500 troops. In addition, Turkey, a non-EU country, pledged 7,000 troops, subject to the country’s demand to be included in the ESDP process, and other EU candidate states pledged smaller contingents. Only Denmark did not pledge troops on the understanding that it would be likely to provide part of a “Nordic Contingency”; this was in keeping with Denmark’s decision to “opt out” of EU defence matters. (Denmark’s “opt-out” unfortunately deprives the union of considerable Danish experience and expertise in peace operations and detracts from the political cohesion of EU operations.)
26. The above number of troops is not a figure that includes force mix or force rotation, requirements that have led some observers to offer higher numbers for the Headline Goal commitment. Recognising that different missions might require

troops with different abilities, member countries have offered the EU access to a total pool of 100,000 troops. It is important to have this larger number of troops available as it enables commanders to select the right mix from a larger pool of forces for a specific operation of up to 60,000 troops. For example, heavy artillery units might not be called upon for low-end policing missions, but might make up part of the overall pool. In relation to this, the UK stated it would be ready to provide 12,500 troops at any one time, but this number would be drawn from a wider pool of 20,000.

27. Secondly, the figure of 50,000 to 60,000 does not include troops for force rotation, which is done to allow units to work, train and rest adequately over a sustained period of time. Readers may have seen figures as large as 180,000 for the estimated size of the Rapid Reaction Force. This figure includes force rotation and is based on a 3:1 rotation. That is to say, one unit would be deployed while the second unit trains and the third unit rests. This figure is unhelpful, however, as not all nations rotate their forces in this manner. British troops, for example, spend two years at home after every six-month deployment. The French work in 16-month cycles, built upon four months of deployment, eight months of preparation and four months on alert. Britain and France are among the European countries furthest along in restructuring their militaries; as a result, they plan to have a large proportion of their troops available for deployment. For example, Britain plans to have all of its 77,000 army troops available in a pool for overseas missions, while France plans to have a pool of 100,000 of its 138,000 soldiers available for deployment at some point.
28. In terms of military equipment, wide ranges of assets were made available. The British pledged attack helicopters, air defence assets, 72 combat aircraft, Royal Navy aircraft, 18 ships (including one aircraft carrier, two nuclear-powered submarines and up to four destroyers and frigates), as well as an amphibious task group with a helicopter landing ship and an amphibious brigade. France is contributing armoured forces, engineering units, reconnaissance unmanned aerial vehicles, two AWACS and 12 ships, including its new aircraft carrier. France has also ordered two amphibious assault ships capable of carrying 20 transport helicopters for use by the Rapid Reaction Force. The Belgians have promised a squadron of F-16 combat aircraft and a number of naval vessels.

29. Germany pledged one heavy or light brigade (according to nature of the mission), or elements of an airmobile brigade, some 20 naval vessels, plus adequate tactical and logistic support assets, including Tornado aircraft and 30 C-160s and one A-310 transport. Italy will contribute 19 naval vessels, including the Garibaldi STOVL and 2 San Giorgio-class LPDs, 22 fixed and rotary-wing aircraft, an amphibious battalion, COMSUBIN Special Forces personnel, and two Harbour Authority coastal patrol boats. Italy will also offer 47 combat and support aircraft, including Tornado IDS, six C-130Js and 10 G-222s (later C-27Js), and two B-707TT tankers. The Netherlands pledged two vessels and one to two squadrons of combat aircraft. Spain contributed one light infantry battalion, which at high readiness would be available as an immediate reaction force, as well as one ship and five squadrons of aircraft, including three fighter squadrons. Spain has also offered the EU a divisional headquarters to co-ordinate any humanitarian operations and a brigade headquarters for other operations.
30. Non-EU countries, including NATO allies and EU candidate countries, were invited to pledge contributions to the capability catalogue. These included Turkey, which pledged a mechanised infantry brigade, two F-16 squadrons, eight warship, including two frigates and two submarines, and two C-130 transport aircraft. The EU noted that on first impression the capabilities and assets pledged by this group of non-EU countries constituted an important first step, in particular in building a working relationship between the EU and this group of countries. However, the EU did not feel that the pledges would significantly rectify the shortfalls described below. For most EU countries, the real problem in relation to meeting the requirements of the capability catalogue will be in providing military assets and modern technologies that are either in their developmental stage, or simply do not yet exist.

C. Overcoming the shortfalls

31. During the Capabilities Pledging Conference, the 15 EU members surpassed their goal for the number of ground troops. This is not surprising, as the 15 countries field more than 2 million active-duty servicemen and women. While the armies of many EU countries contain large numbers of conscripts, there are still hundreds of thousands of professional troops. The United Kingdom and France alone field

more 170,000 soldiers that would be available for overseas rotations. However, the conference did reinforce a stark, but enduring reality. While European countries possess a vast number of troops, they lack many necessary key military capabilities and assets, which would ensure easy deployment, full mobility, secure and interoperable communications and sustainability in field via access to adequate supplies. These capabilities are necessary to ensure the EU Rapid Reaction Force can project decisive force beyond their borders. Many members of the EU indicated large shortfalls in relation to the capability catalogue.

32. These shortfalls did not come as a surprise. European capability deficits were catalogued through the WEU Audit of Assets and Capabilities and NATO's Defence Capabilities Initiative in 1999. Indeed, NATO had identified shortfalls years prior to this date. Not surprisingly, the capabilities conference acknowledged a very similar set of shortfalls as the WEU Audit and the DCI. Six of the seven capabilities necessary to ensure the EU's effective engagement in crisis management are the same as the capabilities and assets identified by the DCI as being key areas for improvement within the Alliance. Furthermore, one of the four NATO-EU ad hoc working groups established at Feira specifically handles capabilities and provides a forum through which both organisations can consider a combined approach.
33. Key strategic capability gaps highlighted by the commitment conference include strategic shortfalls in air and transport, intelligence collection assets and command-and-control assets. Tactical shortfalls include suppression of enemy air defence (SEAD), combat search and rescue, precision-guided munitions, cruise missiles and medical capabilities. The report by Giovanni Lorenzo Forcieri for the Subcommittee on Future Security and Defence Capabilities considers many of these capability shortfalls. However, one shortage specific to the EU is that of satellites. The EU will need to develop an intelligence policy and capability autonomous of the United States. This issue has proven controversial, as the United States believes that such development of such capability could duplicate existing NATO intelligence resources, especially considering resource limitations and the fact that NATO and the EU are developing a security agreement that will allow them to share intelligence.
34. Although it is unlikely the EU would develop an equivalent to the US Central Intelligence Agency, it would aim to reduce its reliance on the United States,

especially in the field of satellite imagery. According to the EU's objectives for its ESDP, plans have been made to incorporate the WEU Satellite Centre in Torrejón, Spain, into the EU at the end of 2001. The centre should become an EU agency (as opposed to being incorporated into the EU), which would preserve the current access arrangements for non-EU members of NATO and the applicant countries to the EU. Plans have also been made to draw on other national assets possessed by France and the United Kingdom to provide an EU capability.

35. The Torrejón Satellite Centre uses a wide range of images, from broad images with 10-meter resolution for large areas to the recently launched IKONOS satellite with 1-meter resolution. Officials said that 78% of the requests for projects were in support of operations carrying out the Petersberg tasks envisioned for ESDP, indicating that the centre could play an important role in that EU effort. The remainder of work tends to be arms control and other treaty verification work. Given the shortfalls in intelligence, surveillance and reconnaissance that the EU faces in trying to meet the Headline Goal, a small additional investment in the Satellite Centre, especially in the field of communications technology in order to allow for quicker, more secure and more dependable information dissemination, could yield a great increase in capabilities.
36. In order to meet some of its capability shortfalls in other areas, European countries are looking to find purely European solutions. The joint development and purchase of the A400M large aircraft by seven European countries is a case in point. However, if the EU is to be capable of acting autonomously from the United States in the very near future, larger assets, such as transport aircraft must be acquired quickly. Arguably, to meet all of the major strategic capability shortfalls by the Headline Goal target date of 2003, the EU would not be able to find a European solution to all shortfalls and would have to purchase or lease at least some equipment from the United States. For example, the A400M will not come into service until 2007, four years after the proposed completion of the Headline Goal. Similar large aircraft, such as the US C-17, are already in production. The British government has overcome this problem by leasing four C-17 aircraft from the US, while committing to the eventual development and purchase of 25 A400M aircraft.
37. Given the high costs associated with development of ESDP, the Rapporteur wishes to raise an important point concerning procurement and spending. Declining, or at

best, stagnant defence budgets make it difficult to meet the Headline Goal, unless spending priorities are substantially adjusted. This process will require careful consideration in co-operation with the NATO defence planning processes in order to promote optimum synergies.

38. A Capability Improvement Conference is due to take place in Belgium in November 2001. At this conference, countries will consider how to quickly acquire the capabilities and assets they do not possess in order to fulfil the requirements of the Headline Goal. Certainly, in order to overcome many of the shortfalls in the long-term, Europeans will have to rationalise their limited defence budgets, as discussed in last year's report by Paul Helminger for the Economic Committee. They also will have to participate in an increased number of joint and co-operative military equipment programmes, as discussed in Mr Forcieri's report. A central issue of debate is how far the EU itself should develop one distinct capability shortfall within the EU, which is military planning. This will be considered in chapter V. (...)

(...) V. Disputes over planning

A. Definitions of planning

58. National governments and their armed services engage in many types of military planning. For the purposes of this paper three will be considered: operational planning, defence planning, and force planning.
59. Operational planning, according to the armed services, is defined as all planning relating to an operation and takes place at three main levels: strategic, operational and tactical. It can be further divided into *advance planning* (long-term) and *crisis response planning* (short-term). Advance planning is conducted by the armed services around *potential* security risks and based around various scenarios and eventualities, involving, for example, both real and fictitious adversaries. Crisis response planning is conducted once an *actual* threat or crisis has been identified. For example, following the March 1999 decision to strike Serbia during the Kosovo crisis, NATO and SHAPE conducted crisis response planning for the air campaign over Kosovo. All operational planning can be conducted at a national level or through NATO and SHAPE.

