

NAÇÃO *e* DEFESA



Uma nova NATO
numa nova EUROPA

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
Resumos	7

Uma nova NATO numa nova EUROPA

A nova NATO <i>António Martins da Cruz</i>	13
Evolução estratégica da Aliança Atlântica <i>Manuel José Alvarenga de Sousa Santos</i>	25
The United States and european security <i>John Sheehan</i>	45
A Rússia e a segurança europeia <i>Carlos Gaspar</i>	61
Estados Unidos e Europa: da <i>Pax Americana</i> a uma relação transatlântica? <i>João Marques de Almeida</i>	77
A Europa depois de Amesterdão e de Madrid <i>Teresa de Sousa</i>	107
A Identidade Europeia de Segurança e Defesa (Alguns elementos sobre a Evolução da Posição Portuguesa) <i>José Manuel Durão Barroso</i>	119
Security studies: the next stage? <i>Pinar Bilgin, Ken Booth e Richard Wyn Jones</i>	131

Documentos

Concept commun franco-allemand en matière de sécurité et de défense	159
Déclaration de Paris, 13 Mai 1997 – Conseil des Ministres de l'UEO	170
Madrid declaration on euro-atlantic security and cooperation, on 8 July 1997	186
Tratado de Amsterdão, assinado em 2 de Outubro de 1997	198

Recensões

The decolonization of portuguese Africa: metropolitan revolution and
the dissolution of empire 207
João Gomes Cravinho

Mulheres nas Forças Armadas Portuguesas 210
Isabel Ferreira Nunes

Através das leituras 215

Abstracts 217

Fundada em 1976, a Revista Nação e Defesa atinge, hoje, o seu número 84. São vinte e dois anos de publicação trimestral ininterrupta, o que constitui, por si só, um caso de longevidade no panorama das revistas académicas em Portugal.

Mas, mais do que isso, a Nação e Defesa, constituiu ao longo de todo o período, um espaço de reflexão, que acompanhou nos campos político, económico, científico e militar, os grandes problemas nacionais e internacionais.

Durante estes vinte e dois anos a Nação e Defesa acumulou um património intelectual e um capital de prestígio que cumpre, hoje, assinalar.

Porém, se há palavra que pode caracterizar o movimento de grande aceleração da história na última década, sobretudo desde o final da Guerra Fria, é a palavra: mudança. Mudança profunda e continuada. Mudança na cena internacional e na sociedade portuguesa.

Ora, é para este novo mundo que a Nação e Defesa, hoje, quer olhar. E quer olhá-lo, assumindo, inteiramente, o seu património passado, mas sem hesitar perante as mudanças do presente e os desafios do futuro.

Foi com esse propósito que a revista procedeu à sua reestruturação: reestruturação orgânica; renovação gráfica; redefinição da política editorial, que agora se apresenta.

A revista "Nação e Defesa" é uma revista que se dedica ao campo teórico da segurança e defesa, tanto no plano nacional como no plano internacional.

O campo teórico da revista é o mesmo desde a sua fundação. Contudo, as radicais alterações registadas no domínio da teorização das questões de segurança – reflexo de alterações sócio-políticas globais – tornam imperativa uma redefinição do respectivo âmbito.

Apesar da dificuldade, por todos sentida, em encontrar uma definição consensual, é indiscutível que se registou uma clara mudança na forma como as questões de segurança passaram a ser abordadas nos meios políticos, militares e universitários nos últimos anos, sobretudo após o fim da Guerra Fria.

As abordagens tradicionais que partiam do paradigma clássico do realismo, centravam a sua análise, predominantemente, na dimensão político-militar e numa perspectiva, exclusivamente, estatocêntrica. Tanto a dimensão político-militar como o próprio conceito de estado-nação são, hoje, elementos claramente insuficientes para compreendermos os riscos e as ameaças globais à segurança de pessoas e colectividades. As dinâ-

micas de globalização, transnacionalismo, localização e desterritorialização que se fazem sentir de diversas maneiras por todo o planeta, têm, obrigatoriamente, de ser incorporadas na reflexão colectiva sobre a segurança e a defesa e de reflectir-se sobre a política editorial da revista.

Assim, a “Nação e Defesa” propõe-se continuar um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas. Quer-se, não um espaço fechado de monopólio, mas um espaço aberto a todos os sectores que se ocupam das questões de segurança e defesa e dos problemas de conflitualidade no mundo actual, o que implica, necessariamente, não só a abordagem tradicional mas também a abertura a questões como demografia e migrações, polarizações económicas e segurança alimentar, direitos humanos e tensões religiosas, étnicas e sócio-culturais, conflitos sobre recursos naturais e o meio ambiente.

Preocupada com as grandes questões teóricas e com os grandes problemas internacionais, a revista “Nação e Defesa” abrirá, naturalmente, um espaço privilegiado ao caso português. Um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo sobre Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Espaço aberto e plural, a revista “Nação e Defesa” não estabelece critérios rígidos e apriorísticos para o juízo dos artigos e contribuições. Tal decisão pertence ao Conselho Editorial que o estabelece caso a caso tendo em consideração dois critérios fundamentais: o campo teórico da revista e a qualidade científica do texto.

É o resultado desta reestruturação e, em particular, desta nova política editorial que, hoje, sai a público e constitui o início de uma nova série.

É uma nova Nação e Defesa, um passo mais, no caminho iniciado em 1976.

Nuno Severiano Teixeira

A nova NATO, Embaixador António Martins da Cruz, pp. 13-24

Em 1996 e 1997 a NATO soube adaptar-se ao novo ambiente internacional, assegurar o sucesso da operação da Bósnia e tornar-se no elemento chave da segurança euro-atlântica, que está a ser reconstruída em torno da Aliança Atlântica.

A edificação da nova NATO fez-se acrescentando novos módulos ao núcleo da Aliança: a Identidade Europeia de Segurança e Defesa, uma nova estrutura de comandos, o alargamento a três novos países, a política da porta aberta a outros candidatos, o reforço da Parceria para a Paz, o Conselho de Parceria Euro-Atlântica, o Conselho conjunto NATO-Rússia, a Comissão NATO-Ucrânia e o diálogo com o Mediterrâneo. As consequências para Portugal são políticas e militares.

Evolução Estratégica da Aliança Atlântica, Manuel José Alvarenga de Sousa Santos, pp. 25-44

Consequência dos acontecimentos recentes que começaram com a queda do Muro de Berlim em 1989 e a desintegração da União Soviética, em 1991, processaram-se grandes transformações na Europa Central e Oriental e chegou-se ao fim da Guerra Fria, o que tornou necessário proceder a significativas transformações da estratégia da Aliança Atlântica. Assim, surgiu um novo Conceito Estratégico, adoptado em Roma em 1991, que mantendo como pedra basilar a Defesa Colectiva, introduz novos conceitos baseados no diálogo e cooperação. Estas transformações tiveram consequências profundas no dimensionamento da estrutura das forças convencionais e nucleares da Aliança, na sua prontidão e no seu dispositivo. Foram consignadas à OTAN novas missões e desenvolvidos outros conceitos, como o CJTF e o IESD, o que no conjunto tornou evidente a necessidade de uma adaptação da estrutura de comando a esta nova realidade.

The United States and European Security, John Sheehan, pp. 45-59

A NATO é o mais antigo dos laços institucionais entre a Europa e a América do Norte. Os seus traços mais marcantes são a natureza marítima

e o facto de se apoiar num sistema político com uma larga tradição de partilha de valores comuns. O maior desafio com que a Aliança se vai defrontar no futuro é o de conservar a natureza transatlântica a despeito do alargamento para leste, o qual vai incluir nações com vocação continental. A globalização das economias e as alterações demográficas impõem à NATO o reexame das condições em que poderá envolver-se em operações de contingência num quadro estranho ao artigo V do Tratado do Atlântico Norte. No futuro próximo, a NATO terá de adoptar uma nova estratégia que lhe permita conservar a operacionalidade face a um novo conceito de segurança muito marcado pelo reajustamento das dimensões política, económica e militar. Às nações marítimas, como Portugal, está reservado um protagonismo mais importante na consolidação do relacionamento entre os dois continentes.

A Rússia e a Segurança Europeia, Carlos Gaspar, pp. 61-75

As relações entre a Rússia e a Europa, chave da segurança regional, mudaram profundamente com o fim da guerra fria. Desde 1991, o período de transição na reestruturação dos equilíbrios regionais, foi marcado por crises sucessivas – a crise latente entre a Rússia e a Ucrânia, a decomposição da antiga Jugoslávia e as divergências sobre a expansão da Aliança Atlântica – que criaram oportunidades de cooperação entre a Rússia e as potências ocidentais, e contribuíram para moldar o *puzzle* da arquitectura de segurança europeia, onde se procuram articular a continuidade e o alargamento da comunidade de defesa ocidental com a inserção da Rússia e da Ucrânia num regime de cooperação estratégica regional, para consolidar o *status quo* resultante do fim da guerra fria.

Estados Unidos e Europa: Da *Pax Americana* a uma Relação Transatlântica?, João Marques de Almeida, pp. 77-105

O texto começa com uma análise do termo *Pax Americana*. Esta ideia deve ser entendida no contexto do conflito bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética. Devido à natureza ideológica do conflito, e à distribuição de poder entre os Estados Unidos e os seus aliados europeus, a ordem política na Europa Ocidental, entre 1945 e 1989, foi caracterizada por uma

forte hegemonia norte americana. Com a alteração do equilíbrio do poder internacional, e com a “normalização” pós-ideológica da política internacional, estão reunidas algumas das condições necessárias para uma relação transatlântica mais igual. A segunda parte do texto, a partir do actual debate entre “neo-isolacionistas” e “neo-internacionalistas”, analisa os princípios da política europeia norte americana pós-1989. Na parte final do artigo, discute-se o papel determinante dos Estados Unidos na resolução da “crise jugoslava”. Das duas análises, conclui-se que a adopção de uma diplomacia multilateral por Washington abre perspectivas a uma nova relação transatlântica; no entanto, o papel vital dos norte americanos no processo que culminou com os Acordos de Dayton aponta no sentido contrário e indica que os Estados Unidos continuam a exercer uma liderança efectiva na área da segurança regional.

A Europa depois de Amesterdão e de Madrid, Teresa de Sousa, pp. 107-118

Oito anos depois da queda do Muro de Berlim, a NATO reencontrou já o seu lugar como núcleo central da arquitectura de segurança europeia no pós-guerra fria. Seis anos depois de Maastricht, a UE continua penosamente em busca da sua vocação estratégica. Quatro momentos distintos podem servir de referência para a definição da paisagem europeia na relação entre as suas duas principais instituições: a cimeira da OSCE, o Acto Fundador sobre as Relações entre a Rússia e a Aliança, o Conselho Europeu de Amesterdão e a cimeira da NATO. Percorrido o caminho, de Lisboa a Madrid, no puzzle de um novo sistema de segurança europeu parece faltar apenas uma peça – que União Europeia para o próximo século?

A Identidade Europeia de Segurança e Defesa, José Manuel Durão Barroso, pp. 119-128

A posição portuguesa é hoje claramente favorável à Identidade Europeia de Segurança e Defesa, propugnando o emprego pela UEO dos meios da NATO e apoiando o objectivo de progressiva integração da UEO na União Europeia. Esta orientação insere-se num desenvolvimento gradual da doutrina desde que Portugal aderiu à União Europeia. Nesta, Portugal

tem reagido à percepção da ameaça de marginalização relativamente aos principais centros de decisão. Daí a vontade política no sentido de evitar a condenação de Portugal a um estatuto de “perifericidade”. Neste contexto não é exagerado afirmar que a evolução da posição portuguesa em matéria de identidade europeia de segurança e defesa se explica basicamente pelas mesmas razões que levaram Portugal a integrar desde o início o sistema de Schengen e a aderir ao Sistema Monetário Europeu, e que hoje conduzem o governo a declarar como primeira prioridade a inclusão de Portugal no núcleo fundador do euro. Com efeito, a preocupação de Lisboa tem sido a de evitar que um qualquer “núcleo duro” venha a remeter Portugal para uma segunda divisão europeia.

Estudos de Segurança: A Próxima Etapa?, Pinar Bilgin, Ken Booth e Richard Wyn Jones, pp. 131-157

Desde o final dos anos 80 registaram-se numerosos debates que vieram alterar alguns dos principais pressupostos e algumas das ideias estabelecidas no campo dos Estudos de Segurança. Este artigo resume e avalia estes debates e os autores propõem uma abordagem – Estudos Críticos de Segurança – que consideram ser a próxima etapa para este campo de estudo. O artigo começa por resumir a abordagem da escola realista que dominou o campo durante o período da Guerra Fria e as críticas lançadas contra esta escola por parte das escolas de “defesa alternativa” e “segurança do terceiro mundo”. Depois o artigo considera três dos principais debates dos Estudos de Segurança no pós-Guerra Fria, nomeadamente os debates em torno de: “alargamento da segurança”, “identificação da segurança”, e qual o objecto de referência mais apropriado para este campo de estudo. Na parte final o artigo descreve a abordagem que propõe, uma abordagem centrada nas reais preocupações de segurança de indivíduos e grupos, orientando o campo de estudo para a emancipação destes intervenientes.



Uma nova NATO
numa nova EUROPA

A Nova NATO*

António Martins da Cruz

Representante Permanente de Portugal na NATO e na UEO.

* Comunicação apresentada ao Seminário sobre *O alargamento da NATO e o futuro da Europa*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional e pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em 9 e 10 de Outubro de 1997.

INTRODUÇÃO

1. Como costuma dizer o Secretário-Geral Javier Solana, estamos a construir uma nova NATO para uma nova Europa.

Quando cheguei a Bruxelas, em Janeiro de 1995, encontrei ainda a “NATO da guerra fria”, criada em 1949 para conter a ameaça soviética. Uma NATO que há três anos procurava a sua razão de ser e tinha iniciado, de forma ainda imprecisa, uma reflexão sobre como integrar-se na nova arquitectura de segurança europeia e atlântica.

Hoje, em finais de 1997, a NATO tem um lugar no mundo maior do que aquele para o qual a Aliança foi criada. O sucesso da operação da Bósnia e a reconstrução da segurança europeia em torno da Aliança Atlântica contribuíram decisivamente para isso.

2. Vou procurar delinear brevemente o que será a nova NATO, quando a reestruturação estiver completa – desejavelmente no final do ano, em Dezembro – e ver depois quais as consequências para Portugal.

A EDIFICAÇÃO DA NOVA NATO

3. A NATO está, pouco a pouco, a ganhar um quase monopólio da segurança europeia, tendo-se tornado incontornável, e provavelmente única, como organização de segurança colectiva na Europa e no próprio hemisfério norte.

Isto parece uma daquelas frases com que terminam as análises estratégicas. Vamos partir do fim para o princípio e tentar provar que é efectivamente assim.

O desenho da nova NATO é parecido com o Lego com que jogam as crianças, tendo uma base central a que se foram adicionando blocos – a chamada técnica de *building blocks*.

A base, o núcleo, é a Aliança Atlântica. Criada em 1949 como pacto de defesa colectiva, que permanece válido, mesmo sem guerra fria, provavelmente porque não há alternativas sérias ou viáveis para manter os Estados Unidos interessados na segurança, e sobretudo na defesa, da Europa.

4. Estabilizado o núcleo duro, o *magic glue* que quase ninguém contesta, importa ver os blocos acrescentados desde o verão de 1996. Penso que são nove.

Em primeiro lugar, e aproveitando algum movimento político desenhado em França após a eleição do Presidente Chirac, os aliados decidiram começar a edificar a **Identidade Europeia de Segurança e Defesa** dentro da NATO.

A Identidade Europeia é uma hidra com várias cabeças, com expressões políticas e militares, umas concretas e outras putativas:

- a) na União Europeia, ficou-se até agora quase só por tímidas expressões na chamada Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e alguma fluidez conceptual no novo Tratado de Amesterdão. É desejável que a Europa tenha uma Identidade no plano da segurança e da defesa. Eu penso mesmo que é desejável que a Europa tenha uma política de defesa comum para, depois, poder ter uma defesa comum. Mas a Identidade, e a própria PESC, não foram nem são a primeira prioridade da União Europeia, e resta-nos esperar que possam ser afinados os conceitos e executados em acções concretas, que afirmem gradualmente aquela Identidade;
- b) há, depois, um conceito operacional da Identidade Europeia que nasceu na NATO, ou seja com o beneplácito americano. Aproveitando a ideia das Forças Conjuntas Combinadas (CTJF's), a NATO começou a desenvolver, desde Junho de 1996, a concepção de comando e controle e utilização de forças NATO exclusivamente europeias. Beneficiando de meios e capacidades NATO, maioritariamente americanos, e que seriam afectos a missões de paz, numa operação autónoma ou numa operação sob o controle político e operacional da UEO (*WEU led operation*);
- c) para completar a fotografia: a União Europeia pode pedir à UEO para realizar determinadas operações de paz. E a UEO, que é uma organização felizmente a sair da zona virtual, irá realizar essas operações ou pedindo a uma nação europeia que se assuma como líder da operação, fornecendo alguns meios como um Q.G. operacional, ou se a missão de paz tiver uma escala maior, irá pedir à NATO que lhe ceda uma estrutura para comando, controle e comunicações, e as forças europeias que se irão destacar do dispositivo aliado.

Até agora, e enquanto a União Europeia não ultrapassar algumas indecisões políticas, é esta a realidade prática e operacional hoje da Identidade Europeia de Segurança e de Defesa. E, convém sublinhá-lo, os norte-ame-

ricanos guardam permanentemente o controle político das operações em que forem utilizados os seus meios e capacidades. Esta é uma solução compreensível e inevitável no actual panorama do difícil diálogo europeu nestas matérias. Mas é também inevitável que esta matéria irá ter a curto e médio prazo grandes evoluções, quer no plano conceptual quer, sobretudo, no plano das capacidades operacionais.

5. O segundo módulo acrescentado à NATO, ainda no plano da adaptação interna, é o de uma **nova estrutura de comandos**.

É uma questão não encerrada, sobre a qual não me vou pronunciar.

Apenas duas considerações:

- uma nova estrutura de comandos, a ser analisada agora na NATO, deverá ser aprovada pelo plano político. É o procedimento normal. Mas, no caso concreto, com uma dificuldade adicional: a França ainda não decidiu o que irá fazer. Muito provavelmente, como resultado da actual cohabitação, e como o Governo francês tem anunciado, não estariam reunidas ainda as condições para que a França reintegre a estrutura militar aliada de onde De Gaulle a retirou em 1966. Mas isso não significa que o Governo francês não queira, quando da aprovação da nova estrutura militar, acautelar os seus interesses para quando decidir o regresso. Perdida ao que julga temporariamente a batalha do comando de Nápoles (AFSOUTH), revista a estrutura de cooperação das forças francesas com a Aliança, a França continua a ser uma grande potência europeia, interessada no Mediterrâneo, na Europa central, nos Balcãs e no Atlântico. A aprovação política de uma nova estrutura de comandos será uma ocasião que não escapará à sua diplomacia para marcar os seus interesses, relembrar os seus ritmos e procurar legitimamente condicionar futuras e inevitáveis revisões dessa estrutura.
- a minha segunda consideração é de ordem mais prática, ou operacional: uma nova estrutura de comandos não é um modelo estático, ou rígido. Importa saber projectá-lo numa dinâmica de futuro. Tem que responder simultaneamente a situações de defesa colectiva e de operações de paz. Tem que definir uma política de exercícios que respondam a estas duas situações, já que os orçamentos não devem permitir exercícios específicos. Finalmente, e é talvez o mais importante, tem que assegurar, numa nova configuração, as operações de rotina diária. Por isso é difícil qualificar a nova estrutura de comandos: só a prática

permitirá avaliá-la em função dos interesses específicos de cada País aliado, incluindo os nossos próprios interesses. A entrada de Espanha na estrutura militar integrada, e a localização de um comando NATO em território espanhol, que defendemos, será uma razão adicional para a necessária adaptação à prática que, muitas vezes, vai além do estipulado nos textos.

6. Importa focar também a chamada adaptação externa da Aliança, as suas relações com o exterior. É o terceiro módulo da nova NATO, e é um módulo duplo, e por isso conta como dois: o **alargamento** e a contrapartida que alguns aliados exigiram, que é a **política de "porta aberta"** para futuras adesões.

Os Estados Unidos ditaram politicamente não apenas o ritmo mas também a dimensão do **alargamento**. O alargamento decidido é político: não é nem estratégico, nem militar. Fez parte de uma solução que visou privilegiar a NATO como núcleo central da nova segurança europeia, ou melhor, euro-atlântica. Havia outras soluções, igualmente políticas, e político-militares. Sendo o alargamento uma realidade inevitável, e limitado à Polónia, à República checa e à Hungria, procuraram alguns europeus que a porta da Aliança não ficasse fechada a novos candidatos. O princípio foi admitido, embora seja mais incerta a sua concretização.

O alargamento tem óbvias consequências políticas, a primeira das quais é a necessidade de gerar consensos e manter uma coesão a 19, quando por vezes já é difícil fazê-lo entre os actuais 16 aliados. E tem consequências militares não menos óbvias: alargam-se as fronteiras da NATO e as inerentes dificuldades com a sua defesa (cobertura aérea, projecção de forças, não continuidade territorial, etc), para além dos custos de alargamento e das necessárias adaptações nos países candidatos.

Mas não deve haver equívocos – nós não podemos negar a nossa solidariedade, na NATO e na União Europeia, aos povos europeus que sofreram a ditadura soviética, tal como a Europa não negou a solidariedade a Portugal após 1974.

A **política de porta aberta** tem um significado preciso: a Aliança prevê outros alargamentos, dando prioridade em 1999, mas não exclusividade, à Roménia e à Eslovénia. Para isso, será em breve iniciado um diálogo individual intensificado com todos os países candidatos, cujo significado é essencialmente político. Mas o debate político para 1999 ainda não tem agenda. Muito pode suceder até lá.

7. O quinto módulo foi a consagração e o **reforço da Parceria para a Paz**, o PFP. É um elemento essencial da nova arquitectura da segurança europeia, englobando praticamente todos os países europeus e os Estados asiáticos que integravam o império soviético. Criado em 1994, introduziu um clima de confiança nas relações com neutros e com ex-inimigos, concretizando-se na operação militar na Bósnia e, mais recentemente, em exercícios militares, em cooperação em matéria de armamentos, planeamento civil de emergência, participação no planeamento do novo conceito de CJTF's, no próprio planeamento de forças para operações de manutenção de paz.

8. Para além desse reforço da Parceria, foi decidido criar em Sintra, em Maio deste ano, o **Conselho de Parceria Euro-Atlântico**, o nosso sexto módulo.

É um novo mecanismo de cooperação que dá uma dimensão política acrescida à prática da Parceria para a Paz.

Este Conselho pode reunir com diversas configurações, numa geometria variável em função das questões funcionais e, sobretudo, regionais, mas será também um contraponto político ao diálogo privilegiado que a NATO decidiu ter com a Rússia e com a Ucrânia. Esta relação política directa entre a NATO e os parceiros, este quadro de consultas e de decisão política irá permitir aos Estados da Europa central e do leste, aos estados da Ásia central, um diálogo permanente com a NATO, integrando-se num sistema de segurança que é também atlântica e que tem subjacente uma Aliança defensiva e um interesse político e militar concreto dos Estados Unidos. Esta é, a meu ver, a grande diferença entre este Conselho de Parceria e a OSCE. E não podem excluir-se futuras rotas de colisão.

9. O sétimo módulo – e certamente um dos mais significativos da nova NATO – é a dimensão da **relação entre a Aliança e a Rússia**. O Acto Fundador assinado em Maio, em Paris, é um elemento determinante do post-guerra fria e reflecte uma nova parceria estratégica entre a NATO e a Rússia. Creio que não é necessário sublinhar aqui a importância primordial deste entendimento para a segurança da Europa: por exemplo, sem esta nova relação não haveria alargamento da NATO. Aliás a Rússia só teria avançado para este acordo quando se deu conta da inevitabilidade do alargamento. Mas não haveria também um clima de maior confiança que permitirá prosseguir negociações de desarmamento, manter a coope-

ração na Bósnia e em futuras acções de manutenção da paz, com o potencial de uma nova plataforma do diálogo entre a Rússia e a única aliança defensiva que o estalinismo recebeu e a que contrapôs o Pacto de Varsóvia.

Projectando no futuro este quadro único de diálogo, creio que não será fácil para os aliados estruturar uma nova relação. Mas será indispensável, sobretudo oferecendo à Rússia e aos seus dirigentes uma arquitectura de consensos e criadora de confiança. A NATO tem que saber não cair na tentação de querer globalizar as relações do Ocidente com a Rússia e tem igualmente que ser firme evitando que Moscovo possa submergir a nova estrutura com iniciativas e conceitos que a tornem burocrática e pouco operacional. Será necessário algum tempo para atingir o ritmo de cruzeiro, e haverá que saber respeitar os impulsos e os diálogos bilaterais que alguns dos aliados, sobretudo os Estados Unidos mas também os outros grandes países europeus, continuarão a manter e a privilegiar com a Federação Russa.

10. Um outro módulo indispensável para o desenho da segurança europeia era uma relação estreita com a **Ucrânia**, cuja importância política e estratégica é adquirida. O gesto político da NATO, ao proporcionar aos ucranianos uma estrutura de consulta política e de cooperação em áreas militares, tira as consequências da colaboração na operação na Bósnia mas é igualmente um claro aviso “erga omnes” sobre a importância que a Aliança atribui a uma Ucrânia independente, politicamente empenhada na via democrática e incontornável na segurança euro-atlântica.

11. O último módulo da nova NATO está mais cerca de nós e, talvez por isso, Portugal tenha tido alguma visibilidade na sua construção: é o reforço do **diálogo com o Mediterrâneo**, com os países da margem sul do Mediterrâneo.

Neste campo, a NATO tem que saber coordenar com a União Europeia, com a UEO e com a OSCE. Este diálogo é para nós importante e, porque não dizê-lo, alguns dos nossos aliados mais ao norte encaram-no com algum cepticismo ou mesmo com um desinteresse desconfiado.

Mas a NATO oferece um valor acrescentado aos esforços das outras organizações, nomeadamente ao processo de Barcelona, que é a vertente atlântica.

Portugal lançou, há meses, na NATO a proposta a médio-prazo de um modelo inspirado na Parceria para a Paz para os países da margem sul do Mediterrâneo que estivessem interessados nesta cooperação com a NATO. O princípio foi retido pela Aliança Atlântica. Mas será necessário propôr diálogo político e actividades específicas para criar a confiança que tantas vezes falta às nossas relações com o sul. Esta é, por razões evidentes, uma dimensão da nova NATO à qual estaremos particularmente atentos, evitando duplicações, mas afirmando a especificidade da Aliança.

12. Todos estes módulos ou blocos contribuem para novos contornos da NATO, no plano interno e nas suas relações com o exterior.

Mas não podemos esquecer as condições prévias que são subjacentes a toda esta reestruturação:

- em primeiro lugar, a nova NATO deve saber manter e garantir a eficácia política e militar da Aliança; a NATO é um pacto de defesa colectiva, com doutrinas e procedimentos, que são indispensáveis para aliados como Portugal; nós não podemos conceber a nossa política de defesa, as nossas doutrinas e procedimentos militares fora da NATO;
- em segundo lugar, a nova NATO deve preservar e, se possível, reforçar os laços transatlânticos; a segurança e a defesa da Europa não são possíveis, ou se se preferir, ainda não são possíveis, sem os Estados Unidos;
- finalmente, a nova NATO deve permitir a construção gradual da Identidade Europeia de Segurança e de Defesa, que é indispensável para que prossiga a construção e a integração europeias e para a afirmação da Europa, face a si mesma e face ao mundo.

13. Esta NATO é a primeira resposta global aos desafios do post-guerra fria no campo da segurança euro-atlântica. Não sabemos como irão articular-se entre si os módulos que referi, nem como o conjunto poderá manter a necessária coesão política e as capacidades operacionais reveladas, por exemplo, na actual operação na Bósnia, onde estão todos (ou quase todos) os nossos Parceiros. Mas há outros planos que são importantes:

- importa encontrar a medida adequada, o *fine-tuning*, para um sistema de consultas e de cooperação eficaz com a Rússia, com a Ucrânia, com

os outros Parceiros europeus e, um dia, com os países do Mediterrâneo. É desta capacidade de articulação, delicada nos seus múltiplos equilíbrios e enfoques políticos e militares, que a NATO se afirmará ou não como o elemento-chave, o núcleo da segurança no hemisfério norte;

- deverá ser reexaminado, já a partir do final deste ano, o conceito estratégico da Aliança, que data de 1991, e que importa adaptar não apenas ao actual ambiente político e de segurança euro-atlântico, mas também ao organigrama da nova NATO;
- por outro lado, a NATO deve deixar em aberto a possibilidade de futuras colaborações com outros países não europeus, como sucede já hoje no dispositivo da SFOR, na Bósnia. Para Portugal, essa cooperação no campo das novas missões seria particularmente vantajosa quando incluísse países como o Brasil ou a África do Sul, já que as novas missões não têm a condicionante de uma área geográfica determinada, tal como sucede para efeitos de defesa colectiva.

CONSEQUÊNCIAS PARA PORTUGAL

14. Um rápido e um primeiro olhar sobre as consequências desta reestruturação da NATO para Portugal. Primeiro, alguns pontos num plano político ou político-militar:

- sendo considerado na NATO uma “nação atlântica” (ainda há dias foi estabilizada a decisão que atribui ao Supremo Comando do Atlântico, de Norfolk, a defesa do território continental português), temos que saber criar adequada visibilidade no “sector europeu” da NATO: para que não nos afastem da consolidação da Identidade Europeia na NATO; e para que sejamos naturalmente chamados a participar em missões de gestão de crises exclusivamente europeias;
- com este alargamento, seguido possivelmente de outros alargamentos, existe o risco de alguma diluição dos compromissos do artigo 5.º, do sistema de defesa colectiva, especialmente tal como são vistos esses compromissos do outro lado do Atlântico, quer a nível de responsáveis políticos quer pela opinião pública. A ser assim, ou a haver selectividade nos compromissos, as nações mais fracas e mais periféricas ficarão mais expostas a crises que exijam respostas atlânticas e não apenas europeias;

- temos interesse numa posição firme e activa no desenvolvimento das capacidades operacionais e na visibilidade política da UEO, por forma a permitir a esta organização a utilização adequada dos meios da NATO em gestão de crises no quadro europeu, sobretudo quando parece inevitável, a médio prazo, a integração da UEO na União Europeia;
- interessa-nos ser um dos impulsionadores do diálogo da NATO com os países do Mediterrâneo, não apenas por questões de equilíbrios geográficos neste novo desenho da NATO, mas por manifestas razões estratégicas e também políticas;
- temos que saber tirar proveito do paralelismo, ou da inter-acção, entre os processos de alargamento da NATO e da União Europeia, para não ficarmos afastados de equilíbrios que irão condicionar o futuro da Europa.