60. A second type of military planning is that of defence planning. Within defence planning, there are many disciplines. These disciplines include, for example, infrastructure planning, armaments planning, nuclear planning, and communications planning. Defence planning is conducted at both a national level and an intergovernmental level via NATO. Under the auspices of NATO's Defence Capabilities Initiative (DCI), Qllies have sought to find methods of co-ordinating the work of the disciplines, which tend to develop and progress separately from one another. Today, NATO is working to establish methods to find interoperability and commonality within the defence planning disciplines.
61. NATO force planning focuses on co-ordinating the member armed forces to ensure that they have the correct capabilities and assets to carry out the Alliance's Strategic Concept. A full description of NATO's force planning process was provided in last year's report of the Sub-committee on Future Security and Defence Capabilities. Essentially, the process is a biennial advisory mechanism based upon Ministerial Guidance from NATO member country Defence ministers. This guidance lays out broad priorities and areas of concern for NATO, which is then translated into national Force Goals. Each nation agrees to its Force Goals which enable it to meet its national objectives while assisting the Alliance in its overall objectives.

B. Options for eu military planning

62. One of the most contentious issues facing the establishment of a military dimension within the EU is that of EU access to NATO's military planning capabilities and assets, mainly in operational planning, but also force planning. The central problem focuses around interpretation by both institutions of the concepts of "autonomy" and "assured access". While the EU wishes to establish its own autonomous military capability, it has limited operational planning capabilities of its own and no force planning mechanisms. Furthermore, the establishment of the ESDP, and with it an autonomous decision-making capability, was endorsed by NATO on the understanding that the EU would use NATO planning mechanisms, specifically operational planning at SHAPE and the NATO force planning process, to prevent duplication and take advantage of NATO's considerable expertise.
63. NATO and the EU are now deadlocked in discussions over options for EU access to NATO's operational military planning capabilities. The EU has stated it requires

“guaranteed permanent access (legally binding automatic access) to the Alliance’s military planning capabilities, specifically its military headquarters (SHAPE) when conducting EU-led operations.” This is because, in practical terms, the EU Military Staff will be small, (about half the size of NATO’s International Military Staff), and will possess no structure like SHAPE (which has about 2,500 staff) upon which to draw its expertise. This is a large capability that should not be duplicated. In addition, Turkey modified its previous position that access to NATO capabilities and assets is to be agreed on a case-by-case basis.

64. Should a decision regarding EU access to NATO planning facilities be delayed further, there is a risk that this will create the incentive for the EU to find its own solution, and start to create truly autonomous planning facilities, specifically its own operational headquarters. If EU access to NATO planning were based upon the NAC’s case-by-case approval, an option preferred by Turkey, the EU’s political objectives (ESDP) would not be truly autonomous. At the May 2001 NAC meeting, no agreement could be reached on modalities for EU access. Until this central problem can be resolved, NATO and the EU have decided to proceed in other areas (building capabilities, for example), working on the basis that nothing is agreed until everything is agreed.
65. Your Rapporteur believes that requiring the NAC to issue case-by-case approval is contrary to the very concept of a presumption of availability. A presumption of availability does not require a positive decision to ensure availability. A presumption of availability presumes that the capabilities will be made available unless a decision is made to revoke this availability.
66. The type of planning that the EUMS envisages it will conduct is limited to the strategic level and is known as advanced, strategic-level planning. This very limited EUMS planning capability is intended only to enable the military staff to advise the Council in its selection of an operation commander. The operation commander, for example the Deputy SACEUR or Deputy SACLANT, would then choose the operational headquarters, which would begin operational and tactical level planning. These two levels of planning could be conducted at SHAPE or national joint headquarters, like the British Permanent Joint Headquarters at Northwood or its French counterpart at Creil. This type of operational planning would not be undertaken by the EU.

67. The principal task of the EUMS is to provide in-house military expertise to the EU Military Committee. The EUMS represents a small advisory body that will assist the EU Council bodies discussed above in exercising political control and strategic direction of Petersberg operations. The EUMS will have a maximum size of around 100 officers, with 20 to 30 reinforcement posts to be filled on a case-by-case basis for demanding crisis management operations. This is still approximately half the size of the NATO International Military Staff and can in no way be compared to SHAPE.
68. With regard to force planning, the EU has been discussing the possibility of using NATO force planning capabilities for over a year, and both the EU and NATO have stated the need to make use of structures which already exist. While the EU is attempting to match its capabilities to the requirements of its potential roles and missions, as outlined in the Petersberg tasks, this process does not constitute a detailed force planning process like that at NATO.
69. During a recent visit to SHAPE by the Sub-committee on Future Security and Defence Capabilities, General Ralston noted the possible negative outcomes of duplicating planning resources which already exist at SHAPE: 1. It would be wasteful, and the European countries need to devote resources to developing capabilities, not a planning staff; 2. Having two planning options in a crisis would lead to confusion among decision-makers; 3. It could lead to a case where the EU plans to use a unit that is already committed to a NATO operation. A SHAPE planner later noted, "In these days of limited budgets, I want more forces to plan for, rather than more staff to plan with."
70. SHAPE officials said that NATO would offer planning assistance to the EU through Combined Joint Planning Staff (CJPS), a unit of 70 officers from the 17 NATO countries in the integrated military command that offers planning support to both SHAPE and NATO's Atlantic Command. The CJPS was organised in 1997 to plan all Combined Joint Task Force (CJTF) activities and is the core staff to support NATO's European Security and Defence Identity (ESDI). The CJPS conducts strategic operations planning, including planning for European-led operations, and supports the Deputy SACEUR (DSACEUR), always a European officer, in his role as supreme commander of European-led operations. The CJPS would also provide planning support to the commander of an individual operation and the EU

military staff. DSACEUR would have an “accounting role”, ensuring that forces pledged to one operation are not counted for another. A SHAPE-EU task force is currently looking at how to ensure EU access to operations planning, the role of DSACEUR and the NATO command structure in ESDP, adaptation of NATO defence planning to incorporated EU requirements, and how to incorporate the four EU neutrals into SHAPE and CJPS.

71. At the Gothenburg EU summit, measures were taken to test the readiness of the EU to undertake crisis-related military operations through the establishment of the Exercise Policy. The Exercise Policy will seek to ensure that command structures, capabilities, procedures and arrangements with NATO are sufficient. These exercises will not utilise troops, but will involve all levels of the command structure. There will be two types of exercises: those using NATO assets and capabilities and those that do not.
72. Related to the issue of planning is access to NATO assets, specifically, the hardware that either NATO or national governments own that the EU will need to implement its operations. NATO has very few assets that are property of the organisation—most are owned by national governments. Still, the EU is interested in solidifying its access to NATO’s AWACS planes and its command-and-control capabilities. While the institutional sketch of ESDP has been developed and progress was made in discussions at the Gothenburg summit, the long-awaited agreement between NATO and the EU on access to NATO assets has yet to be reached. As the deadline for limited operational capability approaches at the end of the year, this will remain an increasingly important item to be negotiated. There is also the question of mixed assets, those jointly owned but not by all Alliance members, to be resolved.

VI. CONTROL OF ESDP

73. An important question for ESDP is who will exercise the ultimate authority over its operations. The EU is a unique amalgam of an international organisation and a confederation, and a mixture of communitarian and intergovernmental decision-making procedures. Currently, the European Council is the ultimate authority over ESDP, meaning that it is a common policy of 15 countries, with little

or no role for the European Commission and the European Parliament. It is important to note that ESDP will be under the control of democratically elected heads of state and government, and financial control will rest with the national parliaments that decide how much to contribute to the Initiative.

74. ESDP is an outgrowth of the EU's efforts to develop a Common Foreign and Security Policy (CFSP), and gives a defence dimension to what has been a rather toothless endeavour. The appointment of Javier Solana as Head of the General Secretariat of the Council and High Representative for CFSP, as well as Secretary General of the WEU, gave greater visibility to this effort. His task is to assist the member governments by contributing to the formulation, development and implementation of political decisions and to represent the governments in discussions with third countries.
75. To ensure a more coherent approach towards regions that are of vital interest to the EU, there is also the Commissioner for External Relations, Christopher Patten. Essentially, he is the Commission's interface with the EU's General Affairs Council and the Commission's interlocutor with Mr Solana. The treaties that govern the EU stipulate that the Commission is to be fully associated with the work carried out in the CFSP field, but they do not address ESDP. The Commission's foreign policy role, first and foremost, deals with the delivery of external assistance, but also using its resources and civilian expertise to assist EU crisis management operations.
76. ESDP is run by the General Affairs Council, made up of foreign ministers from the 15 member countries. The Political and Security Committee monitors the international situation, contributes to the formulation of policies by giving the Council opinions (either at the latter's request or on its own initiative) and also oversees the implementation of the policies that are agreed. In accordance with the Presidency each term, the EU member governments also hold informal defence ministerial meetings twice a year, as with the North Atlantic Council, so as to achieve objectives for a quickly operational force and fulfilment of the Headline Goal.
77. EU defence ministers announced the leadership of the EU Military Staff at their April 2001 meeting. Gen. Gustav Haggland of Finland was named Chairman of the Military Committee, and as such the EU's Chief military adviser. German Lt. Gen.

Klaus Schuwirth was named the Head of the permanent Military Staff, and Major General Messervy-Whiting became his Chief of Staff. Ministers announced that ESDP would have a “limited operational capability” by the end of 2001, though this was to fall short of the ultimate Headline Goal, envisioned for 2003.

78. At a joint meeting in May 2001 between EU defence ministers and those of the six non-EU European members of NATO, the EU ministers set a timetable for EU military exercises in 2002, though involving only command-and-control procedures, rather than troops in the field. The two exercises will allow the EU defence ministers to assess the operational capability of the ESDP structures. The ministers announced that they foresee joint exercises with NATO in 2003, assuming a formal NATO-EU agreement will be in place.
79. The European Council has already developed the civilian aspects of crisis management with a view to establishing a better balance among the various instruments available to the Union. It thus decided to set up, by 2003, a force of 5,000 police officers to carry out crisis management operations, 1,000 of which must be deployable within 30 days. Moreover, the European Council laid down a work programme embracing conflict prevention, the consolidation of peace and the internal stability of states, areas, or regions in crisis or threatened by crisis. This has been institutionalised with a committee for civilian aspects of crisis management and a mechanism to provide co-ordination between the EU’s interim Situation Centre/Crisis Cell. The co-ordination between civilian and military crisis management, however, will remain a soft spot for years to come. (...)

Trans-Atlantic Parliamentary Forum*

Washington, 3-4 December 2001

(...) I. Introduction

1. As concerns have grown about a transatlantic “drift” in attitudes and policies, the Assembly’s Standing Committee decided to hold a “Transatlantic Parliamentary Forum” to help to determine the nature of transatlantic divergences, and perhaps develop ideas for redressing them.
2. Following the terrorist atrocities committed in the United States on 11 September, it also became evident that the Forum would be a valuable occasion for members to assess the long-term implications of these attacks.
3. The Forum, which took place in Washington DC on 3 and 4 December 2001, showed that Europe and the United States continue to share values and interests, and a deep sense of commitment to the indivisibility of transatlantic security. However, it also showed that this cannot be taken for granted. In many areas, ranging from the practical to the philosophical, trends are emerging that could undermine the future solidarity of the Alliance.

* Versão on line.
<http://www.nato-pa.int/publications/special/av013gen-tac.html>
“Acedido em 15-05-2002”

II. Defence Capabilities

4. Defence capability was identified as one of the most tangible examples of transatlantic “drift”. This was highlighted during the discussion of the United States’ recently completed Quadrennial Defense Review which looked at all aspects of defence: policy, programmes, posture, and forces. It represented a dramatic change in strategic direction for the United States.
5. Among the key features was the abandonment of the goal of prevailing simultaneously in wars in two theatres. This “win-win” criterion had been replaced with a “win-hold” standard, that, in effect, freed forces for other missions.
6. The Review called for the ability to counter a wide range of potential threats, both geographically and in terms of capability. Threats included terrorism, weapons of mass destruction, and ballistic missiles. Homeland security was also emphasised as were alliance relations and peacetime international co-operation: the United States must be safe at home in order to effectively project power abroad.
7. The Review introduced a new concept of deterrence, based as much on denial and protection as on retaliation. For instance, if limited missile defences could thwart ballistic missiles, nations might be dissuaded from building them.
8. The Review stressed the urgency of transforming defence forces. Emphasis was placed on the protection of bases, the defeat of weapons of mass destruction, information technology for command and control, the denial of enemy sanctuaries, space operations, and power projection.
9. Building on the military transformation that had been taking place since operation “Desert Storm”, American armed forces will focus on area denial, joint operations, global strike capability, dispersed forces, and massed firepower. The Review also stressed the notion of forward deterrence, which implied a reinforced, forward posture. There was also a shifting geographic focus so the emphasis was now on the “arc of instability” from the Middle East to North-East Asia.
10. In sum, the goal was to reassure Allies, deter foes and if necessary defeat them.

III. The Transatlantic Capability Gap

11. While a forward posture suggested that the United States would maintain a global military presence rather than withdrawing from engagements abroad, concerns have arisen on both sides of the Atlantic about a growing gap in the ability of the Allies to fight alongside the United States in high-intensity conflicts.
12. The United States was adopting new technologies and operational concepts more rapidly and on a larger scale than its Allies. Although Europe had adequate technical and intellectual capacities, the defence budget gap was a major reason why it did not exploit these capacities.
13. The United States spent about 3.2% of GDP on defence, and this figure was now rising, while Europe spent approximately 2.2% of GDP on defence and this figure was essentially static. Furthermore, the gap in spending was particularly acute in the modernisation of forces with only Turkey and the United Kingdom spending the same proportion of their defence budgets on research, the development, and procurement as did the United States.
14. Thus, there was a transatlantic defence capability gap: Europe had some good systems, but not enough of them and it had particular weaknesses in command, control, and communications, the ability to conduct all-weather operations, precision strike, and logistics.

IV. A Division of Labour?

15. This gap in capability was fuelling notions that in future Europe should focus on regional missions, mainly peacekeeping, while the United States should focus on high-intensity conflict. This trend should certainly be resisted: NATO had survived because it shared risks and responsibilities. For this to continue, Europe must retain the capability to fight with the United States in high intensity conflicts, although this did not mean that it would have to fight all high-intensity conflicts. Nor was it necessary for all European nations to have “spearhead” forces that could join the United States in rapidly mounted, high intensity operations.

16. The Defence Capabilities Initiative (DCI) – intended to address the shortcomings in Alliance defence capabilities – was only making slow progress. In the United States, disillusionment was growing at the “coagulation” of the DCI. Of the 59 force goals, only one – a conceptual study – had been completed, and progress on many had been extremely limited. It was felt that the Defence Capabilities Initiative should focus on ensuring the interoperability of Alliance forces.
17. In order to address the differences in doctrine and close the operations gap, Europe should exercise more with the United States. Regarding the industrial gap, there was a danger of creating a “fortress United States” and a “fortress Europe” in defence industries. To avoid this, there was a need to forge new transatlantic partnerships, and the United States should, for instance, reform its export control laws to facilitate a better sharing of technology.

V. European Security and Defence Policy

18. The DCI’s failure was a source of American scepticism about ESDP: Europe was not seen as seriously addressing the transatlantic capabilities gap, and the European Union’s headline goals met similar scepticism, with questions being raised about the actual capabilities lying behind the numbers. Although the United States agreed with the need for Europe to enhance its military capability, concern was growing that ESDP was producing more bureaucracy than capability, and that this would undermine NATO.
19. The United States accepted the European Union’s decision to move ahead with ESDP, but it would have preferred a European Security and Defence Identity to have been developed within NATO rather than within the European Union. The United States was particularly concerned that its differences with the European Union could “pollute” the transatlantic security relationship. For instance, the United States felt that the EU mounted unfair trade barriers, and on many issues the European Union’s position was often based on negotiation and was therefore inflexible. At the same time, summits between United States and the European Union seemed to lack ideas. There was certainly a need for more constructive dialogue. In any event, NATO and ESDP must be compatible and complimentary.

20. A European participant agreed that European defence budgets should be increased, and that defence markets on both sides of the Atlantic should be opened up. Europe should have the capacity to conduct high-intensity operations and to operate alongside United States and Canada. However, Europe ought to have the means to be able to act in the security field if the United States did not want to intervene. Thus, Europe needed adequate means for planning, command, and precision strike. It also needed its own ability to gather information autonomously and analyze crises. ESDP should be a tool to create Alliance cohesion, not undermine it.
21. Another European commentator noted that the European Union was at its best when it used all three pillars. It needed a military capability to be politically credible, and Europe had successfully conducted military operations in its own right such as mine clearance and the enforcement of embargoes. If NATO was engaged in an operation, it should be the primary organisation. If NATO was not engaged, there might be a need for the European Union to be so. It was not appropriate to compare the EU's headline goals with NATO's entire capability: the European Union should focus on what it was able to do in quite specific missions.

VI. Stabilising the Balkans

22. One American participant argued that Western policy on the Balkans was fundamentally flawed, and that since Balkans were not vital to United States' interests, the United States should not invest its energy and credibility in them. ESDP had been boosted by experience in the Balkans, and the United States should support ESDP while evolving an exit strategy from the Balkans.
23. Another American commentator was less pessimistic, stating that there had been improvements in the Balkans over the last ten years. While it was true that the Balkans were not a high United States strategic priority, they had the potential to disrupt other relations such as those with the Alliance and with Russia. However, the United States did have other priorities, and Europe should bear more of the burden in the Balkans, which was only natural since European interests were more at stake. Unfortunately, Europe did lack credibility in the Balkans since it was seen as having neither a unity of purpose nor a unity of command.

24. He asserted that the basic choice in the Balkans was to make all the states multi-ethnic or to redraw borders on ethnic lines: the United States tended to favour the former, while the latter had more support in Europe. Repartition would mean moving people on the point of NATO bayonets, clearly an unpalatable prospect. Furthermore repartition would not have helped deal with organised crime, one of the key problems in the region.
25. European commentators were more optimistic about progress in the Balkans, feeling that considerable progress had been made, and co-operation between the European Union and NATO had been particularly fruitful. Participants cited the relative stability in many parts of the Balkans, the genuine progress towards democratization, the gradual drawing down of peacekeeping forces, and the reconstruction efforts taking place.
26. There was opposition to a division of labour where the “United States would do warfare and Europe would do peacekeeping”. Nor should peacekeeping be undervalued: apart from anything else it was a resource in the fight against terrorism.

VII. Missile Defence and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction

27. Strategic thinking on weapons of mass destruction had evolved over the last ten years. In the early 1990s, it was thought that chemical and biological weapons would be acquired as substitutes for nuclear weapons: as the “poor man’s bomb”. Such weapons were also seen as weapons of last resort, if national survival were threatened. It was also thought that they would be difficult to use, and the relevant technologies would be hard to master. The United States believed that the threat was largely regional in nature, and that the threat of nuclear retaliation could be relied upon to provide deterrence.
28. The current view was that nations acquired chemical and biological weapons to counter the West’s conventional superiority. They were no longer seen as weapons of last resort, but weapons whose early use was possible or even likely. They were still capable of mass destruction, but could also wreak havoc at low levels of use. They could also have operational utility since the battlefield now extended to all areas needed to sustain forces such as ports, airfields, and communications facilities.