15. Num plano militar, ou operacional, importa ter presente que as nossas Forças Armadas adoptaram a doutrina e os procedimentos da Aliança, e que o nosso planeamento de defesa e a estrutura do nosso dispositivo militar são coordenados e aprovados pela NATO. É talvez ainda prematura a avaliação global das consequências para Portugal, no plano militar, da reestruturação da NATO, sobretudo porque há que aguardar por estudos em curso. Para além do caso específico da nova estrutura de comandos, algumas questões se colocarão:

- a nova NATO será política e predominantemente orientada para missões de paz: isso implica que a reestruturação e o equipamento da nossas Forças Armadas, o planeamento de defesa e os objectivos de forças prevejam simultaneamente cenários de defesa colectiva e de operações para gestão de crises; mas estas últimas terão um apetência e uma visibilidade políticas indiscutíveis; se esta tendência se acentuar, qualquer dia os Ministros da Defesa são os Ministros do Interior no exterior;
- o claro compromisso dos Estados Unidos no alargamento fará recentrar o eixo atlântico da NATO e permitirá uma continuação da valorização dos Açores;
- nos custos indirectos do alargamento parece desenhar-se, para Portugal, um não-benefício, ou um acesso mais condicionado aos programas de infra-estruturas da Aliança;

- a entrada de Espanha na estrutura militar integrada terá consequências directas na partilha de responsabilidades na área marítima e aérea da Península, entre diversos comandos NATO de diferentes níveis. Mas levará ainda a uma acrescida presença espanhola nos Quartéis Gerais e nos *staffs* internacionais, que importa saber equacionar; por outro lado, espanhóis e franceses vão procurar ter uma palavra a dizer em alguns temas para nós importantes, como por exemplo a gestão de crises no sul, no Magreb atlântico ou mesmo mediterrânico;
- haverá que proceder a uma análise, já em curso em alguns países aliados, de quais as consequências da terceira fase da UEM, da institucionalização do Euro, nos orçamentos da defesa, atendendo às condicionantes já não tanto dos critérios de convergência mas do futuro pacto de estabilidade. Na perspectiva das novas missões da NATO, mas também na perspectiva do novo ambiente político e estratégico e das suas exigências para as Forças Armadas.

16. A Aliança Atlântica não irá evoluir isolada num mundo perfeito. É certo que esta NATO que se desenhou em 1996 e 1997 irá criar a sua própria dinâmica no espaço euro-atlântico, e parece teoricamente preparada para enfrentar o próximo século. Mas irá também sofrer as inevitáveis consequências da evolução política, económica, social e mesmo cultural numa perspectiva global. Esta globalização, a sua capacidade de adaptação aos novos ambientes de segurança e de defesa e as incertezas da História, que ainda não acabou, irão graduar o sucesso da nova NATO. E felizmente que é assim.

Evolução Estratégica da Aliança Atlântica

Manuel José Alvarenga de Sousa Santos

General piloto aviador, representante militar de Portugal na OTAN e UEO de 1994 a 1997.

ANTERIOR ESTRATÉGIA

Os acontecimentos que marcaram o final da década de 80 alteraram radical e positivamente o contexto de segurança europeia, o que conduziu à reformulação do Conceito Estratégico da Aliança. O anterior conceito, adoptado em 1967, baseava-se nos conceitos de Defesa Avançada e da Resposta Flexível. O primeiro considerava que um ataque em grande escala e reduzido aviso prévio pelas forças da União Soviética e dos seus aliados do Pacto de Varsóvia, poderia ser dissuadido ou contido através da manutenção de uma forte postura defensiva, com grande número de forças, em elevado estado de prontidão, estacionadas perto de uma antecipada zona de confrontação junto das fronteiras da OTAN com o Pacto de Varsóvia, com o objectivo de impedir o avanço inimigo e dar tempo à chegada de reforços provenientes primariamente do continente Norte Americano. Para a implementação do segundo conceito, as forças da Aliança estavam equipadas com armas nucleares, estratégicas e táticas, o que lhes proporcionava uma série de opções militares, a empregar de acordo com as circunstâncias. As potenciais respostas não estavam pré-estabelecidas mas seriam as adequadas à agressão (resposta flexível) e, consequentemente, constituíam um dos factores que o potencial agressor, teria de considerar nas suas previsões e planeamentos, pois havia a possibilidade de um ataque convencional poder escalar para uma resposta nuclear por parte da NATO, tanto a nível tático como estratégico.

Na Cimeira de Londres de Julho de 1990, os Chefes de Estado e de Governo da Aliança, acordaram na necessidade de transformar a OTAN com vista a reflectir a nova ordem internacional. O resultado final, ou seja o actual Conceito Estratégico, publicado como documento não classificado, em contraste com o anterior documento que estava classificado de secreto, foi adoptado na Cimeira de Roma, em Novembro de 1991.

ESTRATÉGIA ACTUAL

O actual conceito Estratégico da Aliança, é profundamente diferente do seu predecessor e reflecte as mudanças políticas operadas na Europa. Baseia-se na premissa de que “a ameaça de um ataque em várias frentes e em grande escala deixou de constituir o ponto focal para a estratégia da Aliança” e que a OTAN se não considera adversária de ninguém. Ainda

que reconhecendo que as capacidades militares e nucleares da antiga União Soviética devem ser tidas em conta no novo equilíbrio estratégico a fim de preservar a estabilidade e segurança na Europa, o Conceito Estratégico é claro ao assumir que os riscos à segurança aliada poderão advir, não tanto de uma agressão calculada, mas da instabilidade em certas regiões, incluindo rivalidades étnicas e disputas territoriais na Europa Central e Oriental. Daí que seja mais difícil prever as actuais ameaças à OTAN, havendo um acrescido risco de pequenas crises locais poderem escalar rapidamente, requerendo uma resposta imediata.

O actual Conceito Estratégico reconhece ainda, que as possibilidades de se atingirem os objectivos da Aliança por meios políticos é agora maior do que nunca. A segurança e a estabilidade envolvem outros elementos que estão para além do âmbito da defesa puramente militar, o que é reflectido nesta nova e abrangente abordagem à política de segurança preconizadora do diálogo e da cooperação. Esta política destina-se a reduzir o risco para a ocorrência de conflitos e a desenvolver a confiança mútua, incluindo a parceria entre todos os países europeus na procura de soluções para os problemas que afectam a segurança comum e a estabilidade, de que ressaltam o controlo dos armamentos e o incentivo ao desarmamento, assim como a redução das forças aos níveis mínimos consistentes com os requisitos de defesa.

Implicações militares

É nesta conjuntura, que o actual Conceito Estratégico prevê a manutenção de um misto de forças convencionais e nucleares, embora em número e estados de prontidão significativamente mais baixos, redimensiona as missões militares da Aliança no âmbito das Operações de Apoio à Paz e da Gestão de Crises e contribui para o desenvolvimento da confiança e do diálogo. A alteração do Conceito Estratégico teve como consequência o abandono dos conceitos de defesa avançada e da resposta flexível, com a resultante redução da dimensão e prontidão das forças convencionais da Aliança e a dependência das armas nucleares.

Desenvolvimentos subsequentes

A nova abordagem à segurança consagrada no Conceito Estratégico tem sido progressivamente desenvolvida e intensificada desde 1991. Com base neste conceito o Comité Militar elaborou a directiva para a sua

implementação militar, designada por MC 400, que foi publicada em Dezembro de 1991. Desde então os desenvolvimentos relativos à segurança foram não só mais rápidos do que previsto como de grande significado. Este facto foi reconhecido não só na reunião de Ministros dos Negócios Estrangeiros em Junho de 1992 em Oslo, mas particularmente na Cimeira de Janeiro de 1994 em Bruxelas, onde foi reconhecida a necessidade de um exame para determinar como as estruturas e procedimentos políticos e militares deveriam ser adaptados para permitir a condução eficiente e flexível de todas as missões da Aliança, incluindo as de manutenção de paz (peacekeeping), assim como melhorar a cooperação com a UEO e reflectir a emergente Identidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI). Isso conduziu à necessidade de uma actualização do MC 400 (Directiva do MC para a Implementação Militar da Estratégia da Aliança), que tendo sido aprovado em 13 de Junho de 1996, passou a designar-se por MC-400-1. Este documento, em conjunto com outros que têm vindo subsequentemente a complementar o actual Conceito Estratégico, constituem a base e a referência que permitem ao Comité Militar e aos *Major NATO Commands* (MNCs), com o contributo e aprovação das nações, desenvolver conceitos, planos, estruturas e procedimentos, como veremos mais adiante quando abordarmos a nova Estrutura de Comandos.

Como vínhamos a referir, esta nova abordagem à segurança, formalizou o estabelecimento do Conselho do Atlântico Norte em Cooperação (NACC) em 1991, criou a Parceria para a Paz (PfP) em 1994 e tem vindo a desenvolver relações especiais com a Rússia e Ucrânia. A Aliança comprometeu-se a negociar uma actualização do Tratado CFE, tendo a gestão de crises passado a desempenhar um papel cada vez mais importante no planeamento de defesa, tal como ficou claro nas decisões ministeriais de 1992, que preparadas em apoio das operações de manutenção de paz no âmbito de responsabilidades assumidas pela OSCE¹ ou ONU, conduziram ao empenhamento pela primeira vez da OTAN, quer no apoio à UNPROFOR, quer, posteriormente, liderando a IFOR e SFOR na Bósnia.

Consequências práticas

O fim da Guerra Fria, a adopção da nova estratégia da OTAN e o desejo de colher os dividendos da paz, têm tido consequências profundas

1 Na altura ainda designada CSCE.

na estrutura de forças da Aliança e na sua postura militar. Isto, por sua vez, tem tido reflexos nos orçamentos de defesa, no dimensionamento da estrutura das forças convencionais e nucleares da Aliança, na sua prontidão, no seu dispositivo e no objectivo dos exercícios militares.

Gastos com a defesa

Fazendo uma breve referência a cada um destes aspectos e começando pelos gastos, verifica-se que nas décadas de 70 e 80 os gastos com a defesa na maioria dos países da OTAN, aumentaram proporcionalmente ao PIB. Verifica-se ainda, que após 1989 houve uma drástica redução nas despesas com a defesa que, em relação ao PIB, decresceram de 4.1% em 1990 para 2.8 % em 1996.

Estrutura de Forças

Entre 1990 e 1996, as despesas com a defesa dos países da OTAN diminuíram de 22% em termos reais, podendo apontar-se como exemplo de descidas importantes, os 25% que se verificaram nos Estados Unidos e Reino Unido e os 28% na Alemanha.

No que respeita à estrutura de forças, os cortes orçamentais para a defesa tiveram como consequência uma correspondente redução nos sistemas de forças das nações aliadas. Em termos globais, houve uma redução de 24% no pessoal, consubstanciada na diminuição em 35% de unidades combatentes terrestres, 32% navais e 41% aéreas. Os maiores cortes, cerca de 50%, verificaram-se nos Estados Unidos e Grã-Bretanha.

As actuais solicitações, originadas pelo risco de ocorrência de conflitos regionais com possibilidade de alastrarem para situações de Artº 5º, assim como a execução de missões segundo mandatos das Nações Unidas ou OSCE, exigiram que os sistemas de forças fossem reestruturados e readaptados, conferindo-lhes maior mobilidade e flexibilidade e ajustando-os à execução de missões de Artº 5º e não-Artº 5º.

Prontidão das Forças

Em relação à sua prontidão, o desaparecimento de uma ameaça imediata, permitiu reduzir o estado de prontidão das forças aliadas. Como se cons-

tata na figura (Fig. 1), a diminuição da estrutura de forças foi acompanhada ainda por uma significativa redução da prontidão nas forças remanescentes, verificando-se em termos aproximados que:

- as forças terrestres passaram de 90% prontas até 2 dias, a 35% prontas até 30 dias;
- as forças aéreas passaram de 70% prontas até 12 horas, a 50% prontas até 30 dias;
- e as forças navais passaram de 75% prontas até 2 dias, a 60% prontas até 30 dias.

Assumindo apenas as necessidades determinadas pela Defesa Colectiva, os actuais requisitos para a prontidão de forças poderiam ser ainda mais reduzidos. No entanto, as necessidades originadas por novas missões assumidas pela Aliança, como por exemplo operações não Artº 5º, impõem a estrutura de forças e as prontidões mencionadas.

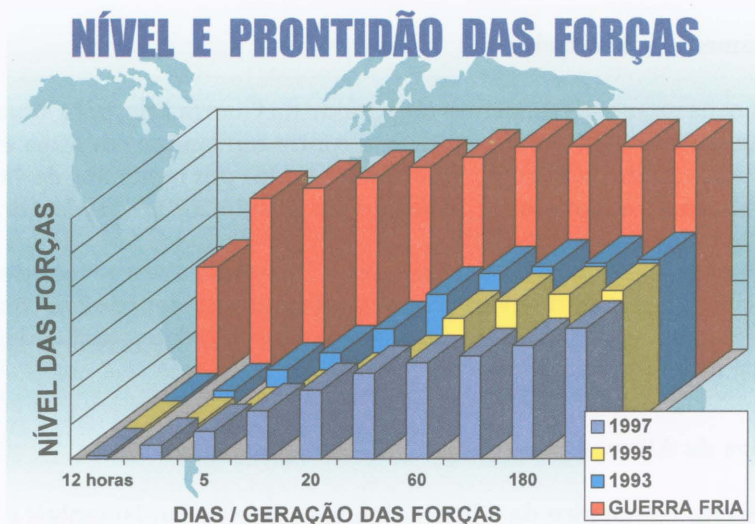


Fig. 1

Forças nucleares

No que respeita às forças nucleares e em resultado de vários acordos, as forças estratégicas têm sido gradualmente reduzidas. Na Europa, os meios sediados em terra estão actualmente limitados a uma reduzida capacidade de bombardeamento nuclear. A redução que foi de cerca de 80% teve início em 1991, e completou-se em 1993.

Os submarinos britânicos estão presentemente a reduzir em 25% o seu número de ogivas nucleares, tendo a França anunciado a desactivação do seu sistema de mísseis de curto e médio alcance. Os EUA, ao abrigo do START I reduziram cerca de um terço e com o START II a redução será elevada para dois terços (entre 3000 a 3500 ogivas).

Forças estacionadas na Europa

Em consequência das alterações verificadas, o dispositivo de forças aliadas estacionadas noutros países da Aliança, foi substancialmente reduzido, passando de um efectivo de 450.000 para 150.000 homens, dos quais dois terços são americanos.

Planeamento e Exercícios

Também os requisitos existentes no período da Guerra Fria, para situações de planeamento que previam a defesa contra um ataque em larga escala e o reforço rápido da Europa, foram substituídos por requisitos de âmbito mais alargado adaptados a situações de gestão de crises de carácter regional e operações não-Artº 5º.

Os países que aderiram à Parceria para a Paz, estão a ser envolvidos em exercícios OTAN, sendo evidentes as vantagens que daí advêm, como se prova pela sua boa prestação na operação actualmente conduzida pela Aliança na ex-Jugoslávia.

Missões da Aliança

O Conceito Estratégico da Aliança define as tarefas fundamentais e uma aproximação genérica à segurança. O MC-400-1 implementa, no âmbito militar, o Conceito Estratégico da Aliança ao especificar, complementado por documentos subsequentes, as directivas militares estratégicas, nomea-

damente missões, requisitos e capacidades militares, assim como os princípios estruturais para a adaptação interna da Aliança, capacitando-a para responder a todo o espectro de actividades e missões.

A contribuição militar para as missões da Aliança são perspectivadas no âmbito da Defesa Colectiva, Operações de Apoio à Paz, Expansão da Estabilidade e Contra-Proliferação:

Defesa Colectiva. A defesa colectiva como descrita no artº 5º é a missão central da Aliança. Deve existir a capacidade para enfrentar um ataque de larga escala e simultaneamente, outras forças da Aliança, poderem desenvolver operações militares em qualquer outro lugar. *Esta capacidade deve ser desenvolvida para lidar com crises localizadas e não com a generalidade do território da Aliança, como do anterior.* Assim, o planeamento para a conduta da defesa colectiva da Aliança deve focalizar-se em regiões delimitadas do seu território, permitindo a realização de operações conjuntas e combinadas conduzidas sob o comando e controlo de quartéis gerais localizados nessas regiões.

Operações de apoio à paz (PSO). Este tipo de operações pode envolver um leque alargado de possibilidades. Poderá ser multi-direccional, ter tendência para a escalada e pode extravasar as fronteiras onde se desenrola (*spill over*). Os requisitos e as características das forças e meios a envolver neste tipo de operações, são compatíveis com o uso selectivo dos meios que estão previstos para a defesa colectiva, eventualmente adaptados a esse tipo de operações.

Existe uma clara semelhança no contexto da defesa colectiva, entre as Operações de Apoio à Paz (PSO) e as de gestão de crises. A gestão de crises tem várias facetas que se poderão identificar não só com a defesa colectiva, mas igualmente com as novas missões da Aliança, incluindo as de apoio à Paz (PSO), em operações conduzidas em apoio ou sob a égide das Nações Unidas ou OSCE. Portanto, sob o ponto de vista militar, a Aliança deve ser capaz de realizar todas estas missões, tendo como base as capacidades desenvolvidas para a defesa colectiva.

Expansão da estabilidade. Devem ser envidados todos os esforços conducentes à criação e expansão da estabilidade, com especial ênfase na Cooperação e no diálogo, Parceria para a Paz (PfP), Alargamento, Controlo de Armas e Desarmamento.

Durante a reunião ministerial de 30 de Maio de 1997, em Sintra, foi decidido criar o Conselho de Parceria Euro-Atlântica (EAPC). Este Conselho que substitui o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC), foi

um avanço qualitativo para a cooperação dinâmica e multifacetada, já existente e enquadrada pelo NACC e PFP.

Também em Sintra foi decidido intensificar a Parceria para a Paz ao reforçar o elemento de consulta política, dando maior ênfase ao papel desempenhado pelos Parceiros no planeamento e processo de decisão relacionado com os PFPs e ainda de tornar o PFP mais operacional.

A partir desta decisão os Parceiros poderão, no futuro, ter a capacidade de participar mais intimamente na formulação dos seus programas, assim como em operações em que poderão ser envolvidos. Para assegurar esta participação, serão instaladas células/elementos PFP nos vários níveis da estrutura de comando da Aliança e o Processo de Planeamento e Revisão será semelhante ao processo de planeamento de forças da Aliança.

Ainda em Sintra, foram acordadas as medidas para o alargamento do âmbito e intensificação da iniciativa para o Mediterrâneo, que foi inicialmente lançada durante a reunião dos Ministros de Defesa em Bruxelas e concretizada em Fevereiro de 1995, com a tomada de decisão para o início de negociações com o Egipto, Marrocos, Tunísia, Israel e Mauritânia. Foi ainda decidido estabelecer um novo comité, sob a autoridade do NAC, o Grupo de Cooperação para o Mediterrâneo, com a responsabilidade global do diálogo com os países mediterrânicos.

Contra-proliferação. A intensificação dos esforços de defesa por parte dos aliados face aos riscos inerentes à proliferação de armas nucleares, biológicas e químicas (NBQ), assim como dos seus meios de lançamento, é parte integrante da adaptação da Aliança ao novo contexto de segurança. O processo de planeamento de defesa da Aliança deve englobar a análise do potencial risco de emprego de armas NBQ por parte de países limítrofes. Como Aliança defensiva, a OTAN deve criar e manter um conjunto de capacidades que desencoragem a proliferação e o uso de armas de destruição maciça e ainda, se requerido, protejam o território, as populações e as forças contra o seu emprego. Esse conjunto de meios e medidas para desencorajar a proliferação, já fazem parte das propostas de forças para o ciclo de planeamento a iniciar em 1998.

Revisão do Actual Conceito Estratégico

O actual Conceito Estratégico, adoptado pela Aliança em 1991 em Roma, explicita os principais objectivos e finalidades da Aliança. Na cimeira de

Madrid foi decidido analisar o actual Conceito para garantir que este se encontra ainda adequado às actuais solicitações e contexto de segurança. Numa primeira aproximação poder-se-á inferir que o actual Conceito reflecte as alterações ocorridas no contexto estratégico desde 1991 assim como, a necessária resposta da Aliança a essas alterações nomeadamente, o desenvolvimento do Concelho Euro Atlântico para a Parceria (EAPC), a intensificação do programa PFP, o alargamento, as novas relações com a Rússia e Ucrânia e ainda o desenvolvimento de laços com a UEO. No entanto a adaptação interna da Aliança deverá também ser reflectida no Conceito Estratégico, para incluir novos conceitos emergentes, tais como o CJTF, ESDI e a consequente evolução da estrutura de comando.

Durante a cimeira acordou-se que a decisão para a revisão do Conceito Estratégico seria tomada durante a reunião ministerial deste Outono e que esta revisão iria confirmar o empenho dos aliados em consagrar o Elo Transatlântico e manter como missão primária a defesa colectiva.

Resumidamente, iremos agora delinear o actual estado de situação para cada um destes pontos.

Identidade Europeia de Segurança e Defesa(ESDI)

Um dos factores principais para a transformação da Aliança, reiterado durante a Reunião Ministerial da NATO em Berlim durante a Primavera de 1996, tem sido o contínuo fortalecimento dos seu elos com a UEO, assim como a identificação de meios práticos para possibilitar o seu apoio às operações lideradas por esta organização, no âmbito definido pela Declaração da UEO de Petersberg em Junho de 1992, nomeadamente em operações de prevenção de conflitos, gestão de crises e apoio humanitário. Em simultâneo, os aliados europeus têm sublinhado o seu empenhamento em reforçar a eficácia da sua contribuição à Aliança, como uma expressão da sua comunhão de responsabilidades e fortalecimento do Elo Transatlântico.

A ESDI está assim a ser desenvolvida dentro da Aliança para possibilitar o apoio aliado às operações a serem lideradas pela UEO, com recurso à estrutura de comando, capacidade de planeamento e meios militares, evitando duplicações e simultaneamente, acentuando a solidariedade política.

Até esta data foram conseguidos muitos progressos nesta área definindo relacionamentos organizacionais como parte integrante da adaptação

interna da Aliança que, uma vez finalizados e acordados, estabelecerão o enquadramento para os diferentes tipos de apoio a ser disponibilizado pela OTAN às operações lideradas pela UEO. Têm sido considerados em particular, a inserção das necessidades específicas da UEO (forças e suas capacidades), no ciclo de planeamento de defesa da Aliança, acordos para a identificação de meios e capacidades OTAN a disponibilizar à UEO, elementos da estrutura de comando OTAN que possam ser utilizados para liderar e/ou apoiar uma operação sob o controlo político da UEO e ainda planos e procedimentos para consulta e troca de informação entre a OTAN e UEO.

Forças Operacionais Conjuntas e Combinadas (CJTF)

As CJTFs, são forças com grande mobilidade, multinacionais, englobando as três valências, dotadas dos meios e capacidades necessários a responder aos requisitos de uma operação militar específica, como operações para a Prevenção de Conflitos, Gestão de Crises e Humanitárias, mas também de Defesa Colectiva. Têm sido efectuados bastantes progressos relativamente ao Conceito das CJTF, como meio de melhorar a capacidade conferida à Aliança para, com pequeno prévio aviso, movimentar forças adequadas a responder às operações que atrás enunciámos. A enorme variedade e possibilidades de emprego, assim como as circunstâncias previstas para a utilização das CJTFs, irá colocar exigências consideráveis para o comando e controlo das forças que integram aquelas unidades, pelo que o papel dos Quartéis-Generais das CJTF assume uma importância crucial. Os elementos chave (núcleo) do QG para as CJTF, farão parte do pessoal que normalmente integra um determinado número de QGs da estrutura de comando OTAN. Este núcleo, que assume a designação de “núcleo de CJTF”, constituirá a base/esqueleto para a formação do QG quando este for activado.

A avaliação deste conceito foi iniciada em 1996, com a designação de três QGs (STRIKFLTANT, AFSOUTH e AFCENT) para albergarem núcleos de CJTF. Decorrem actualmente naqueles comandos estudos e testes, estando também previsto aproveitar a realização de exercícios para testar, com o realismo possível, a utilização deste conceito e com os ensinamentos recolhidos proceder aos ajustamentos que forem julgados convenientes.

A Nova Estrutura de Comando

Princípios estruturais para a nova estrutura de comando

O princípio básico a que deve obedecer a nova estrutura de comando estabelece que ela deve ser orientada para a missão. Isto significa que cada comando deve estar preparado e ser capaz de realizar todo o leque de missões da Aliança, previstas para a sua região. São considerados os seguintes princípios orientadores para a definição da futura estrutura de comando:

Flexibilidade – Deve ser capaz de se adaptar a uma considerável variedade de situações, como atrás se referiu, por forma a ser capaz de conduzir todas as missões através de uma única estrutura de comando;

Eficiência – Deve existir um amplo espectro de capacidades efectivas e credíveis para dissuadir potenciais agressores, ou enfrentá-los e vencê-los se tal for necessário;

Coesão – A Aliança deve parecer e estar preparada para actuar em conjunto e a sua estrutura militar deve demonstrar coesão, solidariedade e preservar a ligação transatlântica;

Multinacionalidade – Os Quartéis-Generais e as forças devem ser multinacionais, demonstrando a determinação das nações em permanecerem e actuarem em conjunto contribuindo ainda, desta forma, para a criação de significativos níveis de forças;

Adequabilidade – Deve existir um equilíbrio entre os requisitos militares e o que é financeiramente possível;

Evolução da Estrutura de Comando

A estrutura de comando está actualmente a ser adaptada às necessidades do novo contexto de segurança, com a finalidade de garantir:

- Uma estrutura multinacional única, com capacidade de planear e conduzir a panóplia completa de missões da Aliança, sob o controlo político do NAC.
- Uma estrutura com maior mobilidade e capacidade de desdobramento.
- Uma estrutura que possibilite o desenvolvimento do ESDI no seu interior.

- A flexibilidade para garantir uma maior participação das nações do EAPC, assim como permitir a pronta assimilação de novos países membros.
- Uma organização eficiente em termos de custos, com capacidade de resposta a todas as necessidades políticas e militares.

Já foi dado um passo inicial, para a adaptação da Aliança, na sequência da decisão de dissolver um dos três MNCs, o CINCHAN, assim como reorganizar e simplificar a estrutura de comando nas regiões Noroeste e Central do ACE.

A perspectiva actual para a reformulação da estrutura de comando da Aliança, permite antecipar uma redução substancial que, quando acordada, eliminará o 4º nível de comando e a consequente reestruturação dos quartéis gerais remanescentes.

Alguns problemas importantes necessitam ainda de ser resolvidos, no entanto tudo leva a crer que a actual estrutura de comando que engloba 65 Quartéis Gerais, irá ser substancialmente reduzida para uma estrutura mais aligeirada que comportará apenas vinte.

Assim a estrutura actual, com quatro níveis de comando (Fig. 2), irá ser substituída por uma outra que, além de novas designações, terá três níveis na Europa e apenas dois níveis no Atlântico (Fig. 3). Esta transformação corresponde a uma necessidade de simplificação de toda a cadeia de Comando e Controlo, tornando a estrutura mais simples, flexível e capaz de responder às novas missões da Aliança. Os actuais MNCs passarão a ser designados por Comandos Estratégicos e os outros comandos por Comandos Regionais (RCs) e Sub-Regionais (SRCs), em virtude do conceito regional de defesa que substituiu o anterior conceito de defesa global da Aliança, como já foi referido anteriormente. Não poderá dizer-se que os RCs correspondem aos actuais MSCs e que os SRCs correspondem aos PSCs, pois têm missões diferentes, envolvendo geralmente maiores responsabilidades. Serão multinacionais, e terão uma capacidade Conjunta e Combinada, isto é das três valências militares, terra, mar e ar, com excepção dos comandos de uma só valência *Component Commands* (CCs) que, no entanto, serão os responsáveis para toda a região a que pertencem em relação a essa valência. Assim teremos CCs Ar e Navais (CC Air e CC Nav), com responsabilidade pelas operações aéreas e navais em toda a área associada ao Comando Regional, por ser este o tipo de operações que justifica a necessidade de comando e controlo centralizado para toda a área.

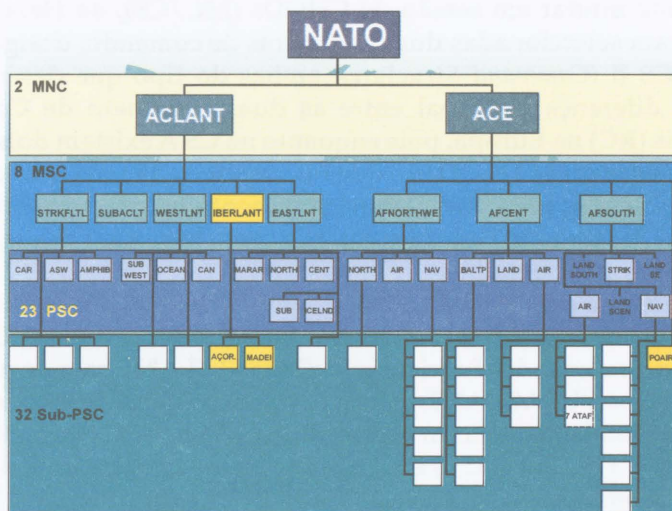


Fig. 2

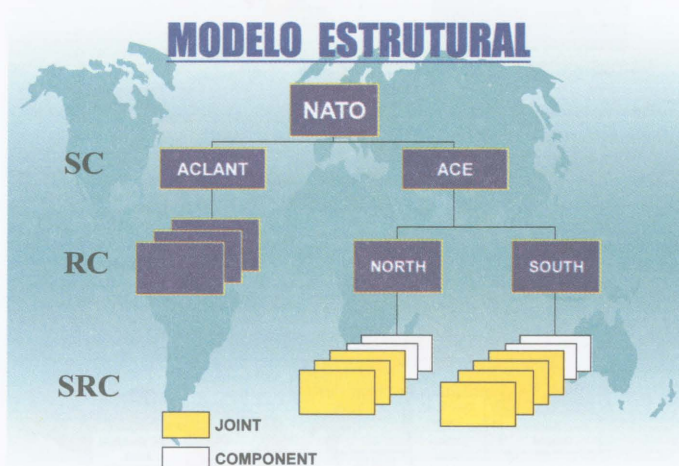


Fig. 3

No Comité militar em sessão de CHODs (MC/CS), de Dezembro de 1996, foram seleccionadas duas estruturas de comando, designadas por CS A e CS B (*Command Structure*), ambas do tipo que descrevemos, sendo a diferença principal entre as duas o número de Comandos Regionais (RC) na Europa, pois enquanto na CS A existem dois RCs, na CS B consideram-se três. Dado que foi manifestada uma grande preferência pela CS A, para um melhor rendimento no prosseguimento dos trabalhos, foi essa a estrutura escolhida como base para os desenvolvimentos em maior detalhe.

Nessa estrutura o SC Atlântico incluirá três RCs, o RC Oeste (RC W) em Norfolk, o RC Este (RC E) em Northwood e o RC Sudeste (RC SE) em Lisboa e dois comandos funcionais, o STRIKFLTANT para operações de superfície e o SUBACLANT, para actividades submarinas. A estrutura Europeia é fundamentada em apenas duas regiões, o RC Norte (RC N) em Brunssum e o RC Sul (RC S) em Nápoles, incluindo cada uma delas dois CCs, um aéreo e um naval e três JSRCs no RC N e um número a definir no RC S, até ao máximo de quatro. (Fig. 4)

Actualmente decorrem estudos em áreas ainda indefinidas, tais como:

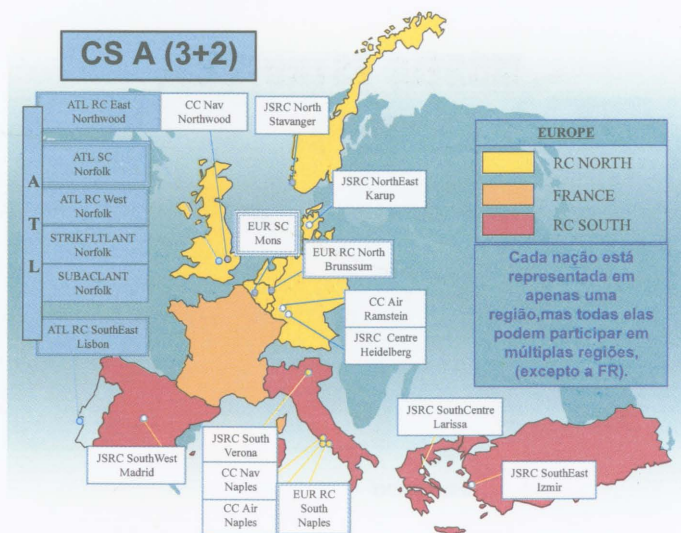


Fig. 4

- o desenvolvimento de tarefas e atribuições para cada um dos comandos identificados;
- uma análise, em função das suas atribuições e das necessidades em pessoal para cada um dos comandos;
- a definição do *interface* entre os dois SCs, que inclui a sua delimitação geográfica;
- a determinação do futuro dos comandos do actual quarto nível da estrutura.

Na cimeira de Madrid em 8 e 9 de Julho de 1997, verificou-se não ser possível encontrar um acordo consensual entre todos os Aliados, para resolução das diferenças existentes.

Para além da França ter considerado, que ainda não estavam reunidas as condições para a sua plena integração, o problema que se apresenta de mais difícil resolução prende-se com a oposição formal de uma das nações, ao número, tipo e localização dos comandos Sub-Regionais para a Região Sul. Existem ainda algumas reservas em relação a outros aspectos, como sejam, custos e pessoal, que se pretende não sejam superiores aos actuais, aguardando-se também uma solução, a ser encontrada bilateralmente, para Gibraltar. Uma outra situação que se encontrava em discussão, prendia-se com o relacionamento de comandos na área do Mediterrâneo ocidental, Península Ibérica e Atlântico e teria que ser resolvido em primeiro lugar por Portugal e Espanha. Embora a aprovação final tenha que ser obtida numa reunião do NAC Ministerial (MNEs), foi desde já encontrado um consenso entre os MDNs português e espanhol, nas margens da reunião de Ministros da Defesa da União Europeia, em Maastricht, em 1 e 2 de Outubro de 1997.

As expectativas actuais são de que a nova estrutura de comando possa vir a ser acordada pelos CHODs, no MC/CS de 1 de Dezembro de 1997, obtenha em seguida uma aprovação de princípio na reunião de MDNs, que terá lugar no dia imediato e seja confirmada pelos MNEs, durante a reunião ministerial do NAC, em 16 de Dezembro de 1997.

Ponto de vista nacional

Embora os trabalhos e negociações para o estabelecimento de uma renovada estrutura de comando estejam ainda a decorrer, não sendo possível

garantir qual vai ser a solução final, será porventura adequado antes de terminar, dar uma perspectiva ainda que breve dos pontos de vista nacionais em relação a este estudo, designado por *Long Term Study* (LTS), e que está a desenrolar-se sobre a responsabilidade do Comité Militar da OTAN (MC).

Portugal é membro pleno da OTAN, desde a sua fundação e o IBERLANT, cujos primeiros planos datam de 1950, foi criado em 1967. Este Comando OTAN, está colocado numa área geográfica, especialmente adequada para assumir responsabilidades quer no Atlântico Oriental, como no Mediterrâneo Ocidental e ainda na zona de potencial instabilidade do NW africano. Esta sua situação geográfica, a postura tradicional de Portugal, país hospedeiro, que sendo um país europeu, sempre privilegiou as suas relações transatlânticas, colocam-no numa situação muito especial para assumir o papel de charneira entre os Comandos estratégicos do Atlântico e da Europa e contribuir para o reforço do Elo Transatlântico. As suas capacidades de Comando e Controlo são das mais evoluídas da estrutura de comando OTAN e tem possibilidades de proporcionar apoio logístico às novas missões assim como áreas para o treino e exercício das forças. A existência destas condições e a forte convicção de que se dispunha de argumentos sólidos para defender e sustentar a preservação de um comando OTAN de nível intermédio, em solo nacional, foram as razões e a base da decisão das autoridades nacionais, ao definirem que esse seria o objectivo a alcançar no respeitante a esta matéria, no processo de reestruturação da Aliança. Os resultados obtidos até agora são plenamente satisfatórios, estando considerado em qualquer das duas estruturas que foram seleccionadas, um Comando Regional em solo português. Ainda se encontram em discussão aspectos de grande importância relacionados com as responsabilidades e actividades que virão a competir a esse comando, tendo no entanto já sido obtido, como atrás referimos, um acordo de princípio com as autoridades espanholas, aspecto que revestia uma especial importância para Portugal, pois a sua solução teria de ser primariamente obtida em negociações bilaterais. Uma vez que a aprovação definitiva só será obtida mais tarde, seria prematuro agora, acrescentar quaisquer pormenores em relação a esse acordo.

CONCLUSÃO

Pretendeu-se ao longo deste texto, fazer uma síntese dos aspectos mais relevantes da evolução da estratégia da Aliança Atlântica, como consequência dos acontecimentos recentes que começaram com a queda do Muro de Berlim em Novembro de 1989, a desintegração da União Soviética em 1991, e todas as grandes transformações que daí advieram na Europa Central e Oriental e que marcaram o fim da era da Guerra Fria. Todos estes acontecimentos, transformaram radicalmente a situação política na Europa e consequentemente os requisitos de segurança e defesa dos membros da Aliança. Admitiram alguns, que este desanuviamento iria conduzir a uma estabilidade e a um clima de paz que inevitavelmente conduziria ao desaparecimento da OTAN, tanto mais que se tinha desagregado o seu opositor. No entanto os acontecimentos rapidamente demonstraram que os perigos para a paz e as ameaças à estabilidade permaneciam, embora revestindo outras formas, talvez até mais preocupantes nalguns aspectos, pelas suas características de imprevisibilidade. Foi por isso que nas Cimeira de Londres de Julho de 1990, Roma de 1991 e Bruxelas de 1994, os Chefes de Governo dos países da Aliança decidiram grandes transformações na estratégia da OTAN, para responderem ao novo ambiente político e estratégico e assim criarem as condições para que a Aliança, em cooperação com outras instituições, pudesse providenciar a segurança e a estabilidade indispensáveis à Europa. Assim surgiu o novo Conceito Estratégico da Aliança, adoptado em Roma em 1991, que mantendo como pedra basilar a Defesa Colectiva, introduz uma nova dimensão em relação à segurança, que deve basear-se no diálogo e na cooperação, e que se encontra consagrada na Declaração para a Paz e Cooperação, aprovada nessa mesma Cimeira.

Foram muitas as transformações que se têm vindo a processar e por isso tem sido tema em debate nos últimos tempos, a possível necessidade de rever novamente o Conceito Estratégico da Aliança. Argumentam alguns que, desde a sua aprovação, ocorreram uma série de desenvolvimentos políticos e estratégicos que devem ser reflectidos numa versão actualizada. Outros afirmam que os aspectos fundamentais e basilares do actual conceito se mantêm inalteráveis e que o Conceito se tem mostrado adequado ao longo destes últimos anos.

Assim, a necessidade de uma aproximação cautelosa foi reconhecida nos termos da proposta de revisão do Conceito, inicialmente em Sintra e

posteriormente durante a cimeira de Madrid. Dos comunicados finais de ambas as reuniões ficou clara a necessidade de uma revisão ligeira, apenas para o adequar às novas solicitações e novo contexto de segurança europeia e não uma alteração radical, proveniente de revisão detalhada e profunda.

É pois com grande expectativa que devemos aguardar a reunião ministerial do NAC, do próximo mês de Dezembro, onde muito provavelmente irão ter lugar decisões de grande importância, que em princípio deveriam ter tido lugar na Cimeira de Madrid, em Julho passado, mas que as partidas da história adiaram, como sejam a aprovação da nova estrutura e a integração plena da Espanha na Aliança.

The United States and European Security*

John Sheehan

General, United States Marine Corp.

* Comunicação apresentada ao Seminário sobre *O alargamento da NATO e o futuro da Europa*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional e pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em 9 e 10 de Outubro de 1997.

Let me begin the discussion by explaining what I think NATO's core characteristics or enduring values are. First, it is trans-Atlantic. NATO is the dean of the institutional bridges between Europe and North America. It is in this institutional setting where most of the great political and military debates of the past fifty years have taken place. This tradition of consultations and deliberation is essential if we are going to deal with the transnational problems of the future.

Second, it is a maritime alliance. I do not mean Maritime solely in a naval context, but also maritime in a context of the great explorer Vasco da Gama. An Alliance that understands that commercial and intellectual trade across oceans, especially the Atlantic, is its life blood, because without strong economic and the intellectual trade that is based on a tradition of shared values then other forms of security relationships have no corner stone. General Marshall understood this in 1945.

I would argue that while our parliaments and citizens debate the subject of this conference, "NATO enlargement and the future of Europe", the true challenge facing the NATO Alliance in the years ahead is not just its internal adaptation to a dramatically changed security environment, or its external adaptation by adding three, six, nine or more new members to a political and military alliance.

Instead, the question we need to ask as NATO expands eastward to include primarily land-locked nations, is how will this change the focus of the Alliance and how will this eastern focus affect the core characteristics of the NATO I mentioned earlier.

Change and adaptation are natural phenomena for all successful organizations and biological organisms. Security institutions, like biological organisms, must either adapt to their new environment or face extinction. To date, NATO's proposed streamlining of its command structure, implementation of its Combined Joint Task Force (CJTF) concept, and efforts to enhance its 3-year old Partnership for Peace program, demonstrate that the Alliance is responding – and perhaps evolving in response – to a dramatically altered security and economic landscape.

Since its creation almost a half-century ago, NATO has added new members three times (Greece and Turkey in 1952; West Germany in 1955; and Spain in 1982). In 1966, it survived France's withdrawal from the Alliance's integrated military structure. And over four decades, it has weathered many political and military crises, including the Suez Canal, Cuban Missile and Cypriot crises of 1956, 1962 and 1974 respectively.

World Report, refers to the pace of change we see today as “the acceleration of history”. He states: “Today, it is difficult to grasp the sheer magnitude of human population growth. Those of us born before 1950 have seen more population growth during our lifetimes than occurred during the preceding 4 million years, or since our early ancestors first stood upright.”¹ And in a chilling preview of what our world will look like in the early 21st century, journalist Robert Kaplan writes:

The industrialized countries, which accounted for 40 percent of the world’s population after World War II, now account for only 20 percent, though they earn 85 percent of the world’s income.

In coming decades, the industrialized world is expected to make up only 12 to 15 percent of the global population, as 90 to 95 percent of all births take place in the poorest countries. The fact that this is happening at a time when income and life expectancy rates worldwide are moving up illustrates just how uneven the material distribution has been, and how what is really growing is the disparity between rich and poor.

Never before – not even at a time of various democratic revolutions in Central Europe in 1848 or at the conclusion of World War I – has wealth disparity been so great as after the Cold War. And never before, because of the global communications revolution, has this disparity been so visible. The human race is like an awkward adolescent whose political and social mechanisms are not keeping up with his physical growth.²

Rather than looking for a new division between East and West, we should realize that the fault line between North and South demonstrates how much the political, social and economic tectonic plates between our cultures are shifting, and if ignored, can threaten our security.

What do these changes mean for Portugal, the United States and the other industrially developed nations participating in this conference? Obviously, with an increasing number of people in the world scrambling for fewer and fewer basic resources – water, food and energy – there will be a

1 Brown, Lester R., *State of the World: 1996*, W.W. New York, Norton & Company, NY, 1996, p. 1.

2 Kaplan, Robert D., *The Ends of the Earth: A Journey at the Dawn of the 21st Century*, New York, NY, Random House, 1996, pp. 434-435.

extraordinary increase in civil strife, regional conflict, and mass migration in the developing world. But where exactly? Will these conflicts remain confined to remote nations like Angola, Mozambique, Afghanistan or Tajikistan? Let us see where most of humanity is concentrated.

- More than half of the world's population – over 2.7 billion people – live within 60 miles (100 km) of a coastline.
- Rapid urbanization, especially in developing countries, is creating more coastal megacities – cities with 10 million or more people.
- By the year 2.000, 13 out of 15 of the world's largest cities will be on or near coasts.

If we could at this time shrink the earth's population to a village of precisely 100 with all existing human ratios remaining the same, there would be 57 Asians, 21 Europeans, 14 from the Western Hemisphere (North and South America), and 8 Africans. Seventy would be non-White. Seventy would be non-Christian, 30 Christian. Fifty percent of the entire world wealth would be in the hands of only 6 people. Seventy would be unable to read, 50 would suffer from malnutrition, and 80 would live in sub-standard housing. Only 1 would have a college education.

How does this dramatic concentration of wealth in the northern industrialized nations, and population in southern nations affect our security interests? What interest will our governments have in the increasing number of failed states located in the littoral areas of the developing world?

Let me share with you just a few of the United States' recent experiences dealing with post-Cold War security challenges:

- In 1994, south Florida was inundated with thousands of Cuban and Haitian migrants fleeing political oppression and economic hardship. In response, the United States was forced to build massive tent cities to temporarily house the migrants at the U.S. Navy Base in Guantanamo Bay, Cuba. By September of 1994, the camps reached a peak population of 48.000. The camps were finally closed in January 1996 after processing 55.000 migrants. The total cost of the operation to the Department of Defense alone was estimated at \$480 million. Over 17.000 soldiers, sailors, airmen and Marines were assigned to this humanitarian mission.

- Over the past few years, the United States has conducted dozens of no-notice evacuations of non-combatant personnel from strife-torn nations in Africa and the Middle East. While these operations are initiated primarily to protect the lives of American citizens, many third-country nationals also want to take advantage of the chance to leave these war-torn nations. In April of 1996, the U.S. military evacuated over 2,300 non-combatants from Monrovia, Liberia after a tenuous peace settlement broke down and intense fighting erupted in the capital. Of the 2,331 total evacuees, only 471 were American citizens. The remainder came from over 40 different countries.
- While the United State's dependence on Persian Gulf oil has grown from 7.1 to 19.8 percent from 1985 to 1995, it now spends an estimated \$60 billion-a-year to defend what amounts to only \$30 billion worth of oil it imports from the region. Japan remains the most dependent nation on Persian Gulf oil (70%), and Europe's net oil imports from the region has grown from 35 to 46 percent over the past decade. Yet, since over 64% of all the known crude oil reserves remain in the Gulf region, and 40% of the world's oil supply is currently shipped through the Strait of Hormuz, the long-term economic security interests of the entire industrialized world are clearly tied to the uninterrupted flow of Persian Gulf oil.

GLOBAL TRADE

U.S. and European security interests are increasingly linked to unrestricted global trade which represents a growing percentage of the world's gross domestic product (GDP), rising from only 2% in 1970 to over 15% in 1995. Since 1970, global trade has increased in value from \$298 billion to well over \$5 trillion today. Multinational corporations have quickly expanded into new areas to invest in emerging markets, often ahead of government initiatives in those same areas. We must recognize that the new global economy will play a decisive role in determining our nations' future security interests around the globe, and that our security organizations must conform to this development. More than any EU or U.S. government subsidies, trade will increasingly determine our nations' continued prosperity and development in the global economy.

Some analysts estimate the total value of global maritime trade alone at almost \$4 trillion. For maritime nations like Portugal, the United States, the United Kingdom and Greece, the interrupted flow of maritime trade is an economic security issue of paramount importance.

ADAPTING TO CHANGE

My purpose in briefly highlighting how much the security landscape has changed since the fall of the Berlin Wall is not to lessen the importance of the NATO Alliance to European security. Rather, it is to demonstrate that we can no longer use “correlation of forces” or “balance of power” models to measure European or North American security in today’s environment.

As I stated earlier, NATO has already started down the painful, yet necessary path toward reform. The key question remaining is, can NATO maintain the momentum while retaining its identity, cohesion and the Alliance’s unique source of strength: its trans-Atlantic link.

As a nation with a great maritime heritage and Europe’s most western pillar in the trans-Atlantic bridge, Portugal understands that a “Eurocentric” view of the world will not guarantee either Lisbon’s or Europe’s long-term security interests. Over a half-century after Europe emerged the most destructive war in its history, our challenge is to maintain and strengthen the trans-Atlantic link. This is not an easy task. Fewer and fewer North Americans and Europeans remember, let alone understand, the sacrifices of their countrymen in both World Wars, or even the Cold War. The Marshall Plan, the Berlin Airlift and even the Berlin Wall are quickly becoming ancient history for a majority of our citizens.

UNDERSTANDING THE TRANS-ATLANTIC RELATIONSHIP

The North American-European relationship is based on 18th and 19th century cultural and economic ties that endured and strengthened during the 20th century. For most of that time, Americans believed that their best interests were served by limiting their new nation’s involvement in Old World quarrels. Many today still quote the farewell address of America’s first president, General George Washington, when he warned his

countrymen on September 17, 1796, *"Is our true policy to steer clear of permanent alliances with any portion of the foreign world"*.

For most of the 19th century, isolationism remained America's foreign policy. Rather than potential allies, the United States historically viewed non-Western Hemispheric powers – Britain, France, Spain, Germany or even the Soviet Union – as potential or actual adversaries threatening its adjacent waters, especially the Caribbean. That paradigm remained true since the early days of the Monroe Doctrine, the Spanish-American War, the German U-boat campaigns in both world wars, and finally the Cold War and the Cuban Missile Crisis.

FORGING THE TRANS-ATLANTIC LINK

America's isolationist tendencies remained strong until the Great War of 1914. During the first three years of the conflict, America fought only to maintain its neutrality. It took Germany's resumption of unrestricted submarine warfare, and the disclosure of the German Foreign Ministry's infamous Zimmermann Telegram³, to push the American public, and President Woodrow Wilson, to declare war on Germany on April 6, 1917. The United States entered the conflict with what appeared inexhaustible manpower and industrial might, thus becoming a defacto European power. Yet the price of admission for America was high – over 50,000 American battle deaths, 55,000 non-battle deaths and almost 200,000 wounded.

America's revulsion at the costs of victory soon followed its disappointment with the outcome of Paris Peace Conference and the Treaty of Versailles. Americans dislike and distrust of European power politics of the era led the Senate to reject ratification of the Treaty, and America retreated back into its isolationist shell. This deep isolationism, reinforced by a global wave of pacifism, would cause America to again pay a high price for

3 British intelligence intercepts a wireless message January 17 from the German foreign secretary Arthur von Zimmermann to the German ambassador Count Johann von Bernstorff at Washington. Decoded, the Zimmermann note says, "We intend to begin unrestricted submarine warfare. We shall endeavor to keep the United States neutral. In the event of this not succeeding we make Mexico a proposal of alliance on the following basis: Make war together, make peace together, generous financial support, and an understanding on our part that Mexico is to recover the lost territory in Texas, New Mexico, and Arizona."

peace. This time for its absence in European affairs during those fateful years of the mid-1930s. In the Second World War, 300,000 American servicemen would lose their lives and over a half-million would be wounded fighting to liberate Europe and Asia. Many of the American and political leaders of that horrendous conflict – Truman, Eisenhower, Marshall – were also veterans of the First World War, and were determined not to repeat the mistakes of their predecessors. They forged a workable strategy to keep America engaged in post-World War Europe, with the creation of the Marshall Plan and NATO serving to link the new world to the old. For well over 50 years, European security has depended on the trans-Atlantic security structure. We now take it for granted. Whenever we discuss this trans-Atlantic link in fora such as this conference, we speak of it as if it were a tangible structure made of steel and concrete – sort of a *Ponte 25 De Abril* across the Atlantic Ocean. Yet the trans-Atlantic link is nothing more than a 20th century conceptual entity, built entirely of intangibles like shared culture, values, economic interests, and history. While the trans-Atlantic link's security dimension was forged in response to specific crises – the two World Wars and the Cold War, it has survived over the years thanks to the will and vision of political and military leaders on both sides of the Atlantic who clearly understand that American and European security interests are inextricably linked.

Continuing with the virtual bridge metaphor, we must also remember that there are two pillars on the western end of this bridge – Canada and the United States. While America's vast wealth and superpower military status sometimes tends to overshadow Canada's role and contribution, Canada has throughout its history proven itself a consistent and valued ally in NATO and earlier Western efforts during the global wars of this century. Canada also paid a terrible price of admission to become a European power. In this century alone, over 60,000 Canadians died fighting in the Great War, and another 42,000 perished in the Second World War. Thousands of Canadian troops have served in Western Europe during the Cold War, and continue to promote NATO interests as part of IFOR and SFOR in Bosnia.

WHITHER NATO?

While NATO today retains widespread support in our nations, without the fear of Soviet invasion or nuclear conflagration to focus our attention,

it no longer commands center stage in our parliaments or public opinion. As a result, the trans-Atlantic bridge is showing increasing signs of strain. This tension between North Americans and Europeans manifests itself in trade issues between NAFTA and the EU, European demands for a greater leadership role in NATO, specifically command positions, and the U.S. debate on burden-sharing. Without a major crisis to convince our citizens and parliamentarians of the Alliance's importance over lesser squabbles, those of us who value the North American-European security relationship, and want to see it endure well into the next century, will have an increasingly difficult time making the argument at home.

Unlike a concrete structure, it is much more challenging to know when and where the conceptual trans-Atlantic relationship needs repair. Where are present or future stress points? Where are our interests converging or diverging? Are competing demands for finite resources weakening the relationship? These questions become even more important as NATO embarks on extending its complex structure and commitments eastward. To date, the NATO enlargement debate has been reduced to arguments for and against enlarging the existing Alliance to take in new members in Central and Eastern Europe. I contend that the debate should instead focus on what are North America and Europe's collective security interests in the next century, and how will existing North American-European security alliances (NATO, OSCE, etc.) protect and promote those security interests. We must determine where we want to go before we can discuss how to get there.

NEW ROLE FOR NATO MILITAIRES

In the aftermath of the Cold War, many are asking, what is the role of NATO militaries without the Warsaw Pact? Are they sufficiently mobile and trained to operate out-of-area to support peace operations in the Balkans, rescue our citizens abroad, or protect our interests in the Persian Gulf and elsewhere? Can NATO even conduct such multi-national operations out-of-area?

In Bosnia, NATO and non-NATO nations alike have proven they can work together for a common good in a crises. While NATO and our many non-NATO nations should be justifiably proud of the IFOR/SFOR successes in Bosnia, a glance at any world map, and the daily newspaper, will

convince any concerned citizen that there are bodies of water much wider than the Sava River between our forces and our interests. Fixed defensive positions will no longer protect our nations' global interests.

Over the past few years, North American and European militaries have been increasingly busy protecting their citizens and interests abroad, despite a significant decline in defense budgets, overseas bases and troops. In addition to IFOR and SFOR operations in Bosnia, NATO and PfP nations have participated in U.N. – sanctioned embargo operations against Serbia and Montenegro in the Adriatic, Iraq in the Red Sea and Persian Gulf, and even drug-interdiction operations in the Caribbean. The key factor in these contingency operations is that they all took place well outside of NATO's traditional area of operations and responsibility.

The Adriatic embargo operations and multiple African contingencies demonstrate that we must strengthen our ability to assemble, train and deploy Combined Joint Task Forces to operate in areas well outside of the Alliance's traditional area of responsibility. We must recognize and take advantage of the flexibility that maritime and other highly mobile forces provide in projecting power and thus protecting our security interests around the world. For NATO to be relevant and successful in the future, we must be able to work with PfP and non-PfP nations wherever and whenever our interests dictate.

By removing our Cold War-blinders, and working closely with our former Warsaw Pact adversaries, especially Russia, we will turn the end of the Cold War into an historic opportunity to develop a common vision of security that supports our mutual interests.

CHALLENGES AHEAD

The United States, Canada and Europe are all experiencing rapid demographic changes. These demographic changes will place additional pressure on the trans-Atlantic link. First, as the average age of our citizens continues to climb (by 2005, the median age in Europe will be 43 years old compared to less than 18 in North Africa), it will place greater demands on our medical system and social programs at the same time that the number of taxpayers in the overall work force decreases. Defense spending, including for NATO, is an obvious bill payer.

Second, the change in North America's ethnic demographic make up is also weakening the trans-Atlantic link. Currently, one-third of the American people do not trace their roots back to Europe, and the percentage is increasing. In 1910, nearly 90 percent of the immigrants to America came from Europe. In the 1980s more than 80 percent came from Asia and Latin America.

I recently read an article in the Washington Post on the question of who is a Canadian. It stated there are now 5 million foreign-born Canadians compared to 24 million native-born. As in the United States, most of those foreign-born Canadians do not trace their heritage to Europe.

Economically, our strong trade ties are also being overshadowed by the lure of more lucrative markets in the Pacific Rim. Our defense industries do not work together as they compete in a global marketplace. However, we must be careful and not allow let these demographic and trade issues weaken the trans-Atlantic link.

Recently, we celebrated the 50th anniversary of the Marshall Plan, and will soon do likewise for the NATO Alliance itself. Few realize today the difficulties those great leaders encountered over a half-century ago in order to gain and maintain the American public's support for their unprecedented and costly efforts to bring peace and prosperity to Europe. If the trans-Atlantic link breaks down, for whatever reason, it will be impossible to resurrect short of another major war on the European continent.

For fifty years, Europe and the world has benefited from the vision, leadership, and sacrifice of NATO's early leaders. It remains to be seen if we are up to the challenge of continuing their great work.

In conclusion, this conference is about exchanging ideas from different viewpoints to help us seize this historic opportunity for global cooperation. Such an intellectual exchange is essential if we are to make sense of this emerging world, and more important, sow the seeds for future multinational cooperative ventures. Since we are entering uncharted waters, all of us can contribute to developing new strategies and innovative programs that will allow us to wisely use our limited resources in the emerging global security environment.

In a sense, we are facing a challenge similar to the one facing General Marshall in 1945. *Looking back at the carnage and destruction of two world wars, and ahead toward a new trans-Atlantic institutional bridge between Europe and North America. A maritime bridge with pillars that support all aspects of security – political, military and economic.*

Hopefully, this conference will help us to develop a vision that will reorient and rejuvenate the North Atlantic Treaty Alliance. A vision of where we want to be in the future, one that is not tied to where we happen to be at this moment in time, and definitely not where we were in the past. With such a vision, our nations and our partners will be able to pool our limited resources to accomplish collective security tasks well into the next century.

A Rússia e a Segurança Europeia*

Carlos Gaspar

Docente convidado do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada.

* Comunicação apresentada ao Seminário sobre *O alargamento da NATO e o futuro da Europa*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional e pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em 9 e 10 de Outubro de 1997.

O fim da guerra fria transformou o quadro das relações entre a Rússia e a Europa. Durante quarenta anos, a Europa esteve no centro da competição estratégica entre os Estados Unidos e a União Soviética. O regime bipolar determinou os equilíbrios europeus, impondo uma divisão da Europa em dois “campos” e em duas coligações dirigidas por duas potências externas, no sentido em que os Estados Unidos não pertencem à Europa e a Rússia assumia uma linha anti-ocidental. A fórmula clássica de Raymond Aron resumia o dilema da segurança europeia e internacional: “paz impossível, guerra improvável”.