In addition the United States homeland was clearly at risk from such weapons. Traditional deterrence could fail because those holding such weapons need not be rational.

29. If the decision were taken to overthrow a regime, perhaps because it harboured terrorists, the leader of that regime would have no reason to exercise restraint. In other words deterrence would no longer apply. If that regime possessed long-range missiles, it was perfectly feasible that these would be used.
30. Missile defences were not a panacea: they would not have prevented the attacks of 11September, nor would they have dismantled Al Qaida. But there was an increasing tendency to look at deterrence through denial. At the same time, there was a need to strengthen non-proliferation efforts, improve counter-proliferation capabilities, and move to a new deterrence concept based more on defence. Hence, missile defence was increasingly considered as a means to protect the United States, its Allies, and their forces.
31. For deterrence it was necessary to show the aggressor that the risks outweighed the gains. Thus defences against cruise missiles, aircraft, missiles, weapons of mass destruction, information assets and greater civil protection could all influence an aggressor and persuade him that he could not achieve the result that he sought.
32. Although many people would prefer to see missile defence take place within the context of an amended ABM treaty – and this could be done with relatively few modifications – there was little doubt that missile defences would proceed with or without such a framework. Europeans who hoped that the Democratic Senate majority would block the Administration’s plans for missile defences would be disappointed. There was enough Democrat support to ensure that the Senate would not oppose missile defence deployments or save the ABM Treaty.
33. American commentators favoured the deployment of European missile defences, and did not feel that these would be prohibitively expensive. As well as protecting against direct attacks, they would also allay fears about the effects of debris over European territory from American interceptions.
34. It was felt that China intended to modernize its nuclear forces regardless of decisions about United States missile defences.

35. It was generally believed that even if the ABM Treaty was no longer ideal, some kind of framework with Russia was desirable. However, if a framework could not be worked out, the United States would proceed with missile defences to protect its national territory.
36. A European participant noted that in Europe, America's plans for missile defences were originally seen as "Star Wars 2", but a more refined debate had then emerged. Most would now agree that the days of traditional deterrence were over. The United States, for its part, should recognize that the Europeans were no longer dreaming of a return to that form of deterrence and the preservation of the ABM Treaty at any price. Discussions between the United States and Russia were important, as were discussions within NATO. There should be more consultation with Europeans. There was also a tendency to overlook the case of China, and it would be useful to get China "on board", although China might well use America's planned missile defences as an excuse for modernising its own missile arsenal.
37. Europeans were generally more sceptical about the missile threat, but it certainly could not be ruled out. The question was how to address it. In general, Europeans preferred to use other instruments: political, economic, and multilateral arms control. If missile defences were to be deployed, Europeans would prefer a modified ABM treaty, and in any event supported a broad non-proliferation strategy including multilateral arms control. Ideally missile defences would curb the arms race not escalate it, and would take place within an arms control framework.

VIII. Managing NATO's Enlargement and Relations with Russia

38. NATO had transformed itself since the end of the Cold War. This transformation had included the development of co-operative frameworks such as the Euro-Atlantic Partnership Council and Partnerships for Peace and the formulation of criteria for membership including democratic control of armed forces, relations with neighbouring states, private ownership, treatment of minorities, and a free market economy. NATO had already admitted three new members, and a further nine nations were candidates for NATO membership.

39. The attacks of 11 September had changed the values that would be used to judge enlargement: co-operation in anti-terrorist activities would have a profound impact on NATO and enlargement. At the same time, NATO would have to rethink what was needed to deal with security risks. This might mean yet another strategic concept and the reconsideration of priorities within the DCI. Regarding candidates for NATO enlargement, South Eastern Europe was important in terms of the anti-terrorist campaign, and this suggested admitting more, rather than fewer, of the candidates, perhaps in a regatta style enlargement.
40. Regarding the relationship between NATO and Russia, it was time to move beyond the Permanent Joint Council, and to revisit the Founding Act. NATO-Russia co-operation had been increasing before 11September, and had stepped up substantially since then. President Putin had been the first foreign head of state to speak to President Bush after the attacks, and had offered immediate co-operation. Russian support had been very extensive, and the Permanent Joint Council (PJC) had become more effective. Indeed, the PJC had been used to brief both Russia and the NAC members on Al Qaida. Furthermore, a great deal of progress was being made in the strategic area, with reductions agreed in offensive weapons and both nations looking beyond the ABM Treaty.
41. The Founding Act already provided for working together on issues such as weapons of mass destruction, proliferation, terrorism, and peacekeeping. There was scope for consultation, common action, and joint decisions, perhaps within a new "NATO-Russia Council". This would still allow Russia and NATO scope for independent action. Of course, it was important to decide what issues would be kept in and kept out of such a body.
42. A European commentator agreed that the case for NATO enlargement had been strengthened by the attacks of 11September. He believed that after the end of the Cold War, the task had been to restructure Europe, and the European Union had had a better concept of this than did NATO. The process of European Union membership was longer and more complex than NATO's. Partnership for Peace was essentially a waiting room. In 1999, NATO had finally produced a list of potential members, but the lack of clarity about who would become a member was destabilising. NATO and EU enlargements should be complementary: all European Union nations should be permitted to join NATO.

43. Regarding relations with Russia, he felt that the problem between NATO and Russia in 1999 had been over Kosovo not NATO enlargement. The improved NATO-Russia relationship meant that future NATO enlargement would be easier. At the NATO summit in 2002, it would be better to invite a larger number than a smaller one, and to schedule a further round of NATO accession invitations for 2005.
44. A representative from a candidate country said that public support for NATO enlargement was crucial. Furthermore, candidate countries should think about regional security rather than their own national security. The Membership Action Plan had initially been seen as an obstacle to membership, but was now seen as useful and had provided motivation for change. Russian opposition to aspiring NATO members only rekindled memories of the former relationship with the Soviet Union. The improvement in NATO-Russia relations was a welcome development that provided hope for the future.
45. One European participant said that the term “enlargement” was misleading: it would be better to talk about the “opening” of NATO. Regarding Russian opposition to NATO enlargement, he noted that Russia’s problem was a lack of stability towards its southern border rather than its eastern border.
46. A Russian participant said that NATO had been created to fight the Soviet Union which no longer existed. At the end of the Cold War, Russia had been promised that there would be no expansion of NATO, and there was certainly no reason for small countries to join NATO. If NATO was only a political organisation, countries should simply join the European Union instead.
47. Another Russian participant observed that a free Europe was the key to a new world order. The goal was strategic stability in Europe, and Russia wanted to play a role in that process. Russia could provide transport and other assets, and could make a greater contribution to peacekeeping operations. Russia was already making a substantial contribution in Afghanistan, and there were many other areas where it could assist. He concluded that there was a particular need for dialogue on NATO enlargement, and Russia remained strongly opposed to enlargement.

IX. Transatlantic Approaches to Global Challenges in the Wake of the 11 September

48. Throughout the 1990s the transatlantic partners had searched for a long-term basis for co-operation and to build a new framework for security. Important progress had been made in the security field and on other issues such as the environment and international crime.
49. All Americans had been touched by the sympathy and assistance provided by Allies, and the implementation of Article 5, in particular, had made a deep and lasting impression. It had always been assumed that Article 5 would be invoked in defence of a European nation, rather than for the United States. Co-operation involved NATO Allies and partners, and the European Union's response had been breathtaking in speed and ambition. Relations with Russia had also been transformed, with unprecedented co-operation in areas such as intelligence. The United States was now looking to apply this co-operative spirit to the rest of the transatlantic agenda.
50. The United States' preoccupation was now out-of-area, and it was clear that the Alliance must be able to deal with out-of-area threats. However, the current consensus might not hold after the operation against the Taliban regime in Afghanistan. In particular, the consensus could break down on taking action against Iraq. In addition, while there was broad Alliance agreement on the nature of the threat from weapons of mass destruction, there was not yet agreement on how to deal with those threats.
51. It may be that in the next phase of anti-terrorist operations, the United States would choose to "go it alone", which could marginalize NATO.
52. The events of 11 September had underscored the indivisible security of the transatlantic Alliance, but the question was whether this solidarity would be sustained in the future. This would depend upon the response beyond the immediate challenge. It would be necessary to determine the future targets and to develop the appropriate strategy such as the use of military force, as well as diplomatic and political instruments. Questions would also have to be answered about consultation mechanisms and the means of making collective decisions.
53. A European commentator noted that there were transatlantic divisions on the role of government and the adequacy of international institutions. The United States

was becoming more aware of the need for co-operative international decisions, and the events of 11 September had arrested the United States' slide to unilateralism, although there was still a lot of rhetoric about the right to act unilaterally. The importance of the nation state was in decline: issues such as climate change, genetically modified food, proliferation, international trade, and interest rates simply could not be addressed by nations acting alone.

54. He felt that the United States had acted wisely over Afghanistan. There was now a need for greater dialogue between cultures and a need to address the religious and economic sources of confrontation. The West must address the economic divide between North and South, and must deal with poverty.
55. Another European commentator suggested that the attacks of 11 September had provided a new "glue" for the Alliance, giving it a sense of unity and purpose not seen since the end of the Cold War. The war against terror would last for many years, but this was not a "normal" war on terror. Terrorist acts were usually part of a negotiation, an attempt to extract political concessions. The events of 11 September were not accompanied by any demands: they were a declaration of war against democracies, and the goal was to create an Islamic superstate. He was also deeply concerned about the removal of the psychological block on the use of biological weapons.
56. He believed that in the wake of 11 September, new transatlantic relationships were emerging. There would be a rekindling of the United States-United Kingdom "family relationship" and a new role for Germany. United States-Russia relations would also be strengthened. However, he expressed concern that France's role might become more marginal.
57. Even so, there was a grave risk of future "decoupling" in terms of military capabilities. Only a few British and French units had the capacity to fight alongside the United States. Unfortunately, Europe was not properly addressing defence budget shortcomings, nor was it re-appraising its defence doctrine in an effort to redress transatlantic gaps. It simply was not serious on these issues, and it could not demand political control of military operations if it could only contribute symbolic forces.
58. If Europe itself was only a civilian power, there was no way that it could really influence events in the world. If the United States did not have a "counterweight",

it would not accept the need to share power: this could lead to greater unilateralism in the United States, and this would be the fault of Europe.