Essa situação de “paz beliquosa” deixou de existir. O suicídio do regime comunista russo encerrou a era da luta entre ideias universais e, com a dissolução da União Soviética, desapareceram os dois “campos” irreconciliáveis na Europa. A Rússia deixou de ser uma grande potência internacional, retirou-se das posições que ocupara na Europa central e oriental desde 1945, e tornou-se uma potência regional. A Europa recuperou autonomia estratégica, e a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França uma capacidade efectiva de regulação dos equilíbrios regionais, que tinham perdido durante o período da guerra fria. O recuo estratégico e a decomposição do império soviético criaram uma faixa intermédia entre a Europa ocidental e a Rússia com uma extensão sem precedentes desde o início da expansão do império czarista. A definição das fronteiras entre a Rússia e a Europa voltou a estar em aberto. O mapa político e o estatuto estratégico internacional da Rússia e da Europa modificaram-se profundamente. Porém, a segurança regional no post-guerra fria continua a depender, numa larga medida, das suas relações. Em causa estão os equilíbrios inter-regionais entre a Rússia e a Europa, bem como a natureza e o modelo institucional das suas relações, cruciais para a consolidação do *status quo* do post-guerra fria, quando passaram a existir condições excepcionais de estabilidade estratégica regional: o equilíbrio das forças, incluindo a persistência da credibilidade da dissuasão nuclear, faz com que a guerra continue a ser improvável, mas a paz passou a ser possível entre os antigos adversários, uma vez ultrapassado o fosso ideológico, com o fim do comunismo.

A CRISE DE TRANSIÇÃO

O problema principal da crise de transição que se iniciou com o fim da guerra fria na Europa foi, desde a primeira hora, encontrar uma fórmula

que pudesse garantir a reconstituição, a estabilidade e a durabilidade dos equilíbrios estratégicos regionais.

Esse processo era essencial para consolidar o quadro resultante do fim da guerra fria, que se formou em três tempos sucessivos, entre 1989 e 1991. O primeiro tempo correspondeu ao recuo estratégico da União Soviética na Europa de Leste, anunciado pela rejeição da teoria da “soberania limitada”, que acelerou a deposição dos regimes comunistas nos Estados europeus membros do Pacto de Varsóvia, e levou à retirada gradual do Exército vermelho das posições que ocupara nas marcas ocidentais do império soviético, depois da destruição da Alemanha.

O segundo tempo foi preenchido pela unificação da Alemanha, que se realizou dentro de uma linha de continuidade tanto da constituição, como da posição internacional da República Federal, designadamente do seu estatuto como membro da Comunidade Europeia e da Aliança Atlântica e como potência não-nuclear, com o assentimento da União Soviética, que desistiu de exigir a neutralidade de uma Alemanha unificada.

O terceiro tempo marcou o fim do último império europeu, com a queda do regime comunista russo e a consequente dissolução do Estado soviético, que levou à emergência, por um lado, de uma Rússia post-imperial e post-comunista e, por outro lado, de uma constelação de novos Estados nas suas periferias, composta pelas outras catorze repúblicas secessionistas da União Soviética.

A viragem do post-guerra fria abriu um quadro de possibilidades com múltiplas formas alternativas de reorganização dos equilíbrios estratégicos regionais, entre os quais merecem referência as que pareciam, à partida, mais interessantes, ou mais viáveis.

A evolução mais interessante admitia a constituição de uma “segunda Europa” entre a Alemanha e a Rússia, onde teriam lugar as seis repúblicas post-soviéticas europeias – as três repúblicas bálticas, a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldávia – e o conjunto dos Estados da antiga Europa de Leste. Essa outra Europa existira, parcialmente, antes da expansão ocidental do império russo, e poderia ser restaurada perante a inversão desse movimento, se as principais potências regionais – a Polónia e a Ucrânia – revelassem qualidades federadoras. Porém, não obstante as tentativas da Ucrânia¹, esse cenário foi

1 Stephen Larrabee (1996). “Ukraine’s balancing act”. *Survival* 38: 2, 146. Alexander Hocharenko. International institutions and European security: the Ukrainian debate in Marco Canavale, editor (1995). *European security and international institutions after the cold war*, 151. Londres: Istituto di Affari Esteri, Macmillan.

prejudicado pelo sentido da revolução de 1989, feita em nome do “regresso à Europa”², que se traduziu nas estratégias de integração ocidental do conjunto dos membros europeus da antiga coligação soviética.

A mais clássica antecipava uma aliança estratégica entre a Rússia e a Alemanha, ou entre a Rússia e a Europa ocidental, para reorganizar o quadro institucional da defesa regional e enquadrar a constelação dos Estados da Europa central e oriental. Porém, essa hipótese, se chegou a existir para lá das intenções de uma parte dos estrategas russos, estava comprometida, pelo menos à partida, pela fórmula da unificação alemã, que confirmava a posição da Alemanha unificada na aliança transatlântica³, e tornou-se impraticável com a persistente instabilidade política interna na Rússia.

A mais banal indicava uma linha geral de continuidade política e institucional da comunidade de defesa transatlântica para reorganizar a segurança europeia, num quadro de cooperação estratégica com a Rússia e a Ucrânia. Nessa via, os processos de alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia serviam para fortalecer uma dinâmica de integração, em contraponto às tendências de fragmentação que tinham perturbado os equilíbrios estratégicos e a delimitação das fronteiras orientais da Europa. Contra as expectativas mais pessimistas, foi essa a tendência que prevaleceu, não obstante os obstáculos do percurso, desde o fim da guerra fria.

Em qualquer dos cenários, eram óbvios os objectivos principais da reorganização da segurança europeia. Em primeiro lugar, tratava-se de assegurar as melhores condições externas possíveis para o sucesso da democracia pluralista nas transições post-comunistas, nomeadamente na Europa central e oriental. Se o segredo da “paz separada” da comunidade transatlântica se deve procurar na homogeneidade dos regimes políticos, a transformação democrática dos antigos regimes comunistas representava a primeira condição para reproduzir na “outra Europa” o modelo de estabilidade que se desenvolveu na Europa ocidental depois da II Guerra mundial.

2 Sobre a revolução europeia de 1989, cf. *inter alia* Gale Stokes (1993). *The walls came stumbling down. The collapse of communism in Eastern Europe*. Nova York: Oxford University Press. Timothy Garton-Ash (1990). *The Magic Lantern: the revolution of '89*. Nova York: Random House.

3 Quanto às alternativas estratégicas que circularam nos momentos decisivos do processo de unificação alemã cf. *inter alia* Condolezza Rice, Philip Zelikow (1995). *Germany unified and Europe transformed*. Cambridge: Harvard University Press.

Em segundo lugar, qualquer que fosse o destino do seu regime político, não se podia dispensar a participação da Rússia na feitura de um novo quadro de segurança, reconhecendo os seus interesses estratégicos legítimos, de modo a assegurar a sua inserção nos equilíbrios regionais como uma potência de *status quo*. A estabilidade e a durabilidade da segurança europeia seriam sempre dificilmente sustentáveis se a maior potência regional não se pudesse reconciliar com a situação resultante do fim da guerra fria⁴.

Em terceiro lugar, persistia a necessidade de consolidar as dinâmicas de integração europeia e ocidental, quer para “ancorar” a Alemanha unificada, quer para conter, ou limitar, os efeitos das tendências de desintegração e os riscos de multiplicação de conflitos na Europa central e oriental. Esse princípio de institucionalização das dinâmicas de regionalização, de resto, não deixaria de ser relevante também para as relações entre a Rússia e os restantes Estados membros da Comunidade de Estados Independentes, que inclui o conjunto das antigas repúblicas soviéticas, com excepção da Lituânia, da Estónia e da Letónia.

Se era fácil definir as prioridades da transição, as dificuldades que a sua realização teria de enfrentar pareciam igualmente óbvias. Desde logo, esse processo decorreria num quadro de incerteza próprio de uma crise, com movimentos erráticos dos Estados, que se manifestaram, por exemplo, nas tensões entre as tendências de autonomização da defesa colectiva da Europa e a “europeização” da Aliança Atlântica, ou nas tentações para forçar o isolamento da Rússia, tirando partido da sua vulnerabilidade conjuntural.

Por outro lado, não eram menos previsíveis os fenómenos de instabilidade interna provocados pelas rupturas políticas e económicas post-comunistas, agravadas por problemas de identidade, nomeadamente na Rússia – um império que nunca foi uma nação⁵ – na Ucrânia – um Estado à procura de uma nação – ou na Jugoslávia, onde a ausência de uma nação e a desagregação descontrolada do Estado causaram o regresso da guerra à Europa balcânica.

Enfim, não obstante um “momento romântico” inicial da política externa russa, seria sempre muito complicado articular a integração das democracias post-comunistas da Europa central e oriental nas instituições da

4 Rodric Braithwaite (1996). “Pour un statu quo avec la Russie”. *Politique Internationale* 4, 772.

5 Margot Light (1997). *Nationalism and Russian identity*. Ms, Seminário Internacional O regresso do nacionalismo, Casa de Mateus, 25-27 de Abril de 1997.

defesa colectiva ocidental e a inserção plena da Rússia no novo quadro de segurança regional, que a obrigaria a reconhecer, numa larga medida, a extensão do seu recuo estratégico.

AS CRISES DA CRISE

O sentido do processo de reestruturação do modelo de segurança europeia foi, no essencial, determinado por três crises específicas dentro da crise de transição, mais do que por um qualquer programa estratégico coerente.

A primeira e a mais prolongada das crises resultou das tensões recorrentes que caracterizaram o estado das relações entre a Rússia e a Ucrânia, desde 1991. As duas principais repúblicas secessionistas da União Soviética revelaram-se incapazes quer de se separar, quer de co-existir, sem conseguir fixar, por si próprias, num quadro bilateral ou na Comunidade de Estados Independentes, regras de relacionamento estáveis. A independência da Ucrânia perante a Rússia estava marcada pelo estigma da precaridade, e ameaçada por divisões políticas e regionais internas, designadamente pela presença de uma forte minoria russa e russófona – um quarto da população total, concentrada na parte oriental da Ucrânia. Pelo seu lado, a Rússia, incluindo as correntes democráticas e nacionalistas moderadas, demonstrou, desde a primeira hora, dificuldades evidentes em reconhecer como um facto consumado a separação da Ucrânia, uma vez que a percepção dominante das elites políticas continuava a prever uma reunificação entre as repúblicas eslavas da antiga União Soviética⁶. Esse impasse criou uma oportunidade de cooperação estratégica trilateral entre os Estados Unidos, a Rússia e a Ucrânia, que se desenvolveu a partir do programa de desnuclearização da Ucrânia, herdeira de uma parte importante do arsenal estratégico soviético. Tratava-se de garantir, por um lado, um interesse crucial da Rússia – o seu estatuto como única potência nuclear no perímetro da antiga União Soviética – e um objectivo essencial dos Estados Unidos – conter os riscos de uma multiplicação das potências nucleares – e de obter, por outro lado, o reconhecimento pela Rússia da independência e da inviolabilidade das fronteiras da Ucrânia.

O processo de desnuclearização da Ucrânia foi iniciado logo no momento da dissolução da União Soviética e, depois, em Lisboa, com o acordo de 23

6 Stephen Larrabee (1996):150-151.

de Maio de 1992, entre os Estados Unidos, a Rússia, a Ucrânia, a Bielorrússia e o Kazaquistão – as duas outras repúblicas onde estavam instaladas armas nucleares soviéticas – que visava assegurar a aplicação do primeiro acordo de redução das armas estratégicas. Porém, a Rada ucraniana ratificou condicionalmente o acordo de Lisboa, o que obrigou os Estados Unidos, a Rússia e a Ucrânia a concluir um acordo trilateral, rubricado em 14 de Janeiro de 1994, onde se fixaram as modalidades e os prazos de desmantelamento das armas nucleares, enquanto a Ucrânia reiterava o compromisso de adesão ao Tratado de Não-Proliferação como Estado não-nuclear, em contrapartida de garantias russas e norte-americanas sobre a sua segurança. Ainda nesse ano, em 5 de Novembro, durante a cimeira da Organização de Segurança e Cooperação Europeia, em Budapest, a Ucrânia aderiu ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e, em 1 de Junho de 1996, o programa de desarmamento nuclear estava completado, nos termos previstos⁷.

Posteriormente, depois de a Rússia e a Ucrânia terem concluído os seus acordos respectivos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a Federação russa reconheceu formalmente as suas fronteiras com a Ucrânia, incluindo a península de Crimeia, com o acordo bilateral assinado em Kiev, a 30 de Maio de 1997. No mesmo passo, também foi possível concluir os acordos entre os dois Estados sobre a partilha da antiga esquadra soviética do mar Negro e o arrendamento da base naval da Rússia em Sebastopol⁸.

7 Sobre o processo de desnuclearização da Ucrânia, cf. Roy Allison. *Military factors in foreign policy in Neil Malcolm, Alex Pravda, Roy Allison, Margot Light (1996). Internal factors in Russian foreign policy*, 230-285. Oxford: Royal Institute of International Affairs, Clarendon Press. John C. Baker (1997). *Non-proliferation incentives for Russia and Ukraine*. Londres: IISS Adelphi Paper 309. Céline Charveriat (1996). "La dénucléarisation de la Biélorussie, du Kazakhstan et de l'Ukraine". *Relations Internationales et Stratégiques* 23, 66-75. Sherman Garnett. The sources of Ukrainian nuclear policy: November 1992 to January 1994 in George Quester, editor (1995). *The nuclear challenge in Russia and the new states of Eurasia*, 125-151. Armonk: M.E. Sharpe. William C. Potter (1995). *The politics of nuclear renunciation. The case of Belarus, Kazakhstan and Ukraine*. Washington DC: Henry L. Stimson Center. Aleksandr Vorobyov, Boris Kvok (1996). "Disarmament. The need for patience and willpower". *International Affairs (Moscow)* 42: 1, 97-105. Cf. também Peter van Ham (1994). *L'Ukraine, la Russie et la sécurité européenne*. Paris: Cahier de Chaillot 13.

8 Todavia, a delimitação entre os dois Estados no mar de Azov, bem como o estatuto final da cidade de Sebastopol, continuam em suspenso. Cf. Sophie Shihab. "Le traité entre la Russie et l'Ukraine met fin à cinq ans de frictions", *Le Monde*, 31 de Maio de 1997. Todavia, a delimitação entre os dois Estados no mar de Azov, bem como o estatuto final da cidade de Sebastopol, continuam em suspenso. cf. Pilar Bonet. "Rusia mantiene en su orbita a Ucrania y renuncia a sus pretensiones territoriales", *El País*, 1 de Junho de 1997. "Russie-Ukraine. Traité d'amitié et de coopération, 31 mai 1997". *Revue Générale de Droit International Public*, 97:3, 775.

A crise entre a Rússia e a Ucrânia serviu para consolidar o quadro tradicional de cooperação entre as duas grandes potências nucleares no domínio do controle das armas estratégicas, a partir do qual se tomaram decisões cruciais para a segurança regional, em que os Estados Unidos demonstraram a sua capacidade de mediação no processo de normalização das relações entre as duas principais repúblicas post-soviéticas.

Nesse contexto, ficou confirmado que o *status quo* nuclear não seria alterado com o fim da guerra fria: a Rússia continuaria a ser a única potência nuclear herdeira da União Soviética. Paralelamente, garantiu-se o *status quo* das fronteiras entre a Rússia e a Ucrânia, segundo a linha de demarcação existente entre as duas antigas repúblicas soviéticas, num quadro de garantias bilaterais e multilaterais da independência da Ucrânia. Esses passos foram, evidentemente, muito importantes para estabilizar o estatuto da Rússia como grande potência nuclear, neutralizar as tendências de proliferação, e conter os riscos de conflito entre a Rússia e a Ucrânia.

A mais dramática das crises do post-guerra fria, com a dissolução e a guerra na antiga Jugoslávia, teve um efeito paralisante no processo de transição, e constituiu um factor de tensão adicional nas relações entre a Rússia e as potências europeias e ocidentais, sobrecarregado pelas emoções pan-eslavistas das correntes mais extremistas da Duma, que queriam impor uma linha anti-ocidental na política externa russa.

A guerra na Bósnia-Herzegovina acabaria por forçar, embora tardiamente, uma segunda oportunidade de cooperação política e militar entre a Rússia e as potências ocidentais, que se exprimiu, inicialmente, na intervenção da Rússia como mediador com as autoridades sérvias e na participação de um contingente militar russo na missão de paz das Nações Unidas, em Fevereiro de 1994. Dois meses depois, com a constituição do Grupo de Contacto, a Rússia tornou-se parte integrante, com os Estados Unidos e as três principais potências da Europa ocidental, do processo negocial que levará aos acordos de Dayton⁹. Finalmente, a presença, desde Janeiro de 1996, de uma brigada aerotransportada russa na *Implementation Force*, sob comando norte-americano, representou não só a continuidade da intervenção da Rússia nas tentativas de pacificação da Bósnia-Herzegovina,

9 Hans Maull (1995-96). "Germany in the Yugoslav crisis". *Survival* 37: 4, 105-108. Em geral sobre a guerra na antiga Jugoslávia, cf. Misha Glenny (1993). *The fall of Yugoslavia. The third Balkan war*. Harmondsworth: Penguin. Nicole Gnesotto (1994). *Leçons de la Yougoslavie*. Paris: Cahier de Chaillot 14.

como um passo sem precedentes de cooperação militar efectiva entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte¹⁰.

Também nesse caso, a resolução da crise criou condições para uma clarificação estratégica. Por um lado, demonstrou que os Estados Unidos ainda estavam dispostos a intervir na resolução de uma guerra local europeia, e pôs à prova, com sucesso, a capacidade operacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Por outro lado, revelou a relativa eficácia de uma concertação diplomática entre a Rússia e as principais potências ocidentais, num terreno tradicionalmente difícil, que se prolongou numa cooperação militar multilateral. A participação no Grupo de Contacto e o regresso de forças militares russas à Europa balcânica, inseridas numa missão de paz internacional, representaram uma forma concreta de reconhecimento do estatuto da Rússia como grande potência regional, e da sua importância para a segurança europeia.

A terceira crise – a crise entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte, centrada no problema da expansão das fronteiras orientais da comunidade transatlântica – dominou o período de transição, com graus de intensidade variáveis, pelo menos desde finais de 1992, sem todavia impedir uma cooperação estratégica efectiva, tanto no processo de desnuclearização da Ucrânia, como na pacificação tardia da Bósnia-Herzegovina.

Essa crise foi, ao mesmo tempo, supérflua e produtiva. Supérflua, na medida em que os objectivos do alargamento da Aliança Atlântica diziam mais respeito ao problema da Polónia e da Alemanha, por um lado, e à adaptação da própria Organização do Tratado do Atlântico Norte, por outro lado, do que à definição de uma fronteira de segurança regional para separar a Rússia da Europa: se o objectivo fosse o isolamento estratégico a Rússia, o alargamento teria sido mais cedo e não seria limitado de modo a excluir, designadamente, as antigas repúblicas soviéticas, as quais, à partida, seriam as únicas a poder invocar, com credibilidade, a necessidade de conter riscos imediatos que podiam ameaçar a sua segurança.

Produtiva, desde logo, porque foi útil para a formação de um relativo consenso interno na Rússia sobre as orientações essenciais de uma política externa pragmática e realista, que ultrapassou o “período romântico” de identificação com os países ocidentais, bem como as tentações radicais

10 Gregory Schulte (1997). “Former Yugoslavia and the new NATO”. *Survival* 39: 1, 32-33.

mais extremistas, isolacionistas ou “euro-asiáticas”, para encontrar um certo equilíbrio na definição dos interesses nacionais da Rússia¹¹.

Por outro lado, serviu para eliminar as propostas mais inconsistentes da Rússia sobre a subordinação da Organização do Tratado do Atlântico Norte à Organização de Cooperação e Segurança Europeia¹², bem como projectos prematuros de autonomização da defesa europeia, que prejudicariam tanto as prioridades fixadas para o processo de integração europeia – “as comunidades europeias só fazem bem uma coisa de cada vez”¹³ – como a estabilidade da comunidade transatlântica de defesa.

Por último, também neutralizou as tendências mais radicais que queriam definir a expansão da Aliança Atlântica como uma estratégia de isolamento da Rússia, procurando fazer ressurgir as velhas clivagens da guerra fria, bem como as linhas de oposição ao alargamento que defendiam como prioritárias as relações com a Rússia, ou a necessidade de impedir a ressurgência de um isolacionismo russo¹⁴.

Pelo contrário, a “dupla decisão” dos aliados ocidentais de articular o convite a novos membros com a contratualização das relações de cooperação estratégica entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Rússia e a Ucrânia fez o seu caminho¹⁵, e levou à conclusão de um conjunto

11 Sobre a evolução da política externa russa cf. *inter alia* Hannes Adomeit (1995). “Russia as a ‘great power’: in world affairs: images and reality”. *International Affairs* 71: 1, 35-68. Alexei Arbatov (1993). “Russia’s foreign policy alternatives”. *International Security* 18: 2, 5-43. Leon Aron, Kenneth Jensen, editores (1994). *The emergence of Russian foreign policy*. Washington DC: The United States Institute of Peace. Karen Dawisha, Bruce Parrott (1994). *Russia and the new states of Eurasia*. Cambridge: Cambridge University Press. Neil Malcolm, Alex Pravda, Roy Allison, Margot Light (1996). *Internal factors in Russian foreign policy*. Oxford: Royal Institute of International Affairs, Clarendon Press. Peter Shearman, editor (1995). *Russian foreign policy since 1990*. Boulder: Westview. Sobre a Rússia e o alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte, cf. também Richard Kluger (1996). *Enlarging NATO. The Russia factor*. Santa Monica: Rand.

12 Mesmo na Rússia, certos analistas criticaram a falta de realismo das propostas oficiais sobre a Organização de Segurança e Cooperação Europeia, que pareciam prolongar as velhas políticas soviéticas. Dmitri Trenin (1996). “Russia and the West: avoiding complications”. *International Affairs (Moscow)* 42: 1, 30-38.

13 A frase é de Jacques Delors e Raymond Barre.

14 O debate sobre a Rússia e o alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte é demasiado extenso e complexo para poder ser resumido. A duração admitiu variações radicais: Michael Mandelbaum começou por ser dos primeiros a apoiar a integração das democracias post-comunistas na comunidade de defesa ocidental e acabou na oposição ao alargamento. Personalidades de primeira linha entre os veteranos da guerra fria, como George Kennan – que foi contra a Aliança Atlântica desde a primeira hora – ou Fred Iklé, consideraram o alargamento como o pior erro das políticas ocidentais no post-guerra fria. Da mesma tribo, do outro lado, Henry Kissinger teve o mérito da consistência na defesa do alargamento, até ao momento da assinatura do acordo paralelo com a Rússia.

15 Entre os defensores da “dupla decisão”, foram pioneiros, do lado europeu, o trio formado por Michael Mertes, Dominique Moisi e Timothy Garton-Ash e, do lado norte-americano, Zbigniew Brzezinski.

de acordos, concluídos numa série de cimeiras entre Maio e Julho de 1997, depois de seis meses de conversações formais entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Mais uma vez, a crise foi o instrumento indispensável para o ajustamento gradual das posições respectivas dos Estados Unidos, da Rússia e dos Estados europeus, até existirem as condições internas e externas para dar passos concretos e completar um feixe de acordos que parece ter qualidades mínimas para reorganizar a segurança regional.

O PUZZLE DA ARQUITECTURA DE SEGURANÇA

Nas sucessivas cimeiras do ano de 1997, de acordo em acordo, as peças do *puzzle* da arquitectura de segurança europeia começaram a ficar postas no seu lugar.

Primeiro, a Organização do Tratado do Atlântico Norte decidiu proceder a um alargamento limitado e restrito da comunidade de defesa transatlântica, convidando três Estados da Europa central – a Polónia, a República Checa e a Hungria – sem fronteiras com a Rússia (excepto no caso menor do enclave de Kaliningrado) e anunciando que não seriam instaladas armas nucleares nos territórios desses futuros Estados membros, cuja integração está prevista para 1999. Paralelamente, o Conselho do Atlântico Norte e os Estados associados à Parceria para a Paz – incluindo a Rússia e a Ucrânia – criaram o Conselho de Parceria Euro-Atlântica.

Depois, a Organização do Tratado do Atlântico Norte assinou acordos específicos com a Rússia, em Paris, no dia 27 de Maio, e com a Ucrânia, na cimeira de Madrid, em 9 de Julho. No caso da Rússia, o “Acto Fundador” marca a institucionalização de mecanismos de consulta entre o Conselho do Atlântico Norte e a Rússia num Conselho Conjunto Permanente, presidido pelo Secretário-Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte, por um representante de um dos Estados membros, em regime rotativo, e por um representante da Rússia¹⁶. Na sequência da definição das “relações especiais” entre a comunidade transatlântica e a Rússia e a Ucrânia, as duas principais repúblicas post-soviéticas assinaram, em Kiev,

16 Os acordos com a Rússia e a Ucrânia foram publicados na *NATO Review* 45: 4. O primeiro comentário crítico foi feito por Henry Kissinger. “Aspectos inquietantes de la relación con el Gobierno de Rusia”, *El País*, 5 de Julho de 1997. Do lado russo, cf. Nikolai Afanasievskii (1997). “On the NATO-Russia Founding Act”. *International Affairs* (Moscovo) 43: 4, 158-163.

a 31 de Maio, um tratado de amizade e os acordos sobre a divisão da frota do mar Negro e das bases navais de Sebastopol, no quadro dos quais fica resolvida a questão do reconhecimento das fronteiras comuns.

Enfim, está em curso a revisão do tratado sobre as armas convencionais na Europa (CFE) – uma exigência da Rússia, justificada pela profunda mudança do mapa político europeu – bem como o ajustamento dos últimos acordos de redução das armas estratégicas nucleares START II, na perspectiva da sua próxima ratificação pela Duma e da negociação de um terceiro acordo, numa linha de continuidade da cooperação estratégica entre os Estados Unidos e a Rússia no domínio electivo das armas nucleares¹⁷.

Desses acordos sucessivos resulta, desde logo, um modelo de círculos concêntricos e parcialmente sobrepostos entre as instituições da segurança europeia – a que já chamaram uma “*spaghetti junction*”¹⁸ –, onde fica claramente definida a centralidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte na edificação da “arquitectura de segurança” regional do post-guerra fria. Essa centralidade, por sua vez, não exclui nem uma evolução da União da Europa Ocidental como eventual “ pilar de defesa ” da União Europeia na comunidade transatlântica, nem uma especialização da Organização de Segurança e Cooperação Europeia, que continua a ser a única instituição onde os antigos adversários se encontram com um estatuto de paridade.

Por outro lado, e não obstante a oposição expressa da Rússia ao alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte, foi possível estabelecer um modo de articulação entre o processo de alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte e a inserção da Rússia e da Ucrânia nos novos equilíbrios regionais, contratualizado em sucessivos quadros multilaterais e bilaterais, incluindo os acordos entre os dois maiores Estados post-soviéticos¹⁹.

Nesse contexto, quanto à posição russa na segurança europeia, a peça-chave é a institucionalização, no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, do Conselho Conjunto Permanente, que respeita o estatuto especial da

17 Sobre a relação entre os acordos de redução de armas convencionais e nucleares e o acordo entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte, cf. Andrew Pierre, Dmitri Trenin (1997). “Developing NATO-Russian relations”. *Survival* 39: 1, 5-18.

18 Citado por Rodric Braithwaite (1996): 775.

19 Cf. Anatol Lieven (1997). “Restraining NATO: Ukraine, Russia, and the West”. *Washington Quarterly* 20: 4, 55-57.

Rússia, e cujo desenvolvimento pode tornar possível um diálogo estratégico ao mais alto nível entre a Rússia e os aliados ocidentais.

Essa institucionalização tem um preço: se a aliança ocidental quer influenciar o comportamento externo da Rússia, deve admitir também um *droit de regard* russo sobre as estratégias europeias de segurança regional²⁰. Mas, sobretudo, marca um ponto decisivo para o futuro: as potências ocidentais souberam respeitar o estatuto da Rússia como grande potência, e criar as condições para estabelecer com uma Rússia fraca e vulnerável a confiança e os hábitos de cooperação estratégica que antecipam o quadro das relações futuras com uma Rússia forte e restaurada. É essa a lição do post-II Guerra mundial, em relação à Alemanha e ao Japão, que continua a ser válida, no post-guerra fria, quanto à Rússia.

Em todo o caso, o caminho percorrido até às últimas cimeiras mostra que a interação estratégica entre a Rússia e a Europa pode ter bons efeitos, na medida em que prevaleceu uma tendência pragmática e moderada, entre a abertura ocidental a um quadro formal de cooperação entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Rússia, sem desistir do alargamento, e a recusa de uma via isolacionista, por parte da política externa russa.

No fim das três crises sucessivas, o resultado é positivo: as peças do *puzzle* começaram a encaixar-se, sem pôr em causa nenhum dos objectivos principais da transição: está em curso o alargamento da Aliança Atlântica e da União Europeia às democracias post-comunistas da Europa central e oriental; consolidaram-se as dinâmicas institucionais de integração regional, sem excluir uma possível inversão das tendências de fragmentação que têm caracterizado as relações entre a Rússia e a maior parte das outras repúblicas secessionistas da União Soviética; criaram-se condições políticas e institucionais para inserir a Rússia e a Ucrânia nos equilíbrios regionais, bem como para desenvolver uma cultura de cooperação estratégica entre os antigos adversários da guerra fria.

As decisões das cimeiras de Maio e Julho de 1997 não são o fim da história, nem sequer marcam necessariamente o fim da crise de transição, ou mesmo das crises nas relações entre a Rússia e a Europa.

A Rússia ainda não terminou a transição política interna, nem encontrou o seu lugar próprio nos equilíbrios regionais emergentes na Europa. Como noutros casos, também se pode aplicar à Rússia a máxima canónica: "*it lost an empire and has yet to find a role*". Em quaisquer circunstâncias, a incerteza

20 Christoph Bertram (1995). *Europe in the balance*. Nova York: Carnegie Endowment for Peace, 38.

é inevitável num processo histórico tão profundo e tão perturbador como a decomposição da União Soviética, onde convergem o fim da guerra fria, dos movimentos totalitários e dos impérios europeus.