59. Nevertheless, this was a time of opportunity. In many ways this was actually the beginning of the post-Cold War world. It was an opportunity for the United States and the Allies to build a new world security architecture, and to bring the Islamic world into the democratic fold.

X. Differing “World Views”

60. Before 11 September, Alliance solidarity was feared to be waning as transatlantic views diverged in a broad range of areas. The United States seemed to be increasingly at odds with its Allies on issues such as landmines, the Comprehensive Test Ban Treaty, the ABM Treaty, verification of the Biological Weapons Convention, the Kyoto Treaty, the International Criminal Court, and the death penalty. What the United States saw as protecting its national sovereignty and interests, its Allies saw as being more unilateralist, and even isolationist.
61. As an American speaker noted, Europe tended to take a more multilateral approach, and this had served Europe well. He acknowledged that there was a tendency for some in the United States to see treaties as limiting the United States’ ability to defend its own interests, and the advantages of such treaties were sometimes overlooked. Even so, Americans generally placed less faith in international organizations than did Europeans. He noted, for instance, that, had the United Nations maintained the mandate for forces in the former Yugoslav Republic of Macedonia, that nation’s stability might have been preserved. Thus, while the United States preferred to have United Nations approval for any actions, it would always reserve its right to defend its vital national interests and obligations unilaterally.
62. One participant suggested that Europe was essentially constructing itself as a civil power and that it therefore lacked the political will to deal with its military shortcomings. Thus, there was a real risk that the transatlantic divergence in military capability would worsen.
63. Some of the European press analyses of the events of 11 September were highlighted by participants from both Europe and the United States as particularly striking and

alarming symptoms of transatlantic divergence. A European participant expressed grave concern about certain “elite” European opinion, citing press articles suggesting that “the United States deserved it”, and articles that were profoundly hostile towards American action against the Taliban regime in Afghanistan. Although most people on both sides of the Atlantic felt a strong sense of common purpose in the wake of 11 September, the flurry of anti-Americanism in the European press was extremely reminiscent of anti-Semitic attitudes in the 1930s, and was a source of serious concern.

XI. United We Stand?

64. Despite real transatlantic differences, the overall validity of the transatlantic partnership was not called into question. As one American participant put it, the Alliance was strong, but there was a need to address some potential problems to prevent them from becoming serious challenges to Alliance cohesion.
65. The terrorist attacks of 11 September had underlined the fact that despite their differences, the Alliance nations were firmly united by common values and ideals, and in the face of a serious challenge, disputes could be set aside. For example, as one American participant explained, in previous years, arguments about burden sharing within the Alliance had always featured in the United States House of Representatives debate on the defence budget. This year, however, there had been no such argument: Europe was clearly involved in the war against terrorism, making both military contributions, sharing intelligence, granting overflight rights, blocking funding for terrorism, etc..
66. Although there was concern that this solidarity could break down depending upon the conduct of the “second phase” of the war against terrorism, the view was expressed that the opportunity should be seized to address differences, essentially strengthening the Alliance’s foundations.
67. For example, the United States and the European Union were enhancing co-operation in areas such as intelligence, police, international money laundering, and border controls: it would be appropriate to extend these efforts to produce broader consultation and co-ordination mechanisms between the United States and the

European Union. Trade would be one obvious area, but it would be equally useful to improve co-ordination and consultation on policies concerning the Middle East, Russia, China, the environment, education, etc.

68. In sum, the Forum showed that while there was a healthy plurality of opinion on most issues within Europe and within the United States, it was legitimate to talk of divergences in transatlantic opinion. On many issues the “centre of gravity” of opinion in Europe and the United States differed substantially. In the long term, some of the issues could certainly threaten to undermine the Alliance. For instance, concerns about the future ability of Alliance forces to operate jointly must be taken extremely seriously.
69. The Forum highlighted areas of convergence and divergence. It did not set out to produce recommendations or conclusions on how to deal with the areas of divergence, but it did indicate very clearly that Alliance must seriously address transatlantic political “drift” in order to ensure the Alliance’s future.

[1] This summary does not provide a comprehensive account of the proceedings, but instead focuses specifically on the transatlantic dimensions of the subjects addressed.



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

ALEXANDER, Michael, *Le Rôle de l'OTAN dans un Monde en-volution*, in *Revue de l'OTAN*, vol. 38, n° 2, Avril 1990, Cota 4193-37 B

ALMEIDA, João Marques de, *Portuguese Security Policy: Between Geopolitical Culture and Institutional Commitment*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1995, Cota 9682-34 E

BARRY, Charles L., *The Search for Peace in Europe: Perspectives from NATO and Eastern Europe*, Washington, National Defense University Press, 1993, Cota 8667-17 F

BRUCE, George, *La Sécurité Européenne et Transatlantique á une Époque Charnière*, in *Commission Politique, Assemblée de l'Atlantique Nord*, Bruxelles, 1993, Cota 8499-17 A

BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, Nova Iorque, 1997, Cota 9798-34 F

CALLEO, David P., *Beyond American Hegemony: the Future of the Western Alliance*, New York, Basic Books, 1987, Cota 7995-9 G

CHIPMAN, John, *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, London and New York, Routledge, 1988, Cota 5893-10 D

COLSON, Bruno, *La Stratégie Américaine et l'Europe*, Paris, Economica, 1997, Cota 9484-34 C

DAVIS, James B., *Securing Democracy: Europe's Challenge in a Rapidly Changing World*, Califórnia, Center for Strategic Decision Research, 1992, Cota 8102-19 G

DUNN, Keith A., *NATO in the Fifth Decade*, Washington, National Defense University Press, 1990, Cota 7151-13 B

ESTADOS UNIDOS, Department of Defense, *Strengthening Transatlantic Security: A U.S. Strategy for the 21st Century*, Washington, 2000, Cota 10539-36 A

FRINKING, Tom Bereuter, *Le Nouveau Concept Strategique de l'OTAN et les Derniers Developpements Concernant le Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe*, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1991, Cota 7677-7 F

GÄRTNER, Heinz, *Europe's New Security Challenges*, Colorado, Lynne Rienner, 2001, Cota 10590-35 G

GAZDAG, Ferenc, *The Visegrad Countries Toward NATO: A Comparative Analysis of the Visegrad Countries and their Endeavours to Integrate into North Atlantic Alliance*, (final report to the NATO fellowship program 1996-1997), Budapeste, Institute for Strategic and Defence Studies, 1997, Cota 9705-34 E

GHEBALL, Victor-Yves, *European Security in the 1990s: Challenges and Perspectives*, New York, United Nations, 1995, Cota 8933-18 E

GOODBY, James E., *Future Atlantic Cooperation and Cooperative Institutions: Meeting the Challenge*, Washington, The Atlantic Council of the United States, 1990, Cota 6901-15 E

GORDON, Philip H., *NATO's Transformation: the Changing Shape of the Atlantic Alliance*, Boston, Rowman & Littlefield Publishers, 1997, Cota 9646-34 E

HANNING, Hugh, *Our Guarantee of Peace*, London, Brassey's Defence Publishers, 1986, Cota 5654-19 C

- HOLMES, John W., *The United States and Europe after the Cold War: a New Alliance?*, Carolina do Sul, University of South Carolina Press, 1997, Cota 9762-34 F
- INSTITUTE FOR FOREIGN POLICY ANALYSIS, *The Future of NATO Forces: A Transatlantic Conference Held in Washington DC*, Cambridge, Massachus, Institute for Foreign Policy Analysis, 1987, Cota 5338-30 A
- INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS, *A Integração Europeia e a Aliança Atlântica*, Lisboa, IEEL, 1987, Cota 5338-30 A
- JUST, Annette, GOSS, Porter J., *Ratification de l'élargissement de l'OTAN*, in Commission Politique, Assemblée de l'Atlantique Nord, Bruxelles, 1997, Cota 9844-33 B
- KAMINSKY, Catherine, KRUK, Simon, *Le Nouvel Ordre International*, Paris, Press Universitaires de France, 1993, Cota 9290-33 E
- LEANDRO, José Eduardo Garcia, *Portugal e os 50 anos da Aliança Atlântica 1949-1999*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 1999, Cota 10289-34 B
- MARTIN, Lawrence, ROPER, John, *Vers une Politique de Défense Commune*, Lisboa, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe Occidentale, 1996, Cota 9153-26 G
- MARTINS, Raúl François, *Portugal e a OTAN: Perspectivas Políticas e Estratégicas*, Lisboa, Comissão Portuguesa do Atlântico, 1990, Cota 7248-17 D
- MORRISON, James W., *NATO Expansion and Alternative Future Security Alignments*, Washington, National Defense University, 1995, Cota 8947-18 G
- NATO, Office of Information and Press, *A OTAN no Século XXI*, Bruxelles, NATO, 2001, Cota 10625-36 G
- NATO, Office of Information and Press, *Commission Politique: Rapports Adoptés en 1999*, Assemblée Parlementaire de l'OTAN, Bruxelles, 1999, Cota 10204-34 A
- NATO, Office of Information and Press, *European Security in the Years Ahead: Documentation (Notas Previas)*, Rome, NATO Defense College, 1990, Cota 6969-15 G
- NATO, Office of Information and Press, *Future Political Structure in Europe and the Transatlantic Link NATO*, Rome, NATO Defense College, 1990, Cota 7308-17 C
- NATO, Office of Information and Press, *NATO: Partnership for Peace*, Brussels, 1994, Cota 8865-23 G
- NOMAZY, Colonel de, *Perspectivas Nacionais Face à NATO e UEO: A Posição Francesa*, in A Conferência Intergovernamental de 1996, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Coleção Defesa Nacional 1ª Série, nº 11, 1996, Cota 9384-33 F
- PAC, Henri, *Défense et Sécurité Européenne*, Paris, Eyrolles Universite, 1991, Cota 7737-8 G
- PARK, Wilton, *NATO Security Continuity-Changes*, Wiston House, Wilton Park, 1987, Cota 5769-30 A
- PORTUGAL, Instituto Superior Naval de Guerra, *A Evolução das Relações Estratégicas dos E.U.A. com a Europa: suas Consequências*, Lisboa, Instituto Superior Naval de Guerra, 1993, Cota 8454-16 E
- PORTUGAL, Ministério da Defesa Nacional, *Perspectives on the Future of NATO: Mission Roles, Tasks*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 1993, Cota 8887-32 C
- RAMALHO, José Luís Pinto, *A Estratégia de Futuro da OTAN e a Posição de Portugal*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1992, Cota 7929-9 D