Nesse sentido, o estatuto futuro da Rússia na segurança europeia continua refém da sua evolução política interna. Se a Rússia se tornar um regime de democracia pluralista e um Estado de direito, tudo é possível, incluindo a substituição da Organização do Tratado do Atlântico Norte, ou a sua transformação numa comunidade de defesa euro-atlântica. Se a política externa da Rússia se estabilizar dentro de uma linha realista pragmática e resistir às tentações revisionistas, dentro e fora do perímetro da antiga União Soviética, não há nenhuma razão para prejudicar a inserção normal da Rússia, como grande potência europeia, nos equilíbrios regionais, qualquer que seja a orientação do seu regime político. Se não houver boas notícias para a Rússia, nem quanto ao regime político, nem quanto à política externa, quase tudo é possível – excepto a guerra e o regresso ao passado: seja o que for a Rússia post-comunista não é, nem será uma continuação da União Soviética²¹.

Em qualquer caso, enquanto o alargamento da comunidade transatlântica é decisivo para estabilizar a segurança europeia e fortalecer as dinâmicas de integração regionais, a institucionalização da cooperação estratégica entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte parece ser um preço razoável para evitar que se perca a oportunidade para consolidar a paz ganha na guerra fria.

21 A excepionalidade do período totalitário na história da Rússia e da sua política internacional é o tema de Martin Malia. Tradition, ideology and pragmatism in the formation of Russian foreign policy in Leon Aron, Kenneth Jensen, editores (1994). *The emergence of Russian foreign policy*, 35-49. Nadia Arbatova sublinhou o mesmo ponto, na sua intervenção no Instituto da Defesa Nacional durante o seminário internacional *O alargamento da NATO e o futuro da Europa*.

Estados Unidos e Europa: Da *Pax Americana* a uma Relação Transatlântica?*

João Marques de Almeida

*Docente em Relações Internacionais na Universidade Lusíada, entre 1993 e 1995.
Prepara o Doutoramento em Relações Internacionais na London School of Economics.*

* Muitas das ideias apresentadas neste texto beneficiaram de longas discussões com o Carlos Gaspar e com o Paulo Mascarenhas. Os meus agradecimentos aos dois. Queria igualmente agradecer ao Nuno Severiano Teixeira a oportunidade que me deu para as desenvolver.



Ainda durante a Guerra Fria, Raymond Aron fez a seguinte observação: “a questão mais importante para a teoria das relações internacionais será o modo como o Ocidente reagirá ao declínio do poder soviético”. A resposta a esta questão, acrescentou Aron, “será decisiva para a paz internacional”.¹ Subjacente a estas considerações, está a crença de Aron de que o império soviético estava destinado a ruir. Como a História demonstrou, Aron estava certo. Em segundo lugar, Aron avisa que as relações com a Rússia pós-comunista serão decisivas para a ordem internacional. Finalmente, Aron refere-se ao ‘Ocidente’ como a entidade que irá lidar com os problemas resultantes do fim da União Soviética. Deixando de parte questões filosóficas e culturais sobre a natureza do ‘Ocidente’, é evidente que politicamente o termo refere-se à relação entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Nesse sentido, deve-se acrescentar à interrogação de Aron uma nova questão: que tipo de ‘Ocidente’ existirá depois da Guerra Fria? Por outras palavras, como será a relação política entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental?² Este ensaio procurará responder a esta questão. A resposta será dada, por um lado, a partir de uma análise da política europeia dos Estados Unidos desde 1989, por outro lado, através da discussão dos debates sobre a política externa norte americana que têm ocupado, não só mas predominantemente, as elites intelectuais e académicas do outro lado do Atlântico.

O argumento apresentado neste ensaio desenvolve-se em três partes. Na primeira parte, a partir da análise do sistema bipolar de 1945-1989, define-se a expressão *Pax Americana*. Em segundo lugar, é feita uma análise ao impacto que o fim do regime bipolar teve nos debates sobre a natureza da política externa norte americana. A partir desta análise, é possível redefinir termos fundamentais como isolacionismo e internacionalismo. Finalmente, a evolução da política europeia dos Estados Unidos ocupa a última parte do texto.

1 Citado por Pierre Hassner em “The Priority of Constructing Western Europe”, em Gregory F. Treverton (ed.), *Europe and America Beyond 2000* (New York, NY: Council on Foreign Relations Press, 1990), p.21.

2 Juntamente com ‘Ocidente’, ‘Europa Ocidental’ é outro termo que provoca dúvidas, angústias e irritações. Convém assim clarificar o modo como serão usados neste texto. Aceitando a primacia da ‘política’ sobre a ‘geografia’, ‘Ocidente’ refere-se simplesmente à relação entre os Estados Unidos e a ‘Europa Ocidental’. No domínio institucional, o termo é sinónimo de Aliança Atlântica. Por seu lado, ‘Europa Ocidental’ inclui apenas o conjunto de países europeus que são membros da Aliança Atlântica e/ou da União Europeia.

SISTEMA BIPOLAR

Como tem sido assinalado pelos estudiosos das relações internacionais, a distribuição de poder emergente da segunda Guerra Mundial constituiu o primeiro exemplo de **bipolarização** na História do sistema de Estados moderno. Desde a Paz de Vestfália, celebrada em 1648, até ao final da II Guerra Mundial, o sistema internacional foi caracterizado por sucessivas configurações multipolares de distribuição de poder. A partir de 1945, a política internacional, especialmente na Europa, foi reduzida a duas esferas de influência dominadas pelas duas 'superpotências'.³ Uma elevada assimetria de poder a favor das 'superpotências' e o conflito de carácter ideológico entre norte americanos e soviéticos constituíram os elementos definidores do regime bipolar. Tendo determinado decisivamente a ordem política europeia pós-Yalta, é importante fazer uma breve definição do regime bipolar.

Antes de mais, deve-se salientar a deslocação dos centros de poder da Europa para Washington e Moscovo. Em 1945 concretizou-se a previsão de Tocqueville de que as potências mundiais do século XX seriam os Estados-continente, especificamente os Estados Unidos e a Rússia. No entanto, mais importante e decisivo do que a alteração geográfica, foi a relação de poder que se formou entre antigas e novas potências, ou 'superpotências', como passaram a ser conhecidas estas últimas.⁴ Como nota Kenneth Waltz, o sistema bipolar que emergiu após 1945 foi o

3 É evidente que as duas superpotências, professando ideologias universalistas, nunca admitiram a existência das suas esferas de influência. Curiosamente, pelas mesmas razões ideológicas, consideravam que a outra 'superpotência' detinha uma esfera de influência, neste caso associando o termo com a ideia de imperialismo. Para os soviéticos, existia uma esfera de influência capitalista na Europa Ocidental; por outro lado, os norte americanos viam a 'Europa de Leste' sob o domínio de uma esfera de influência comunista. No caso particular dos Estados Unidos, havia uma outra razão para dissociar a sua diplomacia da noção de esfera de influência: o termo era conotado com a tradição europeia da *realpolitik*, tão detestada pela maioria dos norte-americanos. Neste ensaio, esfera de influência tem um mero significado estrutural: refere-se à elevada assimetria de poder a favor das 'superpotências', a qual permitiu a formação de hegemonias sub-regionais. A utilização da expressão 'esferas de influência' para as áreas soviética e norte-americana necessita, no entanto, de duas importantes qualificações. Em primeiro lugar, as políticas de alianças na zona de influência norte-americana eram mais flexíveis do que aquelas observadas na zona soviética. Em segundo lugar, o alinhamento ideológico tinha um carácter muito menos coercivo a 'Ocidente' do que a 'Leste'.

4 O termo 'superpotência' será apenas aplicado aos Estados Unidos e à União Soviética durante o período da Guerra Fria, daí ser utilizado entre aspas. Até 1945, existem grandes potências; depois de 1991, existem grandes potências regionais e uma potência global, os Estados Unidos. Esta tendência de assimetria do poder internacional é discutida por Kenneth Waltz em *Theory of International Politics* (New York, NY: Random House, 1979), pp.183-192. Carlos Gaspar desenvolve o mesmo argumento, esticando-o até ao sistema unipolar pós-1991. Cf., "Os Pequenos Estados no Sistema Internacional", texto apresentado no I Encuentro Peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales (Outubro de 1997), pp.6-7.

resultado de um processo de concentração de poder num número cada vez menor de grandes potências. Neste sentido, o sistema de poder bipolar foi absolutamente inovador, senão mesmo revolucionário. Devido a uma lógica inerente à natureza do sistema internacional, esta distribuição *assimétrica* de poder contribuiu para aumentar a intensidade do conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética. Ainda de acordo com Waltz, os conflitos entre grandes potências num sistema bipolar tendem a ser mais intensos do que aqueles que ocorrem em sistemas multipolares.⁵ Se se costuma dizer, no caso das relações entre grandes potências, que o poder antagoniza, então o poder absoluto antagoniza absolutamente. Assim, devido ao 'factor geoestratégico', a intensificação do conflito bipolar, assim como o seu alcance geográfico, eram inevitáveis.

Além da concentração de poder em dois pólos opostos, a natureza ideológica do conflito contribuiu igualmente para aumentar a sua intensidade⁶. Nos termos de Aron, assistiu-se a um "grande cisma", causado por razões ideológicas.⁷ Convém, no entanto, clarificar o que significa falar do 'factor ideológico'. Esta expressão refere-se a muito mais do que dois sistemas políticos internos com valores opostos. O elemento fundamental das ideologias da Guerra Fria é o seu carácter universalista. Deste universalismo resulta a convicção de que os princípios da ordem internacional são um mero complemento do sistema ideológico. Assim, defendendo ordens políticas mundiais mutuamente exclusivas, uma ideologia teria que prevalecer sobre a outra. Aliás, um dos maiores problemas das 'teorias realistas' da Guerra Fria é a sua incapacidade para entender a profunda ligação entre os princípios dominantes do sistema internacional e as ideologias políticas das grandes potências.⁸ Ao contrário do que pretendem a maioria das análises realistas, a natureza do sistema internacional definido pelas duas 'superpotências' não era idêntica à dos sistemas

5 Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 183-192.

6 Sobre o papel da ideologia na intensificação do conflito bipolar, cf., Stanley Hoffmann, "On the Origins of the Cold War", em Stanley Hoffmann, *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics* (Boulder, CO: Westview Press, 1987); Fred Halliday, "The Cold War as Inter-Systemic Conflict-Initial Theses", em Mike Bowker and Robin Brown (eds.), *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980s* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993); e Anne Deighton, "The Cold War in Europe, 1945-1947: Three Approaches", em Ngaire Woods (ed.), *Explaining International Relations Since 1945* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

7 Cf., Raymond Aron, *Le Grand Schisme* (Paris: Gallimard, 1948).

8 Todavia, convém não cair no exagero contrário e sobrevalorizar em demasia o 'factor ideológico'. É evidente que a distribuição de poder desempenha um papel essencial no conflito bipolar. Se o factor ideológico fosse a única causa da Guerra Fria, então esta teria começado em 1917 e não em 1945.

de relações entre as antigas grandes potências europeias. Existiam elementos novos, de carácter ideológico, que provocaram diferenças cruciais. Uma dessas diferenças é particularmente relevante, por exemplo, para a natureza das alianças. Afirmar que a NATO se formou para restabelecer o equilíbrio de poder ameaçado pela União Soviética, não nos diz muito sobre a natureza da Aliança Atlântica. Questões fundamentais sobre os princípios e as regras *multilaterais* da organização, sobre a relação entre a sua estrutura *militar* e a natureza dos regimes *políticos* dos seus Estados membros, ou sobre o *tipo* de paz internacional prosseguido pela Aliança, ficam por responder.

Durante a Guerra Fria, o factor ideológico tinha uma dupla função. Por um lado, legitimava a acção diplomática das duas 'superpotências'; as políticas eram normalmente definidas em termos ideológicos. Por outro lado, especialmente na Europa, determinavam a natureza das alianças, quer definindo o tipo de relações estabelecidas entre aliados, quer marcando fronteiras extremamente rígidas entre as alianças adversárias. Esta segunda função do 'factor ideológico' ajuda a explicar a relativa estabilidade da Aliança Atlântica. Uma das características ideológicas marcantes da Guerra Fria era a margem extremamente reduzida entre o comunismo e o anticomunismo, a qual não permitia grandes liberdades diplomáticas. Num regime bipolar onde a ideologia tivesse um papel menor, as alianças seriam certamente menos rígidas. Ou seja, nada impediria as médias potências europeias de mudarem de alinhamento, desde que isso correspondesse aos seus interesses e fosse favorável à sua posição estratégica no sistema internacional. Stephen Walt resumiu numa fórmula extremamente feliz a influência da ideologia nos alinhamentos políticos: "os Estados aliam-se contra ameaças e não contra o poder".⁹ Fundamentalmente, os países da 'Europa Ocidental' aliaram-se aos Estados Unidos contra a ameaça *soviética* e não contra o *poder* da União Soviética.

Estas duas condições, assimetria de poder e conflito ideológico intenso, contribuíram para uma gestão relativamente fácil por parte das duas 'superpotências' das suas esferas de influência.¹⁰ Como afirmou Hedley

9 Cf., Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987), p.5.

10 Cf., John Lewis Gaddis, "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System", em Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller (eds.), *The Cold War and After: Prospects for Peace* (Cambridge, MA: MIT Press, 1993). Isto não significa que não tivessem existido fricções e conflitos no interior da aliança atlântica, como exemplifica a saída da França da estrutura militar em 1966. Este ponto é desenvolvido por Ian Clark, cf., *The Hierarchy of States: Reform and Resistance in the International Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p.173.

Bull, "a desigualdade entre os Estados em termos de poder tem o efeito de simplificar as relações internacionais".¹¹ No caso concreto da Aliança Atlântica, o conceito de esfera de influência aplica-se à condição de dependência estratégica dos seus membros em relação à potência dominante, os Estados Unidos.¹² Esta condição de hierarquia permitiu que os Estados Unidos gozassem o direito de definir os elementos centrais da estratégia transatlântica, influenciando decisivamente a natureza institucional da Aliança Atlântica.

Segundo a teoria da estabilidade hegemónica, um regime de segurança, como aquele que foi estabelecido na Europa Ocidental a partir do final da década de 40, necessita da existência de uma potência dominante que estabeleça as regras institucionais e mantenha a coesão indispensável ao funcionamento de uma organização de segurança. Por outras palavras, um Estado que funcione como estabilizador das relações interestatais.¹³ É neste contexto de hegemonia que deve ser entendida a expressão *pax americana*, aplicada à Europa ocidental entre 1945 e 1989¹⁴. Como foi claro, por exemplo, em 1956, durante a crise do Canal do Suez, os Estados Unidos gozavam do poder suficiente para contrariar os seus principais aliados, sem pôr em causa a Aliança Atlântica. A relação hegemónica permitia a Washington, por um lado, seguir os seus próprios interesses em caso de desacordo com os seus aliados e, por outro lado, impor uma disciplina estratégica aos seus aliados que garantia a coesão mínima da aliança. Aliás, o próprio termo 'aliança' resulta mais de um respeito

11 Cf., Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan, 1977), p.206.

12 Cf., E.Kaufman, *The Superpowers and their Spheres of Influence* (London: Croom Helm, 1976), p.10.

13 A teoria da 'estabilidade hegemónica' tem sido essencialmente aplicada às relações económicas internacionais. Cf., Stephen D. Krasner "Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables"; John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", ambos em Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983); Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984). Para uma recente tentativa de alargar a teoria a questões de segurança, cf., Andrew Wyatt-Walter, "The United States and Western Europe: The Theory of Hegemonic Stability", em Ngaire Woods, (ed.), *op. cit.*

14 Convém salientar, como demonstra o processo que deu origem à Aliança Atlântica, que a presença norte americana na Europa correspondia à vontade da maioria dos países da Europa Ocidental. Se se quisesse, 1949 marcou o início de uma hegemonia permitida. Sobre a origem da Aliança Atlântica, cf., Joseph Smith (ed.), *The Origins of NATO* (Exeter: University of Exeter Press, 1990). Geir Lundestad refere-se a *pax americana* pos-1945 na 'Europa Ocidental' como um "imperio por convite" (*empire by invitation*). Cf., *The American "Empire"* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

semântico pelo nome das instituições do que da caracterização da relação estratégica transatlântica.

Não obstante o poder económico, a capacidade militar e a influência política dos países da 'Europa Ocidental' terem aumentado consideravelmente desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o que inclusivamente permitiu alguma autonomia diplomática em relação a Washington, a natureza da Aliança Atlântica no essencial não se alterou durante todo o período da Guerra Fria. A defesa dos europeus contra a ameaça soviética esteve sempre dependente do poder militar norte americano. Apesar das resistências europeias a certas iniciativas americanas, o retrato final que fica da NATO da Guerra Fria é a de catorze 'consumidores de segurança' a serem protegidos pelo 'guarda-chuvas' nuclear norte americano.¹⁵ Da experiência de 1949-89, pode-se concluir que as alianças duradouras são produto da insegurança geral, motivada por uma ameaça comum, de afinidades ideológicas entre os seus membros¹⁶ e da hegemonia de um dos aliados.

REGRESSO DOS DEBATES

Quando entre 1989 e 1991 a ordem de Yalta chegou ao fim, a definição de uma nova estratégia de segurança tornou-se a questão central para a diplomacia norte americana. Apesar de algumas indefinições, e de alguns desacordos acerca dos termos da sua aplicação, pode-se dizer que a doutrina de contenção constituiu a base da política de segurança de Washington durante o regime bipolar.¹⁷ Nem mesmo os conflitos ocorridos entre norte americanos e europeus durante algumas das crises mais

15 De um modo mais elaborado, Ken Booth faz este ponto em "Alliances", em John Baylis, Ken Booth, John Garnett and Phill Williams, *Contemporary Strategy* (London: Holmes & Meier, 1987), pp. 276-299.

16 Convém todavia notar que a afinidade ideológica permitiu algumas 'excepções estratégicas': membros que não eram governados por regimes políticos constitucionais e democráticos, e cuja participação na Aliança se deve essencialmente à sua mais valia estratégica. Portugal, Grécia e Turquia constituem os exemplos de 'excepções estratégicas' à afinidade político-ideológica.

17 As linhas gerais da política de contenção foram formuladas no clássico artigo de George Kennan, "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs* (Vol. 25, July 1947). Sobre os termos e o desenvolvimento da política de contenção, cf., John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (Oxford: Oxford University Press), e Terry L. Diebel and John Lewis Gaddis (eds.), *Containing the Soviet Union* (Washington, DC: Pergamon-Brassey's, 1987).

graves da Guerra Fria, como durante a crise do Suez de 1956, durante a Guerra do Vietname ou durante a crise dos euromísseis no início da década de 80, chegaram a ameaçar de um modo decisivo o consenso ocidental sobre a importância de conter a ameaça soviética. Com o fim do conflito bipolar, em 1989, e com o subsequente colapso da União Soviética, em Dezembro de 1991, a estratégia de contenção deixou de fazer sentido. Por outro lado, nos meios intelectuais, desapareceu o consenso existente durante a Guerra Fria sobre os princípios da diplomacia norte-americana.¹⁸ Num novo contexto internacional, que políticas iram substituir aquelas formuladas durante a Administração Truman? Qual seria a nova estratégia dos Estados Unidos? No caso particular da Europa, muitos interrogaram-se se com o fim da União Soviética a presença norte-americana no velho continente ainda fazia sentido. A resposta a estas interrogações recuperou velhos debates sobre a natureza da política externa norte-americana e sobre a posição do país no sistema internacional. É importante analisar os termos destes debates.

O fim da ameaça soviética teve a consequência imediata de fazer regressar as teses isolacionistas. O editor do jornal conservador *National Interest*, Owen Harris, proclamou a morte do 'Ocidente'. Segundo Harris, foi a ameaça soviética que originou e manteve a unidade política e militar entre os Estados Unidos e a 'Europa Ocidental'. Com o colapso da Rússia comunista, a coesão ocidental tende a fragmentar-se e o resultado será o fim da Aliança Atlântica.¹⁹ Para os 'neo-isolacionistas', os Estados Unidos devem abandonar a diplomacia internacionalista, adoptada com a Doutrina Truman, e voltar a ser um "país normal", com uma política externa unilateral.²⁰ Muito se tem escrito sobre a tradição isolacionista norte-americana, dando-se geralmente a ideia de que políticas isolacionistas correspondem à posição natural dos Estados Unidos no sistema internacional, e que o internacionalismo ideológico da Guerra Fria foi uma excepção. Com o fim do período excepcional da política mundial, inevitavelmente os Estados Unidos regressarão à tranquilidade isolacionista,

18 Isto não significa que não houvesse indecisões políticas ou debates e desacordos intelectuais durante a Guerra Fria. A expressão consenso refere-se unicamente às linhas essenciais da diplomacia norte-americana. Todos estavam de acordo quer em relação à identidade do inimigo principal como à identidade dos aliados, assim como todos sabiam quais eram as regiões de interesse vital para a segurança norte-americana. O fim do consenso indica simplesmente que se começou a discutir as questões sobre as quais havia um acordo geral.

19 Cf., Owen Harris, "The Collapse of the West", *Foreign Affairs* (September/October 1993).

20 Cf., Jeane Kirkpatrick, "A Normal Country in a Normal Time", *National Interest* (Fall 1990).

permitida pela sua situação geográfica. Existem dois problemas com este argumento. Em primeiro lugar, é problemático defender o regresso à normalidade isolacionista, pela simples razão de que esse regresso já não é possível. Os tempos em que os Estados Unidos eram uma média potência ou apenas *mais* uma grande potência estão definitivamente ultrapassados. Esses tempos correspondiam a um outro mundo, dominado pelos Estados europeus, as actuais médias potências. Esses 'tempos normais' dificilmente voltarão; e a maior potência internacional não se pode dar ao luxo de se retirar da política mundial.²¹ Isto não significa que o argumento *isolacionista* tenha perdido validade; tem, no entanto, de ser reformulado. A nova fórmula gira à volta de duas ideias centrais: regionalismo e unilateralismo. Os defensores do 'neo-isolacionismo' estão geralmente de acordo em excluir o continente americano da estratégia isolacionista. A defesa do continente é um dos elementos centrais em todas as versões de diplomacia isolacionista. Nesse sentido, as instituições de cooperação pan-americanas sobreviveriam certamente à adopção por parte de Washington de uma política isolacionista.²²

Como nota o historiador norte americano, Terry Deibel, o isolacionismo nunca significou a retirada total da política mundial, mas sim uma enorme resistência a uma política de compromissos formais duradouros.²³ O programa político neo-isolacionista apoia-se em três pontos centrais: em primeiro lugar, a recusa em estabelecer alianças com outros países durante os períodos de paz internacional, defendendo assim o abandono dos compromissos militares multilaterais efectuados durante a Guerra Fria; em segundo lugar, uma política de segurança unilateral, com alinhamentos variáveis, de acordo com os interesses específicos norte americanos²⁴;

21 Por isso mesmo, algumas vozes críticas da tese isolacionista comparam os actuais argumentos 'neo-isolacionistas' à corrente isolacionista do princípio deste século, quando as condições internacionais aconselhavam os Estados Unidos a ter uma intervenção mais activa na política internacional. Cf., Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, 1990/91 pp.29-33.

22 Este ponto é assinalado por Terry L. Deibel, "Strategies Before Containment: Patterns for the Future", em Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller (eds.), *America's Strategy in a Changing World* (Cambridge, MA: MIT Press, 1992), pp.49-50.

23 *Ibid.*, p.51.

24 Sobre esta versão 'unilateral' da tradicional doutrina isolacionista, cf., Robert J. Art, "A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War", em Lynn-Jones, Miller (eds.), *America's Strategy in a Changing World*, p.69. Convém sublinhar que Art não defende uma política unilateral, propondo antes estratégias multilaterais. Para uma defesa de estratégias unilaterais, cf., Eugene Chols, Daryl G. Press, and Harvey M. Sapolsky, "Come Home America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptations", *International Security* (Spring 1997, Vol.21, N°4).

em terceiro lugar, uma extrema relutância em envolver o país em crises internacionais que não afectem directamente a segurança nacional.²⁵ De acordo com as teses 'neo-isolacionistas', os norte americanos continuariam assim a ser actores intervenientes na política internacional, seguindo porém estratégias unilaterais.²⁶

É igualmente evidente, nas análises 'neo-isolacionistas', o estabelecimento de uma associação entre as tendências isolacionistas e o declínio norte americano.²⁷ Os compromissos externos do país são demasiado extensos para a sua capacidade e são mesmo os responsáveis pelo declínio do poder americano.²⁸ As análises 'declinistas' resultam na defesa de políticas isolacionistas. Por exemplo, Paul Kennedy afirma que os "com-

25 Este ponto é sublinhado por John Gerard Ruggie, em *Winning the Peace: America and World Order in the New Era* (New York, NY: Columbia University Press, 1996), pp.15-8.

26 Chols, Press e Sapolsky são claros sobre este ponto, afirmando que políticas unilaterais não significam a "retirada total" do sistema internacional. Além disso, têm o cuidado de sublinhar que uma "retirada militar" não implica "protecionismo económico". Aliás, segundo estes autores, um dos desafios mais importantes para a diplomacia norte americana refere-se a capacidade em conciliar uma política de segurança unilateral com compromissos económicos multilaterais. Neste sentido, no domínio económico internacional, os Estados Unidos devem continuar a liderar o sistema mundial de comércio livre, de modo a garantir a sua "prosperidade económica" (pp.5-7). R. Art discorda desta análise e afirma que os compromissos multilaterais no domínio da segurança, garantindo a estabilidade política, são "cruciais para o desenvolvimento das relações comerciais" norte americanas; *op. cit.*, pp.96-7.

27 O debate entre 'declinistas' e 'revivalistas' tem acompanhado o debate entre 'neo-isolacionistas' e 'neo-internacionalistas'. Os termos 'declinistas' e 'revivalistas' foram introduzidos por Samuel Huntington, "The U.S.-Decline or Renewal?", *Foreign Affairs* (Winter 1988/89). As teses declinistas surgiram nos anos 60 com a Guerra do Vietnam. Nos anos 80 tornaram-se populares nos meios académicos, com os trabalhos de Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981) e Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York, NY: Random House, 1987). Regressaram nos anos 90 com as análises multipolares do sistema internacional pós-Guerra Fria, cf., Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", em Lynn-Jones and S. Miller (eds.), *The Cold War and After*.

28 As análises 'declinistas' baseiam-se na ideia de 'sobrexensão imperial' (como resultado da sua participação intensa na política internacional, uma potencia aumenta constantemente os gastos no domínio da defesa, sem ver como contrapartida a sua segurança aumentar, sofrendo simultaneamente elevados custos internos, os quais levam em última análise ao declínio). O melhor tratamento da tese da 'sobrexensão imperial' encontra-se em R. Gilpin, *op. cit.*, (Chapter 4). Para a aplicação desta tese ao caso norte americano, cf., P. Kennedy, *op. cit.* A crítica mais elaborada da tese 'declinista' é feita por Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York, NY: Basic Books, 1991). Na sua resposta à análise de Gilpin e de Kennedy, o ponto central do argumento de Nye é que o conceito de *poder* tem de ser redefinido. Numa situação de maior interdependência internacional, o poder torna-se mais difuso. Assim, ao contrário do que argumentam Gilpin e Kennedy, a analogia entre o declínio americano e o declínio britânico ocorrido no início deste século ajuda pouco a entender a natureza do 'declínio relativo' dos Estados Unidos.

promissos externos devem ser reduzidos”, e David Calleo responsabiliza os compromissos militares pelo declínio económico norte americano e sugere a retirada das tropas norte americanas da Europa.²⁹ Esta crença no declínio norte americano resulta numa concepção “minimalista” e unilateral da política externa.³⁰

Os ‘neo-isolacionistas’ começam por limitar os objectivos da política externa norte americana³¹ à defesa da segurança nacional, criticando fortemente as teorias internacionalistas que defendem a projecção dos valores políticos americanos, ou a construção de grandes esquemas globais. Embora admitam que durante a Guerra Fria não fosse possível fazer a separação entre segurança nacional e a expansão dos valores ideológicos ocidentais, isso agora já não acontece, tendo-se voltado a um período de ‘normalidade estratégica’. Além do mais, as armas nucleares garantem a segurança norte americana, sem ter de se recorrer a alianças externas.³² Estes objectivos determinam os *meios* diplomáticos. Para os ‘neo-isolacionistas’, as política de segurança dos Estados Unidos devem obedecer unicamente a estratégias unilaterais. No caso da Europa, estas ideias traduzem-se na defesa da retirada dos norte americanos da Aliança Atlântica. O único problema a resolver com a retirada americana da Europa seria o ‘problema alemão’. A solução apresentada pelos ‘neo-isolacionistas’ aponta para a nuclearização da Alemanha. Os Estados Unidos devem mesmo desempenhar um papel importante, ajudando Bona a adquirir capacidade de dissuasão nuclear, mantendo porém a sua protecção nuclear até isso acontecer.³³

O segundo problema revelado pelas teses ‘neo-isolacionistas’ e mais sério e questiona mesmo a possibilidade de uma diplomacia unilateral nas actuais circunstancias políticas. Desta vez, a crítica dirige-se à expressão, importada da Europa, de ‘país normal’. De acordo com esta ideia, os Estados Unidos, na sua fase pós-ideológica, devem tornar-se numa potência semelhante às potências europeias do século passado e assim obedecer a estratégias diplomáticas unilaterais. Este argumento enfrenta, todavia,

29 Citados em Nye, *Bound to Lead*, pp.3-4.

30 Cf., Richard Haass, “Paradigm Lost”, *Foreign Affairs* (January/February 1995).

31 Cf., Chols, Press and Sopolsky, *op. cit.*

32 *Ibid.*, pp.6-7.