- ROMAN, Peter, *Le Partenariat pour la Paix: une Étape vers le Renforcement de notre Sécurité, entre autres, par un Élargissement de l'OTAN*, in Comissão Política, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1994, Cota 8869-23 G
- ROMAN, Peter, *Le Principe Démocratique et le Tissu de l'OTAN: les Nouvelles Démocraties Européennes et l'élargissement de l'OTAN*, in Commission Politique, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1996, Cota 9422-33 G
- SANTOS, José Alberto Loureiro dos, *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio: Reflexões sobre Estratégia - II*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 2001, Cota 10603-35 G
- SCHMIDT, Peter, Barry, Charles L., *Factors in Building a Common Euro-Atlantic Approach to Regional*, Washington, Institute for National Strategic Studies, 1994, Cota 8643-23 D
- SCHULTE, Brigitte, *L'avenir des Relations Transatlantiques*, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1991, Cota 7676-7 F
- SHAUD, John, *From the Edge of Chaos: Toward a New Strategy for the Atlantic Alliance*, Menlo Park, USA, Center for Strategic Decision Research, 1991, Cota 7649-2 G
- SIMON, Jeffrey, *NATO: the Challenge of Change*, Washington, Institute for National Strategic Studies, 1993, Cota 8452-16 E
- SLOAN, Stanley R., *NATO's Future: Toward a New Transatlantic Bargain*, Washington DC, National Defense University Press, 1985, Cota 8452-16 E
- SLOAN, Stanley R., *NATO's Future: Beyond Collective Defense*, Washington, Institute for National Strategic Studies, 1995, Cota 9280-33 E
- SOTO, Zaragoza, *Perspectivas Nacionais Face à NATO e UEO: A Posição Espanhola*, in A Conferência Intergovernamental de 1996, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Coleção Defesa Nacional 1ª Série, nº 11, 1996, Cota 9384-33 F
- STOEL, Max Vander, *The Future of NATO: European View*, Washington, The Atlantic Council of the United States, 1989, Cota 7089-16 E
- STUART, Douglas T., *Can NATO Transcend its European Borders?: NATO out-of-area Dispute*, Washington, Strategic Studies Institute, 1991, Cota 7964-9 E
- TELO, António José, *Portugal e a NATO: O Reencontro da Tradição Atlântica*, Lisboa, Cosmos, 1996, Cota 9837-34 G
- UEO, *Enlarged Security: the Security Problems Posed by the Enlargement of NATO and the European Institutions - Colloquy (Athens, 11-12 March 1997)*, Paris, Assembly of Western European Union, 1997, Cota 9492-34 C
- ULLMAN, Richard H., *Securing Europe*, New York, Princeton University Press, 1991, Cota 8322-13 E
- VARVITSIOTIS, Ioannis, *NATO Facing New Challenges*, in The Southeast European Yearbook, Athenas, Hellenic Foundation, 1993, Cota 8810-23 F
- VITORINO, António, *Arquitetura Europeia de Segurança e Defesa*, in A Conferência Intergovernamental de 1996, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Revista Nação e Defesa Nº 78, 1996, Cota 9384-33 F
- VLIJMEN, Thijs Van, *La Sécurité de l'Alliance: Une Période de Profonds Changements*, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1991, Cota 7679-7 F
- VLIJMEN, Thijs Van, *La Sécurité de l'Alliance: Nouveaux Contexte, Nouveaux Defis*, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1992, Cota 8131-19 G

VOIGT, Karsten, *Rapport General sur la Securite de l'Alliance*, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1989, Cota 6782-30 A

WACHSLER, Tamas, RATIU, Ion, *Elargissement de l'OTAN, Partenariat pour la Paix et le Retour a l'Europe: La Hongrie-au Seuil de l'OTAN, la Roumanie-un Candidat Qualifie*, in Commission de la Defense et de la Securite l'Atlantique Nord, Bruxelles, 1997, Cota 9842-33 B

WACHSLER, Tamas, *Une Nouvelle Architecture de Securite Europeenne: Reflexions sur la Bosnie, la Russie et la Demande Hongroise d'adhesion a l'OTAN*, in Commission de la Defense et de la Securite, Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1993, Cota 8498-17 E

WHARTON, William D., *Security Arrangements for a New Europe: the Fourteenth NATO Symposium*, Washington, National Defense University Press, 1992, Cota 7843-14 F

WIJK, Rob, *NATO on the Brink of the New Millennium: the Battle for Consensus*, Londres, Brassey's, 1997, Cota 9645-34 E

PERIÓDICOS

ALEXANDER, Michael, "NATO's Future Challenges", in: *RUSI Journal, Journal of the Royal United Services Institute for Defence Studies*, London, vol. 137, nº 2 (April 1992), pp. 13-16

ALMEIDA, João Marques de, "O Alargamento da Aliança Atlântica", in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 1, nº 11 (Primavera-Verão 1995), pp. 159-180

ALMEIDA, João Marques de, "O Futuro da Organização do Tratado do Atlântico Norte", in: *Análise Social*, Instituto das Ciências Sociais, Lisboa, vol. 30, nº 133 (1995), pp. 681-708

ANDRADE, Luís, "Portugal and the Atlantic Alliance: the Role of the Azores", in: *Estratégia*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, vol. IV (1992), pp. 111-141

APPATHURAI, James, "Promover a Segurança Regional", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 32, (Outono 2001) p. 15

ASMUS, Ronald, KUGLER, Richard, "What wil NATO Enlargement Cost?", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 38, nº 3 (Autumn 1996), pp. 5-40

ATKESON, Edward B., "NATO Expansion", in: *Army Magazine*, Association of the United States Army, Arlington, vol. 46, nº 6 (June 1996), pp. 32-40

BAKER, James A., "Russia in NATO", in: *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, vol. 25, nº 1 (Winter 2002), pp. 95-103

BERTRAM, Christoph, "Os Imperativos do Alargamento da OTAN", in: *Noticias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 28, nº 1 (Janeiro-Março 1997), pp. 14-16

BISPO, António de Jesus, "A NATO e a Força Aérea Portuguesa", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, nº 89 (Primavera 1999) pp. 121-147

CARRIÇO, Garrinhas, "OTAN Alargamento em Questão", in: *Jornal do Exército*, Estado-Maior do Exército, Lisboa, Ano 37, nº 434 (Fevereiro 1996), pp. 14-19

CECCHINI, P., JONES, E., LORENTZEN, J., "Europe and the Concept of Enlargement", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 43, nº 1 (Spring 2001), pp. 155-166

- COHEN, William, "Por qué Ampliar la OTAN", in: *Revista Española de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, Ano 10, n° 117 (Noviembre 1997), pp. 56-58
- COT, Michel, "L'Europe et l'OTAN", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, Ano 53, n° 10 (Octobre 1997), pp. 89-97
- CROFT, Stuart, "The EU, NATO and Europeanisation: the Return of Architectural Debate", in: *European Security*, Frank Cass, London, vol. 9, n° 3 (Autumn 2000) pp. 1-20
- CRUZ, António Martins da, "A Nova NATO", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, n° 84 (Inverno 1998), pp. 15-24
- DAVIS, James B., "NATO-Europe - Extending into the South?", in: *NATO's Sixteen Nations*, Jules Perel's Publishing Co., Uithoorn, vol. 37, n° 4 (1991)
- DODD, Norman L. "Iberlant, el Flanco Portugues de la OTAN", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, Ano XII, n° 136-137 (Agosto-Stembro 1989), pp. 134-139
- DRUMMOND, Maria Claudia, "Guide Globalization into a just World Order", in: *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, vol. 24, n° 3 (Summer 2001), pp. 173-183
- EDNEY, Leon A., "NATO, its New Strategy, and the US-Portuguese Defense Relationship", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, n° 62 (Abril-Junho 1992), pp. 53-73
- EIDE, Vigleik, "NATO in a Changing World", in: *Journal of the Royal United Services Institute for Defence Studies*, London, vol. 135, n° 1 (Spring 1990), pp. 1-6
- FALL, Bryan, "NATO: Challenges and Prospects", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Ano X, n° 34, (Abril-Junho 1985), pp. 27-39
- FAUPIN, Alain, "Europe de la Défense et Lien Transatlantique: Convergences et Divergences", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, 57^e Année, n° 10 (Octobre 2001), pp. 126-143
- FAURE-DUFOURMANTELLE, Alain, "Défense Européenne: Irréalisme Conceptuel Financier et Politique", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, 57^e Année, n° 12 (Décembre 2001), pp. 36-48
- FERREIRA, José Medeiros, TEIXEIRA, Nuno Severiano, Outros, "Os 50 Anos da Aliança Atlântica", in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 3, n° 19 (Primavera-Verão 1999), pp. 53-119
- FISCHER, Joschka, CHIRAC, Jacques, Outros, "O Debate Constitucional na União Europeia", in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 3, n° 22 (Outono-Inverno 2000), pp. 61-117
- FLANAGAN, Stephen J., "NATO and Central and Eastern Europe: from Laison to Security Partnership", in: *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, vol. 15, n° 2 (Spring 1992), pp. 141-152
- FONTES, Ramos, "Participação Portuguesa em Forças Multinacionais: Implicações no Âmbito do Pessoal, da Logística e da Formação", in: *Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares*, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa, n° 51 (Abril 2000) pp. 63-121
- FORSTER, Anthony, WALLACE, William, "What is NATO For?", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 43, n° 4 (Winter 2001), pp. 107-122
- FRANÇOIS, Isabelle, "A Parceria: uma das Tarefas de Segurança Fundamentais da OTAN", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 31 (Primavera-Verão 2000) pp. 27-30

- FRIEDBERG, Aaron L., "11 September and the Future of Sino-American Relations", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 44, nº 1 (Spring 2002), pp. 33-50
- GALVIN, John R., "The NATO Alliance – A Framework for Security", in: *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, vol. 12, nº 1 (Winter 1989), pp. 85-94
- GARCÍA ROMERA, Alberto J., "Seguridad y Defensa Europea en el Nuevo Milenio: se Limitará la Defensa Común de la Unión Europea a las Misiones de Paz?", in: *Ejército*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Madrid, Ano LXII, nº 725 (Julio-Agosto 2001) pp. 14-21
- GÄRTNER, Heinz, "European Security, NATO and the Transatlantic link: Crisis Management" in: *European Security*, Frank Cass, London, vol. 7, nº 3 (Autumn 1998), pp. 1-13
- GASPAR, Carlos, "A Rússia e o Alargamento da NATO", in: *Análise Social*, Instituto das Ciências Sociais, Lisboa, vol. 30, nº 133 (1995), pp. 709-764
- GÉRÉ, François, "L'Europe et L'OTAN dans la Stratégie Américaine", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, 47e. Année (Aout-Septembre 1991), pp. 49-65
- GNESOTTO, Nicole, "Elargissement de l'OTAN: une Responsabilité Européenne", in: *Politique Étrangère*, Institut Français des Relations Internationales, Paris, 62e Année, nº 1 (Printemps 1997), pp. 125-136
- GORDON, Philip H., "Bush, Missile Defence and the Atlantic Alliance", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 43, nº 1 (Spring 2001), pp. 17-36
- GORDON, Philip H., "NATO After 11 September", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 43, nº 4 (Winter 2001), pp. 89-106
- GUILHAUDIS, Jean-François, "Considérations sur l'élargissement de l'OTAN", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, 51e Année (Novembre 1995), pp. 57-66
- HAEKKERUP, Hans, "A Abertura da OTAN", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 27, nº 4 (Outubro-Dezembro 1996), pp. 15-19
- HEISBOURG, François, "The Future of the Atlantic Alliance: Whither NATO? Whether NATO?", in: *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, vol. 15, nº 2 (Spring 1992), pp. 127-140
- HEISBOURG, François, "Europe's Strategic Ambitions: the Limits of Ambiguity", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 42, nº 2 (Summer 2000), pp. 5-15
- HOPKINSON, William, "Enlargement: a New NATO", in: *Chaillot Papers*, Institute for Security Studies, Paris, nº 49 (October 2001) pp. 1-100
- HUNTER, Robert E., "Solving Russia: Final Piece in NATO's Puzzle", in: *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, vol. 23, nº 1 (Winter 2000), pp. 115-134
- KAMP, Karl Heinz, "NATO Entrapped: Debating the next Enlargement Round", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 40, nº 3 (Autumn 1998), pp. 170-186
- KINKEL, Klaus, "La Poursuite du Rôle de l'OTAN dans la Sécurité Européenne", in: *Revue de l'OTAN*, vol. 40, nº 5 (Octobre 1992), pp. 3-7
- KUPCHAN, C. A., "In Defence of European Defence: na American Perspective", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 42, nº 2 (Summer 2000), pp. 16-32

KURTH, James, "NATO Expansion and the Idea of the West", in: *Orbis*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, vol. 41, n° 4 (Fall 1997), pp. 555-567

LEITÃO, Serafim Oliveira, "Alargamento da NATO, uma Necessidade Estratégica", in: *Revista Militar*, Empresa da Revista Militar, Lisboa n° 11 (Novembro 1997), pp. 1043-1070

LIEVEN, Anatol, "Baltic Iceberg Dead Head: NATO Beware", in: *The World Today*, The Royal Institute of International Affairs, London, vol. 52, n° 7 (July 1996), pp. 175-179

MARTIN, Lawrence, "La Doctrine Strategique de L' OTAN", in: *Cahiers Français*, Paris, n° 241, (Mai-Juin 1989), pp. 91-93

MARTÍNEZ LAÍNEZ, Fernando, "Europa Central, cada vez más cerca de la OTAN", in: *Revista Española de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, Ano 9, n° 99 (Mayo 1996), pp. 52-57

MATSER, William, "Uma Nova Parceria Estratégica", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, (Dez-Jan-Fev 2001/2002), pp. 19-21

MENDES, João Manuel de Sousa Meneses Ormonde, "A NATO: das Origens à Actualidade", in: *Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares*, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa, n° 46 (Novembro 1998), pp. 105-131

MOLTKE, Gebhardt Von, "A OTAN Prepara o Alargamento", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 27, n° 1 (Janeiro-Março 1996), pp. 10-13

NATO, "O Conceito Estratégico da Aliança", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, n° 89, (Primavera 1999), pp. 163-191

NAUMANN, Klaus, "La Nouvelle Structure de Commandement Militaire de l'OTAN", in: *Revue de l'OTAN*, vol. 48, n° 1 (Printemps 1998), pp. 10-14

NELSON, Daniel, "NATO, Europe and the Balkans", in: *Eurobalkans*, Dimitrios Poulakos, Aigina, n° 20 (Autumn 1996), pp. 3-72

NOGUEIRA, Fernando, "Perspectivas sobre o futuro da NATO", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Ano 18, n° 68 (Outubro-Dezembro 1993), pp. 9-15

OJEDA, Jaime de, "El Futuro de la OTAN", in: *Politica Exterior*, Estudios de Política Exterior, Madrid, vol. IV, n°15 (Primavera 1990), pp. 45-67

ORTIZ, Román D., "Un Nuevo Modelo de Alianza", in: *Revista Española de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, Ano 9, n° 99 (Mayo 1996), pp. 58-61

PARMENTIER, G., "Redressing NATO's Imbalances", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 42, n° 2 (Summer 2000), pp. 96-112

PEREIRA, Bernardo Futscher, "A UEO e a NATO", in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 1, n° 12 (Primavera-Verão 1996)

PETERS, John E., "Issues of Alliance Expansion for NATO: Growing Membership", in: *Strategic Review*, United States Strategic Institute, Boston, vol. XXIII, n° 4 (Fall 1995), pp. 16-26

PIERRE, Andrew J., DMITRI, Trenin, "Developing NATO-Russian Relations", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 39, n° 1 (Spring 1997), pp. 5-18

- PIMENTA, Carlos, "A Terceira Dimensão da NATO", in: *Short-Term Economic Indicators Transition Economies*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, Ano III, nº 24-25 (Janeiro-Fevereiro 1989), pp. 26-33
- PINTO, Luís Valença, "A Aliança Atlântica e as Forças Militares nas Novas Condições Políticas e Estratégicas", in: *U.S. News & World Report*, New York, vol. 114, nº 1 (January 1993), pp. 28-29
- PIRES, Eurico Lemos, "Uma Nova OTAN?", in: *Jornal do Exército*, Estado-Maior do Exército, Lisboa, Ano 37, nº 438-439 (Junho-Julho 1996), pp. 9-12
- PORTERO, Florentino, "Por que existe la OTAN?", in: *Short-Term Economic Indicators Transition Economies*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, Ano 50, nº 594 (Julio 1989), pp. 44-49
- PUIG, Luís Maria de, "A Identidade de Segurança e Defesa Europeia no seio da OTAN", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 29, nº 2 (Verão 1998), pp. 6-9
- RAMALHO, José Luís Pinto, "A Contribuição do Exército Português para a OTAN", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, nº 89 (Primavera 1999), pp. 101-119
- RAMALHO, José Luís Pinto, "A Estratégia de Futuro da OTAN e a Posição de Portugal", in: *Estratégia*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, vol. III (1992), pp. 27-187
- RATO, Vasco, "O Transatlantismo em Mudança: a NATO, a América e a Europa", in: *Análise Social*, Instituto das Ciências Sociais, Lisboa, vol. 30, nº 133 (1995), pp. 765-801
- ROBERTS, Adam, "Counter-terrorism, Armed Force and the Laws of War", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 44, nº 1 (Spring 2002), pp. 7-32
- ROSE, François de, "Uma Perspectiva do Futuro da Aliança", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 26, nº 3 (Julho-Setembro 1995), pp. 31-35
- ROSNER, Jeremy D., "NATO Enlargement's American Hurdle: the Perils of Misjudging our Political Will", in: *Short-Term Economic Indicators Transition Economies*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, vol 75, nº 4 (July-August), pp. 9-16
- RUBINSTEIN, Alvin Z., "NATO Enlargement vs. American Interests", in: *Orbis*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, vol. 42, nº1 (Winter 1998), pp. 37-48
- RUHLE, Michael, "Imaginar a OTAN em 2011", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 32 (Outono 2001) pp. 18-21
- SACCHETTI, António Emílio Ferraz, "A NATO e o Atlântico Sul", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Ano XI, nº 40, (Outubro-Dezembro 1986), pp. 89-105
- SACCHETTI, António Emílio Ferraz, "Reestruturação da NATO", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Ano 21, nº 77 (Janeiro-Março 1996), pp. 9-20
- SANTOS, Eduardo Silvestre dos, "A Reformulação da OTAN face às Novas Realidades Políticas", in: *Boletim do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea*, Instituto de Altos Estudos da Força Aérea, Lisboa, nº 8 (Dezembro 1995), pp. 25-94
- SANTOS, Manuel José Alvarenga de Sousa, "O Poder de Decisão na OTAN", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, nº 92 (Inverno 2000) pp. 41-50
- SARVAS, Stefan, "The NATO Enlargement Debate in the Media and Civil-military Relations in the Czech Republic and Slovakia", in: *European Security*, Frank Cass, London, vol. 9, nº 1 (Spring 2000), pp. 113-126