33 *Ibid.*, pp.19. John Mearsheimer defende igualmente que a Alemanha deveria adquirir capacidade nuclear, cf., “Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War”, em Lynn-Jones, Miller (eds.), *The Cold War and After*.

um problema complicado. Se os 'tempos não são normais', no sentido em que é impossível gozar um tranquilo isolamento da política mundial, os Estados Unidos dificilmente serão um 'país normal'. Existe aqui uma aparente contradição, que o carácter "excepcional" da cultura política americana ajuda a explicar. Se o isolacionismo não funciona, e neste momento como já se viu não é uma alternativa viável, então todo o tipo de intervencionismo externo é justificado em termos internacionalistas. Mesmo as estratégias unilaterais, propostas pelos realistas, necessitam de um apelo ideológico. Nos Estados Unidos, é praticamente impossível justificar políticas diplomáticas em nome da velha doutrina da *raison d'état*. O melhor exemplo encontra-se no último livro do mestre da *Realpolitik*, Henry Kissinger (o qual passou, à semelhança de outros autores realistas, grande parte da sua vida profissional a criticar o 'utopianismo liberal' americano). No seu tratado sobre a diplomacia, Kissinger diz claramente que, com o fim da ameaça soviética, a política externa norte americana não pode ser explicada apenas pelo conceito de equilíbrio de poder. A justificação para o envolvimento do país na política internacional necessita de alguma dose de "idealismo americano".³⁴ Ou seja, o fim dos 'tempos normais' demonstra igualmente que o 'país não é normal', no sentido europeu de normalidade. Um europeu que percebe a cultura política americana, Josef Joffe, explica bem a 'anormalidade' norte americana.

A América pode gostar de ser número 1, mas não gosta da *realpolitik*. A América nasceu em revolta contra a *realpolitik*, e até hoje, os americanos gostam de se julgar dignos herdeiros de Jefferson, o qual um dia proclamou que 'os nossos interesses... serão sempre inseparáveis dos nossos deveres morais'.³⁵

É devido a esta 'anormalidade' que a distância entre 'isolacionismo' e 'internacionalismo' é muito mais curta do que se julga. Se a estratégia isolacionista deixou de ser realista, então a política externa americana terá sempre uma forte dimensão internacionalista. Os interesses nacionais serão sempre associados a visões universalistas da ordem mundial que transmitam um apelo emotivo ao eleitorado norte americano. Como afirma John Gerard Ruggie, a natureza desse apelo terá que corresponder à identidade nacional dos americanos e aos princípios da sua ordem

34 Cf., Henry Kissinger, *Diplomacy...*, pp.833-35.

35 Cf., Josef Joffe, "Bismarck or Britain? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity", *International Security* (Spring 1995, Vol.19, N°4), p.113.

política interna.³⁶ Não é por acidente que para justificar o seu envolvimento nos grandes conflitos internacionais deste século, as Administrações norte americanas utilizaram sempre causas universalistas, com o objectivo de conquistar o apoio de uma população 'naturalmente isolacionista'. Em 1917 e 1941, combateu-se pela 'democracia'; de 1947 a 1989, defendeu-se os 'valores ocidentais'; e em 1991, lutou-se para construir uma 'nova ordem mundial'. É óbvio que um realista diria que a verdadeira razão de todos estes combates foi a manutenção de um equilíbrio de poder que servisse os interesses norte americanos. No entanto, não passaria pela cabeça de nenhum Presidente utilizar esse argumento para mobilizar o país. A razão por que não passaria, resultando da cultura política norte americana, é que interessa investigar; e não utilizar o argumento simples e banal de que tudo não passa de mera retórica política ou de utopias ideológicas.

Para terminar a discussão sobre a tradição isolacionista, convém sublinhar que, para fazer algum sentido nas actuais circunstâncias políticas, o isolacionismo deve ser redefinido como unilateralismo. Nesse sentido, as suas ideias centrais são a oposição a compromissos multilaterais permanentes na área da segurança e a recusa em participar em conflitos internacionais que não afectem de um modo vital a segurança nacional. No entanto, no contexto actual, uma diplomacia fortemente unilateral parece ser igualmente impensável. A adopção de políticas unilaterais exige duas condições essenciais. Em primeiro lugar, uma disponibilidade política e económica dos Estados Unidos para suportar uma estratégia unilateral. Em segundo lugar, uma vontade *nacional* que se transforme em apoio popular a uma diplomacia hegemónica. Como se tem verificado, nenhuma destas condições existe de momento. Principalmente a opinião pública norte americana tem-se mostrado pouco entusiasta em relação a estratégias unilaterais de liderança internacional. No caso da relação transatlântica, a adopção de uma diplomacia unilateral significaria o fim da NATO. Embora a sobrevivência da Aliança Atlântica nunca tenha estado

36 J. G. Ruggie tem desenvolvido um trabalho interessante sobre a natureza *normativa* do conceito de 'multilateralismo'. No caso específico norte americano, Ruggie associa a tradição multilateral da sua diplomacia à cultura política pluralista e constitucional da federação americana. Cf., John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", em John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York, NY: Columbia University Press, 1993); e John Gerard Ruggie, "The Past as Prologue? Interests, Identity and American Foreign Policy", *International Security* (Spring 1997, Vol.21, Nº4).

verdadeiramente em perigo, a reacção inicial de Washington ao conflito jugoslavo fez regressar os fantasmas unilateralistas. Antes de lidar com esta questão, porém, é importante definir o conceito de multilateralismo. As teorias multilateralistas partem da tese de que o actual sistema internacional é unipolar. Existem duas versões de unipolaridade. Uma mais radical que se refere a um 'momento unipolar'. Actualmente, os Estados Unidos são o único país com capacidade militar, diplomática e económica para intervir decisivamente em qualquer conflito regional.³⁷ A versão mais moderada reconhece que existe um 'declínio relativo'³⁸, em relação a 1945, mas apesar de tudo, os Estados Unidos continuam a ser indiscutivelmente a maior potência.³⁹ É este estatuto de potência dominante que obriga os Estados Unidos a assumir responsabilidades especiais. Aqueles que defendem a tese do 'momento unipolar', afirmam que os Estados Unidos devem garantir a estabilidade internacional. Numa crítica explícita aos argumentos 'neo-isolacionistas', referem que "não existem tempos normais", e que a ordem internacional resulta das "acções de liderança das grandes potências". Logo, no sistema actual, o auto-isolamento da maior potência seria bastante ameaçador para a paz internacional. Para Zbigniew Brzezinski, apenas os Estados Unidos possuem um conjunto de atributos, como poder militar, capacidade económica e influência política, que lhes permite exercer uma liderança global efectiva.⁴⁰

O exercício de liderança no interior das instituições multilaterais é uma das prioridades geralmente apontadas. Existem duas razões que explicam a importância das organizações multilaterais para a diplomacia norte americana. Em primeiro lugar, como foi referido antes, a cultural política americana privilegia soluções multilaterais para lidar com as questões internacionais. Não foi por acaso que o conjunto de regimes multilaterais criados desde 1945, como a ONU, a NATO, o FMI, o GATT, se deveu em larga medida à inspiração norte americana. A segunda razão tem a ver com os interesses americanos. Existe a convicção entre os meios diplomáticos americanos de que os instrumentos multilaterais são mais efectivos do que políticas unilaterais para atingir os objectivos dos Estados

37 C. Kruthammer, *op. cit.*, p.25.

38 A tese do 'declínio relativo' é desenvolvida por S. Huntington, "The U.S.-Decline or Renewal?"; e por J. Nye, *Bound to Lead*.

39 Por exemplo, J. Nye afirma que os Estados Unidos serão a potência dominante do próximo século. Cf., Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?", *Foreign Affairs* (Spring 1992), p.95.

40 Zbigniew Brzezinski, "Selective Global Commitment", *Foreign Affairs* (Fall 1991), p.19.

Unidos.⁴¹ Neste sentido, no caso específico da segurança europeia, os Estados Unidos têm todo o interesse em manter os seus compromissos multilaterais na área da segurança. A Aliança Atlântica, liderada pelos Estados Unidos, continua a ser fundamental não só para garantir o equilíbrio estratégico com a Rússia, e para manter a Alemanha integrada num conjunto de instituições multilaterais, mas igualmente para estabilizar a Europa de leste durante a fase de transição democrática.⁴² Assim, os Estados Unidos tem a obrigação de assumir a iniciativa nas reformas indispensáveis a construção de um novo regime de segurança regional. Nomeadamente, a expansão da NATO, o estabelecimento de um tratado de segurança com a Rússia, a consolidação da independência da Ucrânia e a garantia da segurança das Repúblicas Bálticas.⁴³ Washington deve ainda tomar a iniciativa no processo de formação de uma nova aliança transatlântica, onde haja uma maior partilha de despesas e de responsabilidades entre os dois lados da aliança, com o necessário reconhecimento do pilar europeu da NATO.⁴⁴

Para os que defendem estratégias internacionalistas, apesar do fim da ordem bipolar, Washington continua a ter um interesse vital em relação à política europeia. A prevenção de conflitos entre as potências europeias e a oposição a tentativas de hegemonia regional é vital para a segurança americana. Sabendo que se houver guerras na Europa, Washington acabará por se envolver, como aconteceu durante os conflitos de 1914-1918 e 1939-1945, há todo o interesse em manter a paz regional. De certo modo, o objectivo de manter a paz regional substituiu a política de contenção como a grande estratégia norte americana na Europa. Por isso mesmo, para os multilateralistas, o conflito na antiga Jugoslávia foi desde o seu início um problema americano.

Tal como no caso 'neo-isolacionista', deve-se redefinir o internacionalismo norte americano, apresentando a nova versão como multilateralismo. Existe mesmo um forte elemento realista neste novo multilateralismo. Os instrumentos continuam a ser os mesmos, instituições multilaterais, e

41 Nye, *Bound to Lead*, pp.253-59.

42 *Ibid.*, pp.239-40.

43 Cf., Zbigniew Brzezinski, "A Plan for Europe", *Foreign Affairs* (January/February, 1995).

44 Cf., Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler, F. Stephen Larrabee, "Building a New NATO", *Foreign Affairs* (September/October 1993). Nem todas as propostas para renovar a relação transatlântica defendem uma reforma da NATO. Algumas consideram a NATO insuficiente e propõem alternativas institucionais que não se limitem ao domínio da segurança. Cf., Charles A. Kupchan, "Reviving the West", *Foreign Affairs* (May/June 1996).

nesse sentido são internacionalistas, mas os objectivos são apresentados de um modo *realista*: interesse americanos e não projectos universais. A preocupação central é analisar o modo como os instrumentos multilaterais servem os interesses nacionais, procurando evitar a todo o custo a tendência dos americanos para se envolverem em cruzadas morais. Os novos multilateralistas criticam o “internacionalismo extravagante”, nomeadamente as estratégias para a expansão da democracia. Como regra geral, os Estados Unidos não devem transformar a consolidação de regimes democráticos em interesses vitais. Por três razões: primeiro, porque nem sempre têm capacidade para o fazer, o que reflecte o problema de traduzir interesses vagos em políticas concretas; depois, correm o risco de se envolver em intervenções militares complicadas; finalmente, porque revela a tendência para intervir nos assuntos internos de Estados soberanos, o que, paradoxalmente, viola os princípios legais internacionais, um dos pilares da tradição internacionalista norte americana. Neste sentido, os novos multilateralistas defendem que é necessário redefinir a tradição internacionalista norte americana, retirando-lhe os exageros ideológicos, e dando-lhe um carácter multilateral e legalista.⁴⁵ Definidas deste modo, as estratégias multilaterais têm ainda a dupla vantagem de aliviar os custos das políticas unilaterais e de travar os impulsos isolacionistas.

EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NORTE AMERICANA DESDE 1989

*1º Período: 1989-92*⁴⁶

Em 1989, uma das prioridades diplomáticas da Administração de George Bush era garantir a coesão ocidental através da manutenção da NATO.

45 Cf., David C. Hendrickson, “The Recovery of Internationalism”, *Foreign Affairs* (September/October 1994).

46 Os períodos históricos raramente têm fronteiras bem definidas. Para marcar o fim da Guerra Fria, várias datas costumam ser apontadas: Novembro de 1989, data da queda do Muro de Berlim; Outubro de 1990, data da reunificação da Alemanha; Novembro de 1990, data da assinatura da Carta de Paris; por último, Dezembro de 1991, data do fim da União Soviética. A análise deste ensaio inicia-se em 1989 no sentido em que foi nesse ano que se acelerou o processo que iria conduzir às maiores alterações políticas ocorridas na Europa desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Para Washington, a Aliança Atlântica continuava, e continua, a ser o pilar central da arquitectura de segurança europeia. Além de manter a paz regional, facilita a participação activa dos Estados Unidos na política europeia. Além disso, a NATO estava igualmente destinada a desempenhar um papel central na concretização do outro grande objectivo americano para a nova Europa. O alargamento das estruturas institucionais atlânticas serviria para facilitar a transição democrática a leste. Neste contexto de profundas alterações, os dois grandes desafios que a Administração Bush teve de enfrentar foram a unificação alemã e o início da crise na antiga Jugoslávia.

Os Estados Unidos desempenharam um papel fundamental durante o processo que culminou com a reunificação alemã, em 3 de Outubro de 1990. A Administração Bush apoiou a política de unidade alemã do Governo de Helmut Kohl desde o início. Logo em Setembro de 1989, dois meses antes da queda do Muro de Berlim, o Presidente norte americano criticou publicamente aqueles que viam a reunificação alemã como uma ameaça à paz regional.⁴⁷ A manutenção da Alemanha na Aliança Atlântica foi a condição imposta por Washington. Para isso suceder, era necessário ultrapassar as resistências soviéticas. Como ficou bem claro desde Fevereiro de 1990, momento em que Gorbachev aceitou a unificação, Moscovo defendia o estatuto de neutralidade para a nova Alemanha.⁴⁸ Para ultrapassar a oposição soviética inicial, a acção norte americana foi determinante em dois momentos. Em Janeiro de 1990, o Kremlin propôs que fossem as quatro potências ocupantes a decidir o futuro estatuto das duas Ale-manhas. Washington não aceitou a proposta e exigiu que Bona e Berlim se sentassem à mesa das negociações, iniciando-se assim o processo “quatro mais dois”. O segundo momento ocorreu entre Março e Julho de 1990, e refere-se à permanência da Alemanha na NATO. A Administração Bush seguiu uma dupla estratégia: utilizou o argumento de que uma Alemanha neutral iria fatalmente adquirir armas nucleares e seria portanto mais perigosa; e iniciou, ultrapassando as reservas do Governo britânico, o processo de reforma da Aliança Atlântica. No início de Julho de 1990, após a Cimeira de Londres, a Aliança Atlântica introduziu alterações na sua estratégia nuclear e deixou de considerar o Pacto de Varsóvia como inimigo, passando antes a tratá-lo como um parceiro na construção

47 Cf., J. Nye and R. Keohane, *op. cit.*, p.117.

48 Sobre as estratégias soviéticas durante o processo de reunificação alemã, cf., Celeste A. Wallander and Jane E. Prokop, “Soviet Security Strategies toward Europe: After the Wall, with Their Backs up against It”, em R. Keohane, J. Nye, S. Hoffmann (eds.), *op. cit.*

de um regime regional de segurança. Duas semanas mais tarde, no encontro que teve com Kohl na Crimeia, Gorbachev aceitou a manutenção da Alemanha na NATO.⁴⁹ Com esta política, a Administração Bush conseguiu satisfazer não só Bona, apoiando as suas pretensões, mas igualmente os restantes aliados europeus, que receavam a hipótese de neutralidade alemã. Para estes últimos, a integração nas estruturas de segurança ocidentais impede que Bona se torne uma ameaça séria à segurança regional. Além da participação na NATO, os norte americanos consideravam que a integração da Alemanha nas instituições europeias exigia um maior aprofundamento da Comunidade Europeia.⁵⁰ Nesse sentido, o 'novo atlanticismo' norte americano, ao mesmo tempo que promovia Bona a parceiro especial na Europa, defendia uma maior integração europeia.⁵¹ Além disso, uma Comunidade Europeia unida e coesa fortaleceria o pilar europeu da Aliança Atlântica, o qual constitui uma condição indispensável para uma maior partilha de custos entre os parceiros atlânticos. Esta política de apoio à integração europeia, contudo, poderia ter um efeito contrário, e a Administração Bush estava consciente disso. Não só a eventual emergência de uma forte 'voz europeia' poderá afectar a liderança americana na relação transatlântica, como inclusivamente por em causa a própria Aliança Atlântica.⁵² Para evitar essa possibilidade, Washington apressou-se a iniciar o processo de ajustamento da NATO à nova Europa.

Com o desaparecimento da ameaça soviética, a reforma da Aliança Atlântica era a única maneira de salvar a organização. Em Novembro de 1989, o Secretário de Estado, James Baker, falou em novas funções para a NATO, e em Junho de 1990, sugeriu o alargamento da organização à Europa de Leste. No mesmo sentido, o Presidente Bush referiu-se à natureza política da Aliança, associando-a a valores como a democracia, e a contribuição

49 J. Nye and R. Keohane, *op. cit.*, p.118.

50 Cf., Michael Cox, *US Foreign Policy after the Cold War: Superpower without a Mission?* (London: Pinter, 1995), pp.72-3.

51 Sobre o "novo atlanticismo", cf., Ronald Asmus, "Germany and America: Partners in Leadership?", *Survival* (Vol. 6, 1991).

52 A reação negativa dos Estados Unidos a criação do Eurocorpo entre franceses e alemães, em Maio de 1992, confirma a ambiguidade norte americana em relação à unidade europeia no domínio da segurança. Cf., M. Cox, *op.cit.*, p.74. Sobre o processo de reforma das estruturas militares da NATO e da União da Europa Ocidental (UEO), e os desacordos políticos que essa reforma causou, cf., Edward Foster, *NATO's Military in the Age of Crisis Management* (London: RUSI Whitehall Paper, 1995).

que a organização poderia oferecer a missões de carácter humanitário.⁵³ Estas pretensões norte americanas tinham de confrontar, no entanto, as teses 'europeístas' que ressurgiram no velho continente. Em 1989 e 1990, os argumentos a favor da 'Europa' como terceira força, independente dos Estados Unidos, e as consequentes tentativas de desvalorização da NATO, na sua maioria francesas, tornaram-se populares.⁵⁴ No entanto, deram-se dois acontecimentos que favoreceram a estratégia dos Estados Unidos. Por um lado, os países do antigo bloco soviético mantiveram sempre que a sua prioridade no domínio da segurança é a adesão à NATO.⁵⁵ Por outro lado, a invasão do Kuwait pelo Iraque encarregou-se de mostrar aos europeus os seus limites em questões de defesa. A crise do Golfo Pérsico de 1990-1991 demonstrou que, apesar das pretensões europeias a uma maior autonomia no domínio da segurança, a Europa continuava a necessitar dos Estados Unidos. O diário britânico, *The Independent*, resumiu a condição de dependência estratégica da Europa com a seguinte observação: "em questões de defesa, a Europa continua nas mãos dos americanos".⁵⁶ A crise na antiga Jugoslávia iria confirmar de um modo penoso esta dependência.

Entre 1991 e o fim da Administração Bush, a política jugoslava dos Estados Unidos caracterizou-se pela defesa da unidade da Jugoslávia e por uma relativa ausência da crise, dando a iniciativa a Comunidade Europeia. Ainda antes de começar a guerra na antiga Jugoslávia, a Casa Branca informou a Comissão para a Política Externa do Senado que os Estados Unidos se oporiam a qualquer tentativa de separatismo.⁵⁷ Por outro lado, o Embaixador norte americano em Belgrado, Warren Zimmerman, em privado, aconselhava eslovenos e croatas a resolverem os seus problemas

53 J. Nye and R. Keohane, *op.cit.*, p.119.

54 Por exemplo, em Junho de 1991, numa conferência realizada em Praga, o Presidente francês Mitterrand apresentou a ideia da Confederação Europeia, a qual incluía a União Soviética e excluía os Estados Unidos, para lidar com a nova ordem política regional. A reacção de Vaclav Havel, afirmando que os países da Europa Central não aceitavam nenhuma solução para a sua segurança que incluisse Moscovo e excluísse Washington, exprimiu o sentimento geral dos Governos pos-comunistas da região. Cf., Stanley Hoffmann, "French Dilemmas and Strategies in the New Europe", em J. Nye and R. Keohane, *op. cit.*

55 A prioridade dos países da Europa de Leste, desde as 'Revoluções' de 1989, foi o 'regresso à Europa'. Um dos pontos centrais desse objectivo foi desde logo a integração na NATO. Cf., Paul Latawski, *The Security Road to Europe: The Visegrad Four* (London: RUSI Whitehall Paper, 1994).

56 *The Independent* (10 de Agosto de 1990).

57 Cf., Jonathan Eyal, *Europe and Yugoslavia: Lessons from a Failure* (London: RUSI Whitehall Papers, 1993).

no interior da Federação jugoslava.⁵⁸ Mas o sinal mais forte a favor da política de manutenção do *status quo* foi dado pelo então Secretário de Estado, James Baker. Num discurso efectuado em Berlim, em Junho de 1991, afirmou que um dos elementos centrais da nova ordem política europeia deveria ser a prevenção da fragmentação dos Estados existentes.⁵⁹ A seguir a Berlim, Baker deslocou-se a Belgrado onde reafirmou que Washington se opunha a qualquer forma de secessão.⁶⁰ Até ao fim de 1991, à semelhança dos países europeus, os Estados Unidos defenderam a manutenção das fronteiras jugoslavas.

Esta política, além de indicar que a principal preocupação norte americana era a situação na União Soviética, mostrava igualmente a vontade de Washington em deixar os europeus lidarem com a crise jugoslava. Na Europa, apesar da Guerra do Golfo, continuava-se a falar da “hora europeia” no domínio da segurança, com a crise jugoslava a ser entendida como a grande oportunidade para os europeus afirmarem a sua autonomia em relação a Washington. Jacques Poos, ministro dos Negócios Estrangeiros luxemburguês (o Luxemburgo detinha a Presidência da Comunidade Europeia, na altura), resumiu as aspirações europeias, quando afirmou que “esta é a hora europeia, e não a hora dos americanos”.⁶¹ Por outro lado, a opinião publica norte americana prestava pouca atenção ao conflito. Em termos de debate público, a guerra na antiga Jugoslávia foi ignorada nos Estados Unidos até à campanha presidencial, em fins de 1992, quando Clinton criticou fortemente a política de Bush. O voluntarismo europeu e os instintos isolacionistas norte americanos levaram Washington a seguir as iniciativas dos europeus. No Verão de 1991, os americanos aceitaram o embargo a venda de armas imposto por Bruxelas as partes envolvidas no conflito.⁶² Mais importante, em Abril de

58 Numa Conferência de imprensa em Belgrado, em Junho de 1991, o Embaixador Zimmerman afirmou: “The United States is strongly opposed to the separation of Slovenia from Yugoslavia. And we very much hope that Slovenia would be prepared to enter a *serious* negotiation about its difficulties, and hope that these can be resolved within the context of Yugoslavia”. Citado em Eyal, *Europe and Yugoslavia*, p. 21, nota 68.

59 Cf., Eyal, *Europe and Yugoslavia*, p.24. É claro que esta política deve ser entendida como resultado do receio norte americano de que a desintegração jugoslava constituísse um precedente para as repúblicas soviéticas que se opunham ao domínio de Moscovo. De certo modo, o fantasma de uma guerra civil na União Soviética, primeiro, e na Rússia, depois, acompanhou sempre a política inicial americana em relação à antiga Jugoslávia.

60 Cf., Eyal, *Europe and Yugoslavia*, p.16.

61 Citado em Eyal, *Europe and Yugoslavia*, p.25.

62 Cf., Eyal, *Europe and Yugoslavia*, p.30.

1992, seguiram a Comunidade Europeia e reconheceram a independência da Eslovénia, da Croácia e da Bósnia. Convém no entanto lembrar que esta alteração deu-se já com Clinton na Presidência. Embora, aparentemente, Washington continuasse a seguir a 'Europa', a nova Administração americana estava já a preparar uma política independente em relação ao conflito, a qual iria culminar com os Acordos de Dayton.

2º Período: 1992-94

O resultado das eleições presidenciais de 1992 continha uma mensagem importante: a política externa tinha deixado de ser a primeira preocupação dos eleitores norte-americanos. A ninguém passou despercebido que a eleição tinha sido disputada entre um Presidente, George Bush, cujo principal mérito havia sido o modo como tinha resolvido as sucessivas crises internacionais, ocorridas entre 1989 e 1991, e um candidato, Bill Clinton, que afirmava que a prioridade do futuro Presidente deveria ser as reformas económicas e sociais internas. Mais do que qualquer outro sinal, a vitória do candidato que havia feito da expressão *'it's the economy, stupid'* a sua mensagem eleitoral, recuperou os fantasmas isolacionistas. Como se veio a verificar, grande parte destes receios eram infundados. No entanto, o primeiro ano da Presidência de Clinton, pelo menos na sua política europeia, mostrou sinais preocupantes.

Durante o ano inicial do primeiro mandato de Clinton, a política europeia dos Estados Unidos foi dominada pela questão russa. De tal modo, que a diplomacia da altura ficou conhecida como *"Russia first"*. Inclusivamente, um crítico do Presidente democrata apelidou essa política de *"Russia only"*.⁶³ Fazendo da 'aliança estratégica com a reforma russa'⁶⁴, o pilar central da sua política europeia, Clinton ficou refém do sucesso da transição democrática na Rússia, definindo a política norte americana de acordo com as estratégias de Boris Ieltsin para manter o poder. Esta excessiva colagem a Ieltsin sofreu fortes ataques, com vários observadores a defenderem uma revisão da política europeia de Washington. Em relação à Rússia, deveria articular-se uma política coerente que transcendesse as questões internas russas. Por outro lado, era necessário voltar

63 Cf., Paul D. Wolfowitz, "Clinton's First Year", *Foreign Affairs* (January/February, 1994).

64 Esta estratégia ficou igualmente conhecida como a Doutrina Lake. Cf., "NATO's Uncertain Evolution", *International Security Review* (1994). Sobre as contradições desta política, cf., M. Cox, *op. cit.*, pp.58-61.

a privilegiar as relações com os aliados tradicionais dos americanos na Europa.⁶⁵

Este último ponto era igualmente uma resposta a desvalorização da relação transatlântica pela Administração Clinton. Desde que ocupou o cargo, em 20 de Janeiro de 1993, até à Cimeira da Aliança Atlântica de Janeiro de 1994, Clinton não visitou uma única vez a Europa. Os receios europeus foram reforçados quando o então Secretário de Estado, Warren Christopher, afirmou publicamente que “a Europa Ocidental já não é a região dominante do Mundo”, para depois avisar de que os europeus se deviam habituar a esta realidade, e finalmente criticar a tradição diplomática norte americana por ser demasiado “eurocêntrica”.⁶⁶

A acrescentar a tudo isto, os desacordos transatlânticos em relação à guerra na antiga Jugoslávia não ajudavam em nada a situação. A pretensa ‘hora europeia’ tinha-se tornado no maior embaraço europeu em questões de segurança desde 1945. Conscientes disso, os europeus perceberam que continuavam a estar dependentes dos norte americanos. No entanto, a Administração democrata não só não intervinha de acordo com os desejos europeus, como se opunha a política europeia. A relativa ausência norte americana, até início de 1993, iria dar gradualmente lugar a um conflito entre norte americanos e europeus (principalmente franceses e britânicos) em relação às estratégias a seguir para resolver o conflito jugoslavo.

Bill Clinton nunca escondeu que caso fosse eleito Presidente daria mais atenção ao conflito jugoslavo do que o seu antecessor. Logo na campanha eleitoral, declarou que as “atrocidades sérvias” mereciam uma outra atitude por parte dos Estados Unidos.⁶⁷ Dando continuidade a esta preocupação, em Abril de 1993, Clinton nomeou um enviado para as conversações de paz, o Embaixador Reginald Bartholomew. Este envolvimento norte americano iria realçar os desacordos com os europeus, nomeadamente no que respeita à natureza do conflito e aos meios a utilizar.

Desde 1993, os norte americanos começaram a acentuar a culpa sérvia, apresentando o conflito em termos de agressores sérvios e vítimas croatas e bósnias. Os europeus, com a excepção da Alemanha, procuravam ser mais imparciais e distribuíam as culpas de um modo mais repartido.

65 Cf., Philip Zelikow, “Beyond Boris Yeltsin”, *Foreign Affairs* (January/February 1994), e Zbigniew Brzezinski, “The Premature Partnership”, *Foreign Affairs* (March/April 1994).

66 Citado em M. Cox, *op.cit.*, p.75.

67 Citado em Maynard Glitman, “US Policy in Bosnia: Rethinking a Flawed Approach”, *Survival* (Winter 1996-97).

Obviamente, estas leituras diferentes sobre a natureza do conflito influenciaram decisivamente as propostas de paz defendidas, respectivamente, por americanos e europeus. A divergência foi bem visível no caso da Bósnia. Enquanto os europeus depressa aceitaram que qualquer plano de paz teria de incluir formas de separação étnica, os americanos, considerando que tal separação constituiria um prêmio para os agressores sérvios, defendiam soluções que consagassem a coabitação multiétnica. De certo modo, o que está aqui em questão é o modo de lidar com conflitos étnicos. Ao contrário dos norte americanos, os europeus reconheceram desde o início da crise jugoslava, e por isso foram bastante criticados, que soluções constitucionais multiculturais eram insuficientes para resolver a guerra. Depois do conflito ter atingido o nível de violência que atingiu, qualquer solução para as disputas interétnicas teria que incluir transferências de população e ajustamentos fronteiriços. Em 1993, Washington opunha-se por princípio a este tipo de soluções, por isso nunca apoiou seriamente nenhuma proposta apresentada pelos europeus, sem contudo apresentar nenhuma alternativa viável.⁶⁸

Outro ponto de desacordo entre americanos e europeus referia-se aos meios a utilizar. Desde Maio de 1993, a Administração norte americana defendeu a realização de raids aéreos contra as forças que violassem as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os europeus, com tropas no terreno e por isso com um melhor conhecimento das realidades do conflito, argumentavam que bombardeamentos aéreos não eram uma resposta adequada. Este desacordo provocou várias disputas entre os aliados. Durante a realização de um Conselho do Atlântico Norte, os representantes norte americanos chegaram mesmo a ameaçar que Washington poderia agir unilateralmente em defesa dos muçulmanos Bósnios. Numa entrevista ao *The Washington Post*, Clinton chegou mesmo a afirmar que “a França e a Grã-Bretanha pareceram mais interessados em manter o embargo de armas do que em salvar a Bósnia”.⁶⁹ Estes conflitos provocaram incertezas sobre o futuro da NATO. O senador norte americano, Richard Lugar, afirmou que “está-se a chegar a uma fase de perigoso declínio da Aliança Atlântica”.⁷⁰

No fim de 1993, a relação transatlântica não passava seguramente por um bom momento. Por um lado, Washington privilegiava Moscovo em detri-

68 Cf., Glitman, “US Policy in Bosnia”, pp.67-70.

69 *The Washington Post* (17 de Outubro de 1993), citado em *International Security Review* (1994), p.19.

70 *Ibid.*, p.9.

mento dos seus aliados tradicionais. Por outro lado, a guerra na antiga Jugoslávia provocava conflitos políticos entre americanos e europeus. Para muitos observadores, a Administração Clinton era a principal responsável por esta situação. Expressando este sentimento, alguns afirmaram que a seguir a estratégia de “contenção” veio a diplomacia da “confusão”.⁷¹ Para remediar esta situação, argumentavam, a Administração Clinton deveria liderar a construção de uma nova ordem política na Europa, reforçando os laços com a ‘Europa Ocidental’ e alargando a NATO, sem deixar de manter relações de cooperação com a Rússia.⁷² Reconhecendo que havia algum fundamento nestas críticas, a partir de 1994, Washington alterou significativamente a sua política europeia.

3º Período: 1994-97

Após os sinais negativos de 1993, logo no início de 1994, na Cimeira de Bruxelas da NATO, Clinton apressou-se a confirmar os compromissos europeus dos Estados Unidos. Em Bruxelas, o Presidente norte americano referiu a vitalidade da Aliança Atlântica e ao activo envolvimento dos americanos na política regional. Durante todo o mês de Janeiro, os responsáveis políticos norte americanos confirmaram a mudança de política, sublinhando a importância da relação transatlântica. O Vice-Presidente, Al Gore, defendeu a “construção de uma parceria para a paz e a prosperidade”; Warren Christopher falou de uma “transformação histórica da NATO”; e Stephen Oxman, então subsecretário de Estado para a Europa, fez um discurso com o significativo título de “a parceria com a Europa e a melhor política para o futuro”.⁷³

No segundo número de 1995 da *Foreign Affairs*, Richard Holbrooke, subsecretário de Estado para a Europa desde o Verão de 1994, resumiu a nova política europeia dos Estados Unidos do seguinte modo:

O Presidente Clinton efectuou quatro visitas à Europa durante o ano passado. Esta atenção do Presidente sublinha um facto indiscutível, mas por vezes ignorado: os Estados Unidos são uma potência europeia, no sentido que vai muito além das garantias habituais dadas pelos americanos. No século XXI, a Europa irá necessitar de um envolvimento activo dos Estados Unidos... Por outro lado, uma Europa instável ameaça interes-

71 Cf., Richard Haass, *op.cit.*

72 Cf., Zbigniew Brzezinski, *op. cit.*

73 Cf., M. Cox, *op. Cit.*, pp.75-6.

ses essenciais dos Estados Unidos. Isto é tão verdadeiro agora como o foi durante a Guerra Fria⁷⁴.

Os europeus, por seu lado, abandonaram a pretensão de autonomamente se constituírem como uma potência internacional. O discurso da 'Europa' como terceira força foi substituído por apelos aos Estados Unidos para se manterem na Europa. Devido ao tradicional europeísmo dos franceses, a imagem mais marcante desta nova atitude europeia foi dada pelo Presidente Chirac na visita que fez a Washington em Fevereiro de 1996. Em pleno Congresso, Chirac avisou contra os perigos de uma política isolacionista e apelou à elaboração de uma 'carta transatlântica' para consolidar a aliança atlântica.⁷⁵ O 'regresso' dos Estados Unidos à Europa acelerou o processo de reforma da NATO e levou à resolução do conflito na Bósnia.

Uma das questões onde a liderança norte americana mais se fez sentir foi no alargamento da Aliança Atlântica. As propostas decisivas resultaram quase sempre de iniciativas tomadas em Washington, e nos casos em que houve desacordos entre os aliados, prevaleceu a vontade norte americana. No que respeita aos calendários do alargamento, foi Clinton o primeiro a falar publicamente em Abril de 1999, data em que a Aliança comemora os seus cinquenta anos de vida.⁷⁶ Na questão dos novos membros, a Cimeira de Madrid de Julho deste ano, viu a tese norte americana do 'alargamento curto', limitado à Polónia, à República Checa e à Hungria, prevalecer sobre outras propostas de alargamento mais largo. Ainda no âmbito da Aliança Atlântica, embora subsistam alguns pontos de discordância referentes aos comandos regionais, deu-se um grande passo para a resolução final de conflitos entre norte americanos e europeus, particularmente os franceses, no domínio das forças multinacionais. O Acordo de Berlim de Junho de 1996 permite a utilização de estruturas da NATO, desde que conte com a aprovação dos dezasseis membros da Aliança, em operações exclusivamente europeias, sob o comando da UEO.

A aproximação entre os aliados não foi tão rápida no caso do conflito bósnio. Em finais de 1994, a coesão da Aliança Atlântica sofreu um novo abalo quando os norte americanos permitiram o armamento da Bósnia e

74 Richard Holbrooke, "America, A European Power", *Foreign Affairs* (March/April 1995).

75 Citado em *International Security Review* (London: RUSI, 1997), p.4.

76 Num discurso em Detroit, realizado em Outubro de 1996, significativamente durante a campanha eleitoral, Clinton afirmou que "By 1999, NATO's 50th anniversary and 10 years after the fall of the Berlin Wall, the first group of countries we invite to join should be full-fledged members of NATO" (citado em *International Security Review*, 1997), p.29.

da Croácia, o que significou na prática o fim ao embargo a venda de armas às partes em conflito. A estratégia americana visava restabelecer o equilíbrio de forças entre as partes em conflito, para depois poder obrigar os sérvios a fazer a paz. Por outro lado, em Março de 1994, forçaram os bósnios-croatas e os bósnios-muçulmanos a criarem uma Federação, a qual por sua vez estava ligada à Croácia através de uma Confederação. Ou seja, paralelamente à cooperação com os seus aliados europeus e à participação nas iniciativas do Grupo de Contacto, os Estados Unidos desenvolveram estratégias unilaterais.

Em Julho de 1995, deu-se um acontecimento que marcou decisivamente o conflito. Por iniciativa franco-britânica, a Força de Reação Rápida interviu na Bósnia. Esta intervenção teve um duplo significado. Por um lado, iniciou o processo que levou as partes às negociações de Dayton. Pela primeira vez, as forças multinacionais confrontaram uma das partes em conflito, passando assim da missão de manter a paz para uma função de impôr a paz. Além disso, foi a primeira vez, desde o início do conflito, que as forças sérvias perderam território. Por outro lado, desempenhando um papel central na resolução da crise jugoslava, a intervenção franco-britânica mostra que os europeus tem um papel determinante na segurança regional. É evidente que posteriormente os americanos tiveram uma participação fundamental no processo de paz. No entanto, foi a acção da Força de Reação Rápida que mudou o curso da guerra.⁷⁷

As soluções constitucionais para os conflitos étnicos dominaram grande parte das negociações de Dayton. Devido aos conflitos que essas questões causaram entre os aliados atlânticos, interessa analisar brevemente os termos do Acordo final de Dayton. Se se olhar para o mapa, sobressai de imediato a separação dos diferentes grupos étnicos. Embora croatas e muçulmanos coabitem na Federação Croata-Muçulmana, estão de facto separados: os primeiros vivem na parte ocidental da Federação, e os segundos nas partes central e oriental. Os bósnios-sérvios estão ainda mais separados e vivem, para além da "linha Dayton" (linha que separa as duas entidades territoriais da Bósnia), na República Sérvia. Uma segunda leitura do mapa, mostra que apesar deste misto de 'federações', 'linhas', 'entidades' e 'repúblicas', existe um 'Estado' chamado Bósnia-Herzegovina, o qual inclusivamente tem fronteiras internacionais. Estas, todavia, con-

⁷⁷ Cf., Pauline Neville-Jones, "Dayton, IFOR and Alliance Relations in Bosnia", *Survival* (Winter 1996-97), pp.47-8.

tam pouco perante as solidariedades étnicas. Os bósnios-croatas e os bósnios-sérvios estabeleceram comunidades, senão *de jure*, pelo menos *de facto*, respectivamente, com a Croácia e com a Federação Jugoslava. Por outras palavras, o que existe na realidade e um Estado onde as fronteiras internas (por mais que isso custe aos crentes no multiculturalismo balcânico, a “linha Dayton” deve ser entendida como linha inter-étnica) separam mais do que as fronteiras internacionais. Se nos lembrarmos das críticas violentas que a Administração Clinton fez em 1993 ao princípio da separação étnica, a conclusão que fica da solução constitucional de Dayton é a seguinte: através de uma das estratégias mais cínicas da política internacional desde o fim da Guerra Fria, Washington resolveu o conflito obrigando as partes a aceitar um plano de paz que, no essencial, correspondia às propostas europeias de separação étnica, embora apresentado-o como uma solução multicultural.

De qualquer modo, apesar de todas as contradições e de todas as disputas entre os aliados, o Acordo de Dayton e o relativo sucesso da Força de Implementação da Paz (IFOR) salvaram a relação transatlântica e mostraram que se os aliados actuarem em concerto, a Aliança Atlântica poderá desempenhar um papel determinante na segurança regional.

CONCLUSÃO

O título deste texto resume, no essencial, o argumento aqui apresentado. Se o termo *Pax Americana* era adequado para explicar a relação entre os Estados Unidos e os seus aliados europeus durante a Guerra Fria, neste momento já não serve. O fim da ameaça soviética diminuiu consideravelmente a vulnerabilidade da Europa Ocidental na área da defesa. Consequentemente, a dependência estratégica dos europeus em relação à protecção militar norte americana diminuiu igualmente. Curiosamente, esta alteração nas relações estratégicas entre europeus, americanos e russos, sugere que uma maior distância na hierarquia de poder não implica necessariamente um reforço das hegemonias regionais. Por outras palavras, hegemonias unilaterais não são o resultado evidente de distribuições de poder unipolares. Para ilustrar as políticas de alianças dos países europeus, afirmou-se antes que os Estados protegem-se de ameaças e não do poder. Agora, no caso da liderança americana, pode-se afirmar que as hegemonias regionais resultam

acima de tudo da existência de uma ameaça, e não em virtude de uma forte assimetria de poder.

Se a *Pax Americana* terminou, parece natural que se caminhe para uma relação transatlântica. No entanto, além do fim da ameaça soviética, uma relação transatlântica mais equilibrada necessita de duas outras condições. A primeira, está relacionada com a natureza da política externa norte americana. Nesse sentido, discutiu-se, na segunda parte, os debates entre 'neo-internacionalistas' e 'neo-isolacionistas'. Deste debates, concluiu-se que a adopção de uma estratégia isolacionista pelos norte americanos, essencialmente devido à sua condição de única superpotência, parece pouco provável. Por outro lado, a reduzida disponibilidade de Washington em policiar o mundo sozinho, reforça as actuais inclinações multilaterais americanas. Este novo multilateralismo caracteriza-se por um intervencionismo moderado, sem os excessos ideológicos da Guerra Fria, e seleccionado, privilegiando aliados, instituições e regiões, de acordo com os interesses nacionais americanos. O objectivo da terceira parte foi confirmar esta tendência multilateral, mostrando como ela domina a política europeia dos Estados Unidos. Apesar de sinais negativos da Administração Clinton, entre Janeiro e Dezembro de 1993, particularmente a marginalização da relação transatlântica, as alterações posteriores da diplomacia norte americana demonstram que a Europa e a Aliança Atlântica continuam a ter um lugar privilegiado nas prioridades de Washington. As mudanças na orientação diplomática, com a adopção de uma política de liderança multilateral, confirmaram-se através do empenho americano no processo de reforma da NATO, a partir do início de 1994, e das iniciativas que culminaram com os Acordos de Dayton, em Dezembro de 1995.

A segunda condição para uma nova relação transatlântica diz respeito ao pilar europeu da Aliança Atlântica. A construção de uma relação política mais equilibrada com os Estados Unidos exige uma 'Europa' com capacidade para ter uma intervenção decisiva na área da segurança. Esta questão foi tratada de um modo marginal neste ensaio. No entanto, como foi apontado na discussão sobre o conflito na antiga Jugoslávia, a iniciativa franco-britânica de Julho de 1995 deixa antever a possibilidade de finalmente os europeus assumirem as suas responsabilidades regionais. Uma iniciativa, contudo, é insuficiente para celebrar uma nova política de segurança europeia. Daí, a interrogação final do título.

A Europa depois de Amesterdão e de Madrid

Teresa de Sousa

Jornalista do Público.

Oito anos depois da queda do Muro de Berlim, a NATO, em processo de renovação e de alargamento, reencontrou já o seu lugar como núcleo central da arquitectura de segurança europeia no pós-guerra fria. Seis anos depois de Maastricht, a União Europeia continua penosamente em busca da sua vocação estratégica no mundo do século XXI. Depois das cimeiras de Amesterdão e de Madrid – do relativo fracasso da primeira e do relativo sucesso da segunda –, a questão de saber qual o lugar da Europa numa ordem multipolar que progressivamente emerge do degelo do mundo bipolar encontra-se ainda sem resposta.

Quatro datas e quatro momentos distintos podem servir de referência para a definição da paisagem europeia do pós-Yalta, na relação das suas principais instituições de cooperação e na definição das respectivas vocações estratégicas. São elas a cimeira da OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa), que decorreu em Lisboa, a 2 e 3 de Dezembro de 1996; a assinatura do Acto Fundador sobre as Relações Mútuas, de Cooperação e Segurança entre a NATO e a Federação Russa, a 27 de Maio de 1997, em Paris; o Conselho Europeu de Amesterdão, realizado a 17 e 18 de Junho; e, finalmente, a cimeira da NATO que reuniu em Madrid os 16 chefes de Estado e de Governo da Aliança Atlântica e cada um dos seus “parceiros para a paz” que têm agora assento no Conselho de Parceria Euro-Atlântico.

De Lisboa a Madrid, o *puzzle* de um novo sistema segurança europeu foi sendo progressivamente construído e, embora nem todas as peças estejam definitivamente encaixadas, o desenho final começa a ser perceptível. Falta apenas a última peça – que União Europeia para o próximo século? Que pode ainda vir a alterar toda a paisagem.

LISBOA: UMA “ESCOLA DE BOAS MANEIRAS”

Em Budapeste, na cimeira da CSCE/OSCE de Dezembro de 1994, o Presidente russo, Boris Ieltsin, ameaçou o Ocidente com o regresso à “paz fria”, caso a NATO persistisse na estratégia de alargamento que havia anunciado pela primeira vez em Janeiro desse mesmo ano.

Dois anos depois, em Lisboa, a Rússia iniciara já o difícil processo de negociação com a NATO sobre as suas relações mútuas, reconhecendo implicitamente o papel central da Aliança na ordem de segurança na

Europa e aceitando para a OSCE a sua vocação limitada de fórum de diálogo e de cooperação entre os antigos inimigos da guerra fria.

A cimeira de Lisboa veio, pois, pôr termo a um período de indefinição quanto aos objectivos da OSCE, durante o qual se confrontaram duas filosofias distintas sobre o futuro a organização – criada em 1975, em Helsínquia, com o propósito de contribuir para a distensão das relações entre os dois lados da cortina de ferro –, no quadro de um novo sistema de segurança pan-europeu.

Para os Estados Unidos e para os seus aliados europeus (ainda que com algumas *nuances* relativamente à posição americana), tratava-se de consolidar a organização como um amplo forum de diálogo entre países comprometidos com o respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pela economia de mercado e com a renúncia voluntária ao uso da força para dirimir conflitos ou alterar fronteiras. Incluindo 54 países com uma grande diversidade de percepções sobre a natureza dos riscos e das ameaças, deliberando por consenso, não dispondo de instrumentos para tornar efectivas as suas decisões, a OSCE não poderia ser muito mais do que uma espécie de “Nações Unidas da Europa” – ainda que sem Conselho de Segurança – ou de “escola de boas maneiras” para Estados que partilham o desejo de viver em paz.

Do ponto de vista de Moscovo, o ponto de partida era o oposto: transformar a OSCE nas “Nações Unidas da Europa” dotadas de um “conselho de segurança” onde teriam assento e exerceriam poder as grandes potências europeias e euroatlânticas. A centralidade da OSCE e do seu “directório” num futuro sistema de segurança europeu permitiria a desvalorização da NATO e a redução o seu papel a um instrumento militar ao seu serviço.

A cimeira de Lisboa acabou por consagrar os objectivos ocidentais, muito embora os seus resultados políticos apenas viessem a ser confirmados *a posteriori* com a aceitação por Moscovo da parceria Rússia-NATO e o reconhecimento da legitimidade do alargamento da Aliança para leste.

PARIS: A INTEGRAÇÃO DA RÚSSIA

Quando em Paris, a 27 de Maio de 1997, os 16 líderes da Aliança Atlântica e o Presidente da Federação Russa se reuniram no Palácio de Versailles

para assinarem o compromisso solene de construir em conjunto “uma paz durável” na Europa e no mundo, estava dado o segundo passo decisivo para a redefinição da arquitectura de segurança europeia.

Em Paris, não só a Rússia e a NATO firmaram um pacto de segurança através do qual as suas relações futuras ultrapassam o simples domínio da cooperação para se transformarem numa parceria estratégica, como, através do Acto Fundador, a Rússia aceitava a expansão das fronteiras a Aliança para leste e a confirmação do seu papel de pedra angular da nova arquitectura de segurança europeia.

Várias leituras foram feitas do Acto Fundador – de segunda “rendição” da Rússia ao Ocidente a primeiro passo da integração da Rússia no Ocidente. Do mesmo modo, variam os cenários para a evolução da nova parceria, de acordo com as diferentes previsões sobre a evolução da situação interna da Rússia e a capacidade ocidental de influenciar essa evolução a favor das forças moderadas.

Mas esta “grande vitória da razão”, como lhe chamou o chefe da diplomacia de Moscovo, Evgueni Primakov, no dia em que concluiu o acordo com o secretário-geral da NATO, Javier Solana, permitiu a Ieltsin dizer à opinião pública do seu país que a Rússia se tornava uma espécie de “membro implícito” da NATO e de uma NATO distinta da da guerra fria. A Rússia passa a ter assento no Conselho Conjunto Permanente, que deve traduzir as deliberações do Acto Fundador e pelo qual passam todas as questões relativas às actividades da Aliança que não estejam abrangidas pelo Artº 5º do Tratado de Washington. Ao mesmo tempo, o pacote de contrapartidas obtidas durante a negociação permitem-lhe acelerar o processo de reinserção internacional através de um lugar no G7 e do acesso às instituições do FMI e da OMC.

Do outro lado, apesar da garantia dos “três não” (a Aliança Atlântica “não tem a intenção, não planeia e não vê razões” para instalar armas nucleares no territórios dos novos membros), a NATO não teve de ceder nada de essencial. Não foi posto em causa o estatuto dos novos membros como aliados de pleno direito, incluindo a garantia do Artº 5º; é preservada a autonomia das decisões da Aliança no caso de se alterarem as condições geopolíticas e geoestratégicas na Europa. E mesmo quanto à amplitude do alargamento – e não obstante as múltiplas “ameaças” de Moscovo de que rasgará o acordo, caso as fronteiras da NATO venham a incluir alguma das antigas repúblicas soviéticas – não ficou estabelecido nenhum compromisso sobre os seus limites.

Com a assinatura do Acto Fundador estavam abertas as portas para o passo seguinte: o alargamento da NATO para leste.

AMSTERDÃO: A EUROPA NA ENCRUZILHADA

No Conselho Europeu de Amesterdão, em 22 e 23 de Junho, e do ponto de vista da segurança europeia, estavam em causa duas questões cruciais: a relação entre o alargamento da NATO e da União Europeia e a relação entre a NATO e a União Europeia. Subjacente às duas, a evolução dos laços transatlânticos numa nova ordem internacional na qual a ameaça soviética deixou de existir. Nenhuma delas ficou resolvida graças às divisões que persistem entre os Estados membros, quer quanto aos objectivos da UE, quer sobre o que deve ser o “pilareuropeu” da Aliança.

Em Amesterdão, os Quinze deveriam chegar a acordo sobre uma revisão do Tratado de Maastricht que respondesse a alguns objectivos: reaproximar as instituições da União dos cidadãos europeus; prepará-las para receber a adesão de novos membros; reforçar a capacidade e a credibilidade da acção externa da UE.

Do ponto de vista da segurança europeia, o falhanço da reforma institucional imprescindível ao alargamento e os tímidos e inconsequentes passos dados no sentido de reforçar a PESC mantiveram em aberto todas as questões.

Depois de um intenso debate, que procurou tirar as conclusões do fracasso europeu na Bósnia e da própria evolução da reforma da NATO, a PESC beneficiou de um reforço pouco mais do que simbólico.

Os escassos avanços conseguidos no II Pilar do Tratado dizem respeito, sobretudo, a uma forma um pouco mais expedita de tomar decisões, embora a maioria qualificada para aprovar em Conselho as (“posições comuns” e as “acções comuns” da União continue prisioneira do direito de veto. A consagração das missões de Petersberg como atribuições da UE foi o único resultado efectivo da reforma em matéria de segurança e defesa. Tudo o resto falhou. A formulação inicial do artigo J 7 que define os conceitos e as orientações da UE no que toca a segurança e defesa (ver texto do Título V do Tratado de Amesterdão, em Documentos) foi sendo sucessivamente revista em baixa, de modo a apagar do texto final qualquer referência explícita ao objectivo, crucial, de integrar a UEO na UE defendido por oito países (entre os quais Portugal) através de um memo-

rando de iniciativa franco-alemã que propunha um processo de fusão em três patamares, devidamente objectivados e calendarizados. A obstinada oposição de britânicos e “neutrais” acabou por remeter qualquer referência à absorção da UEO pela UE ou mesmo à subordinação política de uma à outra para uma vaga declaração anexa na qual apenas se diz que “a UE deve preparar em conjunto com a UEO medidas de reforço da cooperação entre ambas, dentro de um ano”. A UEO, definida em Maastricht como o “braço armado” da União Europeia, permanece, pois, como uma organização virtual pairando algures entre a NATO e a UE, sem vocação definida.

Como se chegou a este impasse e o que é que ele representa?

A decisão de lançar as bases de uma união política europeia, sustentada por uma política externa comum, tomada em Maastricht, correspondeu à percepção de que o fim de uma ordem mundial dominada pela lógica bipolar confrontaria a Comunidade com novas responsabilidades europeias e internacionais também nos domínios da segurança e da defesa.

Por outro lado, o modo pacífico como decorreram as profundas transformações geopolíticas no cenário europeu gerara entre as elites europeias uma onda de euforia e de optimismo sobre a capacidade de adaptação das instituições às novas circunstâncias e aos novos desafios. Mas as ambições de uma Europa mais autónoma em relação aos EUA, aspirando, mesmo, ao estatuto de “potência mundial” (o velho sonho da França realizado por interposta integração europeia), depressa se esfumaram contra uma sucessão de acontecimentos internos e externos que puseram à prova, de forma por vezes dramática, as instituições da UE e a vontade política dos seus Estados-membros.

Externamente, a desagregação sangrenta da antiga Jugoslávia trouxe à luz do dia as divisões e as fraquezas da União e a fragilidade dos propósitos, inscritos em Maastricht, de dotá-la de uma diplomacia conjunta credível e eficaz. Progressivamente, face à dura experiência nos Balcãs, a “teoria da superpotência” vai-se esfumando contra a realidade, reduzindo as ambições iniciais simbolizadas pela França e convertendo-as progressivamente no reconhecimento de que uma defesa europeia autónoma apenas pode ser construída no quadro da Aliança.

É a decisão de Paris de iniciar o seu caminho de regresso à estrutura militar da NATO – duramente aprendida nos Balcãs – que vai facilitar um novo entendimento com a Alemanha quanto às bases de uma identidade europeia de segurança e defesa (IESD) e abrir caminho às discussões que levam

ao memorando sobre a UEO, apresentado pelos dois países em vésperas da cimeira de Amesterdão.

Do ponto de vista de Bona, o objectivo da reforma de Maastricht no domínio da segurança e da defesa passaria, num primeiro momento, pela atribuição de poderes ao Conselho Europeu para definir as grandes linhas de actuação da UEO e pela inscrição no tratado de uma "cláusula de solidariedade política" (uma espécie de Artº 5º da UE).

Paralelamente, a NATO – depois de um período de indefinição e de divisões internas que a guerra da Bósnia também vem exacerbar – vai encontrar uma nova vitalidade graças ao papel que é chamada a desempenhar na aplicação dos acordos de paz de Dayton. De certa forma, é através da IFOR que se cristalizam os novos e mais amplos objectivos da Aliança, as necessidades da sua reforma militar e o quadro de relações de parceria que deve estabelecer, e que se consolida um sólido consenso sobre as virtualidades da Aliança no pós-guerra fria.

A reunião do Conselho do Atlântico de Berlim, em Junho de 1996, com o reconhecimento do princípio de um "pilar europeu" da NATO, traduzindo uma identidade europeia de segurança e defesa, parece constituir um ponto de viragem a partir do qual a União Europeia pode avançar em passos mais seguros para uma PESC mais ambiciosa e mais efectiva.

Mas o efeito conjugado da ambiguidade norte-americana quanto à europeização da Aliança e das contradições internas da UE sobre a sua própria vocação política acabam por relativizar os resultados de Berlim, reduzindo as ambições iniciais de Bona para a reforma dos tratados e alimentando a desconfiança da França relativamente à "nova NATO", da qual faz condição para o seu regresso à estrutura militar.

É este o quadro que determina as decisões – ou a ausência delas – de Amesterdão sobre política externa e de defesa, que não podem ser apenas imputadas à obstinação britânica e à timidez dos "neutrais". A pobreza dos resultados da reforma de Maastricht radica, em primeiro lugar, na ausência de consenso sobre os novos objectivos da UE e nas teses contraditórias sobre o que deve ser a União na ordem mundial do próximo século – uma "potência civil" que exerce a sua influência mundial através do poder económico e da reafirmação dos seus valores e que entrega a Washington (e a uma NATO liderada pelos EUA) a responsabilidade última pela sua segurança; ou, pelo contrário, uma "potência política" com a ambição e as condições para ser um dos pólos estratégicos fundamentais de uma nova ordem multipolar.

Com todos os seus esforços concentrados na realização da união monetária e com a esperança (de alguns) de que o euro venha a constituir a mola impulsional para novos patamares de integração política, a UE vai dar início ao seu próprio processo de alargamento a leste nas piores condições: sem objectivos claros e unificadores; sem a reforma indispensável das suas instituições que permita absorver novos membros sem o risco de paralisia e de diluição. E abdicando do seu papel de pólo central de integração e de estabilização europeia, entregando-o à NATO.

MADRID: A PAX AMERICANA

Em Madrid, e apesar das resistências francesas, a cimeira da Aliança pôs termo aos sonhos já moribundos de uma defesa europeia autónoma e em rivalidade com a NATO, estabelecendo que a segurança europeia do pós-guerra fria se fará em torno da NATO e sob liderança americana. Mas o outro debate, fulcral, sobre o relacionamento e a partilha de responsabilidades entre aliados americano e europeus e a sua tradução na “europeização” da Aliança não ficou resolvida.

A Bósnia, como exercício real da impotência e das divisões da Europa e, desde finais de 1995, enquanto regresso triunfal da América ao cerne das crises europeias, foi o catalisador desta evolução.

Até Dayton, todavia, e até à decisão de Washington regressar em força à Europa (para “salvar” a NATO e para “se salvar” das críticas da opinião pública norte-americana), as suas tergiversações políticas fizeram pairar sobre os aliados a sombra de um progressivo descomprometimento e de uma mudança nas prioridades estratégicas dos EUA.

Alguns episódios dramáticos – como o dos 400 “capacetes azuis” europeus reféns de Karadzic perante a indiferença americana, apenas interessada em provar que tinha o melhor exército do mundo” para resgatar o piloto do seu F-16 abatido nos céus da Bósnia na mesma altura – foram retirando aos aliados europeus quaisquer ilusões sobre a solidez e a durabilidade da solidariedade americana no cenário do pós-guerra fria. Ao mesmo tempo, o processo de reforma da Aliança com vista à adaptação da sua estratégia e da sua estrutura às novas condições europeias e mundiais em que seria chamada a agir avançava lentamente – entre as declarações formais de Washington sobre as virtualidades de um ‘pilar

européu' digno do nome e a sua relutância real em abrir caminho à sua concretização.

O alargamento é, porventura, um dos casos mais paradigmáticos. A decisão norte-americana de levar a cabo o alargamento da NATO a alguns dos países candidatos da Parceria para a Paz (a escolha recaiu, desde o primeiro momento, sobre os três que vieram a ser contemplados em Madrid, e a data fixada em 1999) foi apresentada aos seus aliados europeus como um *fait accompli* e anulada qualquer tentativa de articulação entre o alargamento da Aliança e o da União Europeia. "Não dar à UE a chave da porta da Aliança" foi um dos postulados da estratégia americana para a expansão das fronteiras da organização.

As objecções de alguns países europeus quanto aos riscos de uma estratégia que parecia chocar frontalmente com a cada vez mais obstinada oposição de Moscovo acabaram por diluir-se na ausência de alternativa credível.

Quanto à reforma das estruturas e dos comandos, depois de encontrada uma solução para as CJTF (Combined Joint Task Forces), que abre as portas à utilização apenas pela Europa das forças da NATO, Washington e Paris entrariam em colisão frontal por causa do comando sul da Aliança, em Nápoles, que a França desejava ver entregue a um oficial europeu mas do qual os EUA não pensam abdicar. Uma conjuntura política pouco propícia em Paris, com a transição do poder dos gaulistas de Jacques Chirac para os socialistas de Lionel Jospin, acabaria por bloquear um acordo satisfatório para a França e levar a um impasse em Madrid.

Os EUA chegaram a Madrid numa posição de supremacia quase absoluta. Os europeus, em ordem dispersa e sem uma visão de conjunto sobre os seus próprios interesses no quadro da Aliança. E a cimeira foi o que foi: a consagração da NATO "com um papel mundial maior do que aquele para o qual a Aliança foi criada", da liderança americana da NATO, da estratégia americana para o alargamento, da cadeira vazia da Europa.

INTERROGAÇÕES

Resta uma questão: os EUA e a Europa têm, sobre o papel da Aliança no pós-guerra fria, a mesma concepção? Ou a NATO que está a ser renovada e alargada sob batuta americana não é a NATO que interessa aos europeus?

O fracasso da cimeira de Amesterdão quanto à redefinição da vocação estratégica da Europa, remetendo a concretização de uma política de defesa comum e, a prazo, de uma defesa comum para o último lugar da agenda europeia, deixa os aliados europeus sem os objectivos e os meios de defender uma NATO assente na relação entre parceiros “mais iguais” e conforme aos interesses comuns dos seus dois pilares.

Sem a consolidação de uma parceria renovada e clarificada, o futuro das relações transatlânticas, num clima de relativa “guerra comercial” (que o euro virá acentuar) e num mundo em que nem sempre os interesses europeus coincidem com os norte-americanos, corresponderá, muito provavelmente, a um de dois cenários: ou a Europa aceita depender dos Estados Unidos em matéria de segurança europeia, e só muito dificilmente poderá agir como *free rider* no resto do mundo; ou encontra a sua vocação de potência política e é capaz de estruturar uma relação de diálogo equilibrado com os EUA para a defesa dos interesses que ambos partilham na Europa e no mundo. É nestas condições que a NATO poderá preservar a prazo os laços transatlânticos.

Este é o debate europeu e são estes os desafios a que a União continua a ter de responder.

Quanto à estratégia americana para a NATO, ela é alvo de vivo debate nos EUA. “Para quê o alargamento da NATO?” interrogava-se em Novembro o New York Times, num editorial na linha da forte oposição do diário americano à abertura da Aliança a leste.

Para conter a Rússia, como ainda defende o senador Jess Helms? Outra proposta – escreve o New York Times – ampliaria radicalmente o objectivo da NATO da defesa da Europa para a defesa dos interesses comuns da América e da Europa em qualquer parte do mundo.” Uma ideia com toda a espécie de implicações.

Na verdade, a ideia de uma NATO global alliance teve o apoio de dois veteranos do primeiro mandato de Bill Clinton que já não estão em funções: Warren Christopher e William Perry. Partindo do princípio de que a Europa continua a partilhar com a América uma enorme convergência de valores (uma aliança de civilização), e que os dois aliados são não apenas os dois principais centros da democracia mundial, como militar e economicamente colossais, os defensores desta teoria concluem que só os europeus estão em condições de oferecer aos EUA uma sólida parceria nas suas funções de polícias do mundo. Mas, se são convergentes os seus interesses na Europa, nem sempre o são no resto do mundo.

Uma Europa dependente dos EUA para garantir a sua segurança não disporia da autonomia suficiente que uma aliança à escala do globo pressupõe.

Finalmente, na transição para um mundo multipolar no qual a Europa estivesse ausente como actor político, torna-se também plausível um cenário em que a solicitação da intervenção dos EUA à escala planetária conduzisse rapidamente Washington para uma política cada vez mais distante face à Europa.

A Identidade Europeia de Segurança e Defesa

Alguns Elementos sobre a Evolução da
Posição Portuguesa*

José Manuel Durão Barroso

*Director do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada, Lisboa.
Professor Convidado na Universidade de Georgetown, Washington D.C.*

* Comunicação apresentada ao Seminário sobre *O alargamento da NATO e o futuro da Europa*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional e pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em 9 e 10 de Outubro de 1997.

Quero começar por agradecer o tão amável convite do Instituto da Defesa Nacional e do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais. Gostaria particularmente de agradecer ao meu amigo Prof. Nuno Severiano Teixeira o empenhamento que pôs na minha participação no presente seminário e faço-o com tanto maior prazer por tomar a palavra precisamente no painel em que ele acabou de proferir uma estimulante intervenção sobre as questões gerais da identidade europeia de segurança e defesa. Cabe-me agora procurar analisar a evolução da posição portuguesa.

Na minha comunicação tentarei determinar se houve ou não uma modificação sensível nesta posição. E, no caso afirmativo, em que sentido, qual o conteúdo e alcance dessa evolução, quais os efeitos previsíveis, quais as razões ou causas políticas que a explicam e quais os seus prováveis desenvolvimentos.

Fá-lo-ei como analista das questões internacionais mas também como testemunha participante neste concreto processo político-diplomático e até, se me permitem, como alguém que terá dado alguma contribuição para a formulação da própria posição portuguesa especialmente ao longo dos anos 92 a 95. Felizmente posso hoje falar com muito maior liberdade do que aquela que tinha quando ocupava cargos oficiais e, por isso, arriscarei algumas interpretações que, quero crer, serão úteis para uma melhor compreensão da orientação portuguesa neste domínio.

Para analisarmos a evolução da posição portuguesa, começaremos por relembrar os termos em que ela foi expressa pelo actual Governo através do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros. Numa declaração proferida na reunião ministerial da UEO de 13 de Maio deste ano, em Paris, o Dr. Jaime Gama defendeu a celebração de um protocolo prevendo a integração em três etapas da UEO na União Europeia. Portugal juntava-se assim à iniciativa alemã apresentada no âmbito da Conferência Intergovernamental e subscrita por mais cinco países: a França, a Itália, a Espanha, a Bélgica e o Luxemburgo. Considerou-se "realista" a iniciativa alemã quer no conteúdo de cada uma das fases de integração, quer nas modalidades para a transição prevista entre as diferentes etapas. Ao mesmo tempo, a diplomacia portuguesa tem, em várias ocasiões e a diversos níveis, apontado algumas dificuldades à integração da UEO na União Europeia: o estatuto dos países neutros ("observadores" no âmbito da UEO), as reservas britânicas e também as eventuais consequências negativas sobre a solidez do elo transatlântico no caso de tal processo gerar desconfianças que de algum modo

ponham em causa o *acquis* consagrado no comunicado da NATO de Berlim (Junho de 1996).

De qualquer forma a posição portuguesa é hoje claramente favorável à Identidade Europeia de Segurança e Defesa, propugnando o emprego pela UEO dos meios da NATO e apoiando o objectivo de progressiva integração da UEO na União Europeia. Em algumas ocasiões tem mesmo a diplomacia portuguesa considerado que não será talvez necessário esperar muito para se chegar a uma UE dotada de uma política de defesa comum, e mesmo de uma defesa comum, baseada numa cláusula de assistência em matéria de defesa. Sustenta-se igualmente a atribuição de meios para levar a cabo as chamadas missões de Petersberg. Propugna-se, contudo, uma UE articulada com a NATO, o que significaria que as missões de defesa colectiva e também as missões não artº 5º mais delicadas seriam sempre confiadas à Aliança. Para além de um diálogo aprofundado entre a UE e a NATO (entenda-se, sobretudo, os EUA) defende-se a necessidade de encontrar uma solução aceitável para o problema relativo ao estatuto de “associados” e “parceiros associados” da UEO. Claro que persiste uma questão de resolução difícil: a determinação precisa do âmbito da aplicação da cláusula de defesa, nomeadamente saber se ela se refere apenas aos Estados-membros que integrem simultaneamente a NATO.

Sendo estes, resumidamente, os elementos fundamentais da posição portuguesa, cabe agora perguntar: trata-se de algo novo? Sim, estamos sem dúvida perante uma posição substancialmente diferente daquela que Portugal exprimia há alguns anos atrás. Mas, insistindo, e perguntando: representa esta posição uma ruptura? Não, bem pelo contrário, ela insere-se num desenvolvimento gradual da doutrina que vinha sendo defendida desde que Portugal aderiu à Comunidade Europeia, e sobretudo após um período inicial a que poderíamos chamar de “estágio” nas questões mais delicadas da política e segurança europeias. Neste sentido, relembro nomeadamente o discurso português durante a presidência da UEO, que nos coube no primeiro semestre de 1995; a nossa adesão à EUROFOR e à EUOMARFOR também naquela data; a redefinição da posição portuguesa relativamente ao Eurocorpo; e *last but not the least*, a eleição de um português, o Embaixador José Cutileiro, como Secretário-Geral da UEO. Este momento representou efectivamente um sinal muito importante que Portugal deu relativamente ao seu acrescido interesse pela segurança e defesa europeias. Coube-me na altura desenvolver diligências a nível

político para a eleição do nosso candidato e posso dizer-vos que foi inicialmente encarado com certa surpresa por alguns dos nossos parceiros o empenhamento colocado naquele cargo. Perante os competidores de países como Espanha e Itália, com posições reconhecidamente mais favoráveis ao desenvolvimento do chamado pilar europeu, argumentámos que a eleição do nosso candidato contribuiria precisamente para um melhor conhecimento da UEO entre as elites e o público português em geral. Este ponto parece ter sido bem acolhido por alguns países que começaram por ver a nossa proposta com estranheza ou até com certa suspeita.

De um modo mais ou menos discreto, Portugal tem vindo na realidade a proceder a uma reavaliação dos seus interesses fundamentais no quadro europeu. Tem-se verificado aquilo a que se poderia chamar um processo de “aculturação europeia” de Portugal. Recorrendo a uma imagem algo perigosa diríamos que o nosso País, de uma situação “atlantista”, tem vindo progressivamente a inclinar-se (alguns diriam: a resvalar) para um posicionamento euro-atlântico em que o elemento europeu aparece cada vez mais nítido e o atlântico mais esbatido. Assiste-se, ainda que timidamente, a uma certa “continentalização” da orientação estratégica portuguesa. Trata-se, sem dúvida, de uma evolução por pequenos passos. Mas acontece frequentemente serem as diferenças graduais e incrementais aquelas que vêm a revelar-se de mais vasto alcance.

A verdade é que a orientação tradicional portuguesa, muito intimamente ligada à própria definição da nossa identidade político-diplomática, tem sido atlântica ou atlantista e nesse contexto se sustenta o interesse na aliança com o poder marítimo dominante. Para boa parte da doutrina os Estados Unidos teriam substituído a Inglaterra como apoio a esse posicionamento tradicional de Portugal.

Por outro lado, a nossa orientação geopolítica tem historicamente sido a de afirmar a oposição ou, pelo menos, de vincar a descontinuidade relativamente a Espanha. Essa descontinuidade ficava aliás bem expressa no facto de não partilharmos praticamente nenhuma organização relevante (económica ou de defesa) com os nossos vizinhos. Mas, hoje em dia, a situação é radicalmente diferente. Portugal e Espanha, pela primeira vez desde há vários séculos, estão inseridos no mesmo sistema colectivo de defesa e também nas mesmas organizações internacionais de carácter político ou económico. A filiação de Portugal e de Espanha é praticamente coincidente e, para além da ainda muito jovem Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, não se regista quase nenhuma diferença mesmo no

âmbito extra-europeu. Somos, por exemplo, os dois únicos países europeus que integram a chamada comunidade "ibero-americana". Fazemos também parte de agrupamentos específicos como o "forum mediterrânico". Nas questões normalmente tratadas no âmbito comunitário Portugal encontra-se muito mais vezes "do mesmo lado" de Espanha do que do lado inglês. Isto tem, obviamente, consequências que, mais cedo ou mais tarde, fazem sentir os seus efeitos sobre a diplomacia portuguesa. Por outro lado, o Reino Unido remeteu-se de algum modo a uma posição periférica no âmbito europeu, o qual constitui presentemente o espaço decisivo onde se jogam os interesses de Portugal. A influência de Londres, que continua a ser muito relevante no que concerne a todo o edifício europeu, manifesta-se contudo por reacção ou por contraposição. A iniciativa reside efectivamente em Bona e em Paris e é este "eixo", apesar de eventuais ou reais problemas, que tem vindo a determinar o sentido essencial da evolução europeia. Não admira, pois, que Portugal, que teme uma secundarização ou marginalização, dê sinais de querer aproximar-se do *mainstream* europeu e vá manifestando algum distanciamento relativamente a algumas posições do seu "mais velho Aliado", ao qual aliás esporadicamente apela, em público ou em privado, a que adopte um perfil mais "europeu"...

Encontrando-nos também no mesmo sistema de alianças e organizações internacionais que a Espanha, verifica-se que é cada vez mais difícil Portugal afirmar-se relativamente a esta através da já referida estratégia de descontinuidade. Bem pelo contrário, a nossa orientação, agora que Portugal e Espanha se movem nos mesmos tabuleiros, tem vindo a ser a de participação activa nos conjuntos em que ambos os países se integram não hesitando aliás em coligações com o nosso vizinho sempre que tal pareça ir ao encontro do nosso próprio interesse. Assim se dissipam certos obstáculos psicológicos (alguns diriam "complexos", os quais na realidade existem de parte a parte) ao mesmo tempo que evita conceder-se a Madrid a representação exclusiva ou hegemónica do espaço peninsular. Entendamo-nos: o que parece estar em curso não é de modo algum uma evolução no sentido "sincrético" entre as diplomacias dos dois velhos estados ibéricos, aliás, se assim fosse, os problemas que periodicamente surgem no âmbito puramente bilateral encarregar-se-iam de afastar essa percepção. Verifica-se, contudo, uma orientação que já não privilegia uma descontinuidade (ou uma "ruptura" implícita) na relação entre Portugal e Espanha, assumindo novas formas o modo de demarcação.

Estes e outros “movimentos” corresponderam de algum modo a ajustamentos em larga medida intuídos pelos decisores político-diplomáticos. Com efeito, muitos destes desenvolvimentos – tanto quanto se sabe – não foram inicialmente antecipados ou “racionalizados”. Eles resultaram sobretudo do novo sistema de interacção que a Europa comunitária gerou nas relações externas de Portugal que assim se foi vendo progressivamente na necessidade de “reequilibrar” a sua posição.

Como elemento estruturante da intuição portuguesa perante os constrangimentos e oportunidades ligados à participação na Comunidade Europeia deve referir-se, antes de qualquer outro, a percepção da ameaça de marginalização relativamente aos principais centros de decisão europeus. Daí a vontade política no sentido de evitar a condenação de Portugal a um estatuto de “perifericidade”. Neste contexto não é exagero afirmar que a evolução da posição portuguesa em matéria de identidade europeia de segurança e defesa se explica basicamente pelas mesmas razões que levaram Portugal a integrar desde o início o sistema de Schengen e a aderir ao Sistema Monetário Europeu, e que hoje conduzem o governo a declarar como primeira prioridade a inclusão de Portugal no núcleo fundador do euro. Com efeito, a preocupação de Lisboa tem sido a de evitar que um qualquer “núcleo duro” venha a remeter Portugal para uma segunda divisão europeia.

Também não foi por acaso que Portugal veio a participar activamente no contingente militar internacional para a ex-Jugoslávia. A iniciativa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em perfeita articulação com o Ministério da Defesa, foi no sentido de, também neste domínio, Portugal não se alhear do problema da segurança que, embora relativamente distante do nosso país, maior relevância assumia no quadro das preocupações políticas da União Europeia. E nesta matéria posso revelar-vos, em virtude da responsabilidade que tive como Ministro dos Negócios Estrangeiros na preparação de uma decisão que já só viria a concretizar-se com o actual governo, que ao nível político e diplomático se entendeu claramente que Portugal carecia em absoluto de afirmar uma componente militar no âmbito europeu se não quisesse remeter-se a uma posição despicienda na “diplomacia colectiva” europeia.

Estas e outras mudanças representam, pois, uma evolução considerável relativamente a orientações anteriores. Afirmando explicitamente que nada do que é europeu lhe é estranho, Portugal tem procurado re-centrar

a sua posição, o que leva a cabo não sem alguns equívocos e persistentes dificuldades.

Podemos mesmo, se quisermos “complicar” o cenário e introduzir mais alguns elementos na nossa análise, colocar várias questões que sugere prudência na avaliação da tendência identificada. Assim, será que a posição do actual governo relativamente à integração da UEO na UE não pode ser interpretada como uma *free ride*, isto é, Portugal defendendo o “sim” mas colocando-se “à boleia” do “não” do Reino Unido? Com efeito, a diplomacia portuguesa sabia antecipadamente que o Reino Unido manteria a sua posição de veto e também conhecia em toda a sua extensão a perspectiva norte-americana. Há certos limites a partir dos quais, pelo menos no futuro previsível, os EUA não aceitarão o desenvolvimento da chamada identidade europeia de segurança e defesa. É preciso sermos claros a este respeito: o compromisso de Berlim representa uma excelente solução mas não parece realista que os EUA aceitem que se vá além dele se quisermos realmente manter, nós europeus, o elo transatlântico através do seu empenhamento militar na Europa. Por isso, é legítimo interrogarmo-nos se Portugal, quando se juntou ao núcleo mais “avançado” em termos de identidade europeia de defesa, não o fez sabendo à partida que a sua posição poucas consequências práticas teria. Claro que o melhor será perguntar ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, mas de preferência quando ele deixar de ser Ministro.

De qualquer modo, e gostava de sublinhar este ponto, a posição portuguesa dá um sinal claro no que se refere ao próprio processo de “identificação” europeia. Mas fá-lo num registo relativamente “moderado”, isto é, tomando as devidas precauções face às reservas britânicas e aos neutros, e salientando sempre a necessidade de manter e reforçar o bom entendimento com os norte-americanos. Por outras palavras: quando interpretarmos este *shift* europeísta de Portugal em contraposição a um atlantismo entendido de forma fixista, convém que não exageremos.

Outra questão extremamente interessante prende-se com a progressiva orientação que tem vindo a processar-se no sentido de afirmar uma especial vocação portuguesa para o Mediterrâneo no que concerne a questões de segurança e defesa. Esta evolução parece sugerir uma tendência para uma redistribuição das responsabilidades e tarefas no quadro continental europeu. Em várias ocasiões têm as autoridades portuguesas referido especificamente uma prioridade relativamente ao Mediterrâneo.

Também neste domínio Portugal dá sinais de querer “reequilibrar” a sua posição juntando-se àqueles que procuram no sul um contraponto à tendencial inclinação que se vem fazendo notar no sentido do norte e do leste. Atente-se aliás no significativo facto que representou Portugal ter aderido, em 1995, à EUROFOR e à EUROMARFOR, com a França, a Espanha e a Itália, perante a alternativa que seria a associação ao Reino Unido e à Holanda em outra área de intervenção. Parece, pois, também relativamente ao espaço mediterrânico, vir a notar-se uma “inclinação” gradual de Portugal que de algum modo assim abandona a ortodoxia “atlantista” entendida nos termos mais rígidos e fechados.

Haveria ainda vários outros elementos a chamar à colação neste breve inventário dos factores que contribuem para explicar algumas significativas modificações na linha geral portuguesa relativamente às questões de identidade europeia em matéria de segurança e defesa. Não posso infelizmente abordá-los a todos nesta breve comunicação. Mas sempre referirei a evolução da própria posição norte-americana, a qual, apesar do reiterado empenhamento na aliança transatlântica, dá contudo sinais de uma menor valorização do papel que certos aliados europeus se sentiriam vocacionados a desempenhar especificamente na vertente “atlântica” de todo o sistema NATO. A este respeito seria muito interessante comparar a posição portuguesa com a holandesa. Este país, considerado normalmente “atlantista”, tem também vindo a assumir de modo gradual um posicionamento mais próximo do núcleo “europeísta” em termos de conceito de segurança e defesa.

Claro está que todas estas modificações se verificam no quadro de um mesmo sistema global. Não estamos de forma alguma perante mudanças de campo ou de alterações radicais. Dirão alguns que se trata, afinal, de alterações de linguagem, de mero registo ou acento tónico. Com certeza, mas, como diz um provérbio alemão: “É no detalhe que está o diabo”. Por isso se trata de um movimento que merece a nossa atenção.

A confirmarem-se as tendências, não sem previsíveis acidentes de percurso, no sentido de um reforço da integração europeia (e estamos a pensar no longo prazo), parece-me provável – para não dizer inevitável – que Portugal vá acompanhando o reforço do pólo europeísta no quadro de um sistema euro-atlântico. Mas é importante que o faça não prescindindo, antes fortalecendo, as suas específicas vocações – nomeadamente em África – no âmbito extra-europeu. Mas este é assunto que ficará para outra oportunidade.

É necessário reflectirmos sobre esta e outras evoluções. Parece-me importante que instituições como o IDN promovam reflexões sobre tão relevantes matérias para que pelo menos o público mais atento e informado acompanhe de perto o que está em curso relativamente a interesses fundamentais do nosso país. Por vezes, e dada a generalizada falta de debate destas matérias mesmo ao nível político (e refiro-me à própria Assembleia da República), ficamos com a sensação de que Portugal vai-se adaptando a situações de facto consumado em vez de tomar verdadeiras e próprias opções. As questões de doutrina estratégica não podem ser dissociadas da comunidade política e das instituições que numa determinada sociedade maior vocação mostrem para produzir e sustentar essa mesma doutrina.

Security Studies: The Next Stage?

Pinar Bilgin, Ken Booth & Richard Wyn Jones

Security Studies: The Next Stage?

Pinar Bilgin

Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Aberystwyth

Ken Booth

Professor Catedrático de Relações Internacionais na Universidade de Aberystwyth

Richard Wyn Jones

Professor Catedrático de Relações Internacionais na Universidade de Aberystwyth

Since the late 1980s there has been a remarkable change in the way security is conceived, studied and practiced in academic International Relations. During this period, basic assumptions that were once widely regarded as self-evident truths have been challenged in fundamental ways. The result has been a series of stimulating debates about the character and purpose of Security Studies. This article discusses these debates by tracing the development of Security Studies from its Cold War past to its post Cold War present; looking to the future, it argues that a Critical Security Studies approach should represent its next stage.

COLD WAR SECURITY STUDIES

It will come as a surprise to many that 'security' is a relatively new concept in the study of International Relations. The term 'national security' entered the vocabulary of the Anglo-American academic world only after the Second World War. The first reference to the term in US official documents seems to have been the National Security Act of 1947; this aimed to provide 'integrated policies and procedures for the departments, agencies, and functions of the Government relating to national security.'¹ Walter Lippmann offered what some think was the first definition of the term in his *US Foreign Policy: Shield of the Republic* (1943). 'A nation is secure' he wrote, 'to the extent to which it is not in danger of having to sacrifice core values, if it wishes to avoid war, and is able, if challenged, to maintain them by victory in such a war.'² Lippmann's definition hints at the state-centric character of the concept: for him, as indeed for most subsequent security specialists, security could be equated unproblematically with the defence of the state. The largely unreflexive, pro-*status quo* bias of Lippmann's conceptualisation is also underlined by his tendency to use the terms 'security' and 'national security', and 'state' and 'nation' as synonymous.

The academic sub-field of Security Studies expanded in the Anglo-American world in the aftermath of the Second World War – in the Cold War environment its concepts, assumptions and findings helped to sustain.³ In

1 P.G. Bock & Morton Berkowitz, 'The emerging field of national security,' *World Politics* 19 (1966) 10-13.

2 Walter Lippmann, *US Foreign Policy: Shield of the Republic* (Boston: 1943) summarised and quoted in Wolfers, *Discord and Collaboration Essays on International Politics* (Baltimore & London: 1962) 150.

3 Mary Kaldor, *The Imaginary War: Understanding the East-West Conflict* (Oxford: 1990).

the United States, security was studied under the title 'National Security Studies,' but in Britain it was called Strategic Studies.⁴ Both were premised on the same basic set of assumptions, namely that Security Studies should focus on the state as the 'referent object,' and on the military dimension of security. This 'conceptual focus' on states (conceived in unitary, 'billiard ball' terms) had far-reaching implications. It meant that Cold War Security Studies was not only *about* states (with the security of individuals, for example, being subsumed under the ambit of the state) but was also orientated towards the *needs* of states. Thus Security Studies regarded itself as generating information and analysis for states, and specifically the ruling elites within them, with respect to military attitudes and behaviour. This was expressed by Edward Luttwak as follows: 'Strategy is not a neutral pursuit and its only purpose is to strengthen one's own side in the contention of nations.'⁵

Cold War Security Studies was therefore a sub-field of International Relations devoted to states, strategy and the status quo. True, during the era of détente and oil shocks (1969-1976) a broader range of issues was allowed on to the agenda in recognition of the growing sensitivity of economic and human rights concerns. But this constituted more of a parenthesis than a break; things returned quickly to security-business-as-usual with the re-intensification of the Cold War in the late 1970s.

Security thinking during the Cold War was dominated by the outlooks of political realism. The realist position was expressed by one of its exponents as follows:

Realists tend to be conservative in their views...[they] tend to accept a world subdivided into independent sovereign states as being the normal, if not the permanent condition of international society, and they consider realpolitik an inescapable feature of the international environment....The realists also emphasise the ubiquity of the power struggle, and their literature is dominated by the concepts of national power and interest. Conflict is regarded as an inescapable

4 The Soviet Union, having its own 'nationalities question' opted for the term 'state security' instead of 'national security'. See Caroline Thomas, 'Conclusion: Southern instability, security and Western concepts - on an unhappy marriage and the need for a divorce,' in *The State and Instability in the South* Caroline Thomas, & Paikiasothy Saravanamuttu, eds. (London: 1989) 176.

5 Edward N. Luttwak, *Strategy and History: Collected Essays*, vol II. (New Brunswick & Oxford: 1985) xiii.

condition of international life. This simple assumption is the starting point of realism.⁶

Contemporary critics of realism are sometimes attacked by realists for caricaturing this old tradition of thought about the world, but as the quotation shows, Cold War realists themselves projected a picture of their assumptions that was as simple as it was bleak.

During the first decade of the Cold War (1945-55) security analyses concentrated on issues of nuclear deterrence and aggression, massive retaliation and limited war, nuclear surprise attack and arms racing. The emphasis placed on the nuclear dimension of strategy during this period is difficult to exaggerate. In the following three decades (1955-1985), the same issues were tackled but within the context of increasingly self-conscious attempts to place the study of security on more methodologically sophisticated and rigorous foundations. Major theoretical development concentrated on four main themes, namely nuclear deterrence, disarmament and arms control, crisis management and limited war. The decade between 1955 and 1965 was a particularly fruitful one, characterised as it was by both intellectual efflorescence and institutional consolidation. John Garnett has described it as the 'golden age' of strategic thinking.⁷

Despite its growing prominence and prestige, Security Studies always had its critics and detractors. Even during its 'golden age' Cold War heyday there was criticism of the methods and integrity of strategic analyses and analysts. The former were criticised, for example, for being pseudo-scientific, while the latter were criticised for their close involvement with governments on the grounds that this was not compatible with scholarly independence.⁸ Furthermore, the mainstream output of the 'golden age' never appeared to be particularly convincing for those states and peoples with alternative world views, less complacent attitudes towards the status quo, or with different security interests. Events as diverse as the 'Ban the Bomb' marches in Britain in the late 1950s and early 1960s, and the growth

6 John Garnett, 'Security Studies and its assumptions,' in *Contemporary Strategy*, 2nd ed., vol 1, John Baylis et al. (New York & London: 1987) 9-10.

7 John Garnett, ed. *Theories of Peace and Security: a Reader in Contemporary Strategic Thought* (London: 1970).

8 For a range of criticisms and defences, see Hedley Bull, 'Strategic Studies and its Critics,' *World Politics*, XX: 4 (July 1968) 593-605; Colin Gray, *Strategic Studies: A Critical Assessment* (London: 1982); and Philip Green, *Deadly Logic: The Theory of Nuclear Deterrence* (Columbus: 1966).

of Peace Research in North America, Scandinavia and elsewhere illustrate the cross-cutting differences over the theory and practice of security that existed even within the West. Outside Europe the relevance of Anglo-American strategic-realist discourse was limited to elites on the periphery attempting to ingratiate themselves with their superpower backers, and to those caught-up in the logic of global containment and 'limited' wars. During the 1970s, Cold War Security Studies saw more emphasis placed on area studies, history and political psychology. Good work was done, for example, on psychology and deterrence, and aspects of Soviet military policy. It was also during this period that economic – in addition to military – aspects of security began to find some space on the security agenda, but the broadening should not be exaggerated, and with the onset of the Second Cold War following the collapse of detente and the arrival of the Reagan-Brezhnev era, the security agenda of the superpowers and their mainstream analysts returned to its nuclear focus with a vengeance. Such issues as 'prevailing' strategies, nuclear winter, ballistic missile defence and nuclear blackmail dominated security thinking, and in particular President Reagan's Strategic Defence Initiative ('Star Wars') and the debate surrounding theatre nuclear weapons (Cruise missiles and SS-20s). But significantly, some individuals and social movements refused to accept the mainstream response to the Second Cold War. They were committed to a search for alternative ways of thinking about, and acting for, security. We will now turn our attention to two of the main strands of thought which sought to challenge mainstream, militarised thinking: the 'alternative defence' and the 'Third World security' schools.

The 'alternative defence' school

Among those who refused to accept security-business-as-usual was a school of thought whose proponents came to define their approach as 'alternative defence.' Their central tenet was that the unilateralist and zero-sum notions of security prevalent during the Cold War were actually destabilising, and the major source of insecurity in international relations. Real peace and security was not just the absence of war, but rather depended on the establishment of the conditions for social justice and mutual understanding – a view also shared by academic Peace Research.⁹ In addition to taking away the reasons

⁹ Kenneth Boulding, *Stable Peace* (Austin: 1978); Johan Galtung, 'Violence, Peace and Peace Research,' *Journal of Peace Research*, 6:3 