- SILVA, Nuno Pereira da, “Os Novos Desafios da Europa Face à Defesa”, in: *Revista Militar*, Empresa da Revista Militar, Lisboa, nº 2-3 (Fevereiro-Março 2001), pp. 181-215
- SIMON, Steven, BENJAMIM, Daniel, “America and the New Terrorism”, in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 42, nº 1 (Spring 2000), pp. 59-75
- SMITH, Roland, “Uma OTAN em Mudança”, in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l’Information et de la Presse de l’OTAN, Bruxelles, Ano 28, nº 2 (Abril-Junho 1997), pp. 8-11
- SMITH, Rupert, “The EU-NATO Interface: Defining Boundaries and Forgeing Links”, in: *RUSI Journal*, Journal of the Royal United Services Institute for Defence Studies, London, vol. 147, nº 1 (February 2002) pp. 16-17
- SOLANA, Javier, “OTAN”, in: *Revista Española de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, Ano 10, nº 109 (Marzo 1997), pp. 36-37
- STANKEVICIUS, Ceslovas V., “O Alargamento da OTAN e a Indivisibilidade da Segurança na Europa uma Opinião da Lituânia”, in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l’Information et de la Presse de l’OTAN, Bruxelles, Ano 27, nº 3 (Julho-Setembro 1996), pp. 25-29
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Portugal e a NATO: 1949-1989”, in: *Análise Social*, Instituto das Ciências Sociais, Lisboa, vol. 30, nº 133 (1995), pp. 803-818
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Portugal e a NATO: 1949-1999”, in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, nº 89 (Primavera 1999), pp. 15-41
- TELO, António, “Portugal e a NATO: 1949-1976”, in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, nº 89 (Primavera 1999), pp. 43-84
- TELO, António José, “Portugal e a NATO: dos Pirenéus a Angola”, in: *Análise Social*, Instituto das Ciências Sociais, Lisboa, vol. 30, nº 134 (1995), pp. 947-973
- THOMAS James P., “The Military Challenges of Transatlantic Coalitions”, in: *Adelphi Paper*, International Institute for Strategic Studies, London, nº 333 (May 2000) pp. 13-92
- VALIONIS, Antanas, “NATO Enlargement”, in: *RUSI Journal*, Journal of the Royal United Services Institute for Defence Studies, London, vol. 146, nº 5 (October 2001) pp. 24-26
- VITORINO, António, “Nos Cinquenta Anos da NATO: Algumas Reflexões sobre a Operação de Paz na Bósnia-Herzegovina”, in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, nº 92 (Inverno 2000), pp. 25-39
- VITORINO, António, “Europa: Saudade ou Reencantamento”, in: *Negócios Estrangeiros*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, nº 2 (Setembro 2001), pp. 34-52
- VITORINO, António, “O Alargamento da NATO e o Futuro da Europa”, in: *Revista Militar*, Empresa da Revista Militar, Lisboa, nº 11 (Novembro 1997), pp. 969-975
- VITORINO, António, “Prioridades da Política de Segurança e Defesa de Portugal”, in: *Estratégia*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, vol. 9 (1997), pp. 11-21
- WAXMAN, Dov, “Terrorizing Democracies”, in: *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, vol. 23, nº 1 (Winter 2000), pp. 15-19
- WEAVER, Robert, “Construir a Segurança Através da Parceria”, in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l’Information et de la Presse de l’OTAN, Bruxelles, Ano 32 (Outono 2001), pp. 6-9

WIJK, Rob, "Revisão da Estratégia Política da OTAN", in: *Notícias da OTAN*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, Bruxelles, Ano 29, nº 2 (Verão 1998), pp. 14-22

YOST, David S., "The NATO Capabilities Gap and the European Union", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford Univ. Press, London, vol. 42, nº 4 (Winter 2000-2001) pp. 97-128

ENDEREÇOS INTERNET

http://www.cfr.org/index_public.html
Council on Foreign Relations U. S.

<http://www.nato.int/pfp/eapc.htm>
Euro-Atlantic Partnership Council

<http://www.nato-pa.int/publications/comrep/2001/au-200-e.html>
NATO Parliamentary Assembly - Committee Reports

<http://www.nato-pa.int/publications/special/av013gen-tac.html>
NATO Parliamentary Assembly - Trans-Atlantic Forum Report

<http://www.nato.int/pfp/>
NATO Partnerships for Peace

<http://www.nato.int/docu/update/index.htm>
NATO Update

<http://www.nato.int/>
North Atlantic Treaty Organisation

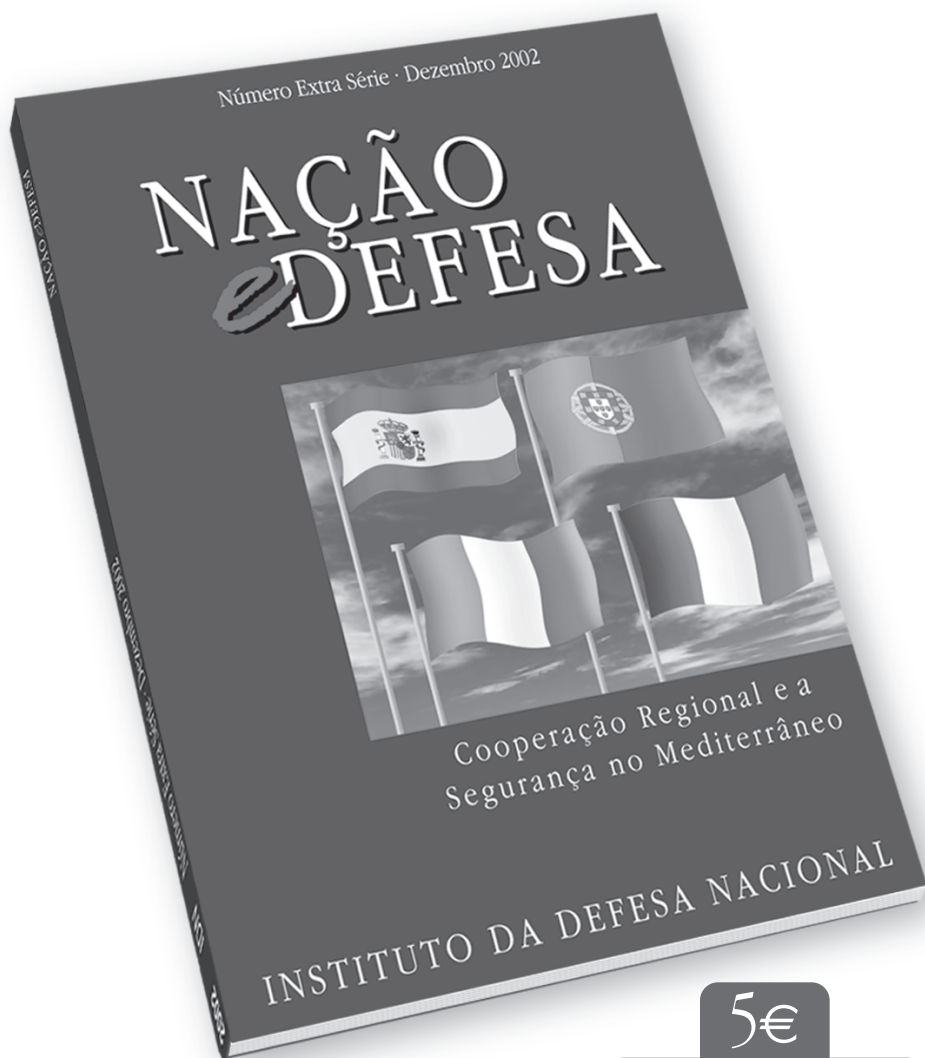
<http://carlisle-www.army.mil/usawc/parameters/98autumn/hillen.htm>
The Geopolitics of NATO Enlargement

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

NATO, Parliamentary Assembly. *Trans-Atlantic Parliamentary Forum*, Trans-Atlantic Forum Report, <http://www.nato-pa.int/publications/special/av013gen-tac.html> (Arquivo capturado em 15 de Maio de 2002)

NATO, Parliamentary Assembly. *Defence and Security Sub-Committee on Transatlantic Defence and Security Co-Operation - Report NATO and the European Security and Defence Policy*, Committee Reports, <http://www.nato-pa.int/publications/comrep/2001/au-200-e.html> (Arquivo capturado em 15 de Maio 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 address and contact should be given separately, together with an indication of the reference to accompany the author's name at the time of publication.

Footnotes and acknowledgements shall be in keeping with the following models:

Monograph

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Article

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

If the work includes graphic material or images it should be accompanied by originals in good condition or be prepared on a computer and saved in graphical format (Bitmap, TIF or EPS).

The works will be appraised on an anonymous basis, and, when published, the authors shall have full responsibility.

Submission of a work implies a commitment by the author to exclusive publication in *Nação e Defesa*.



INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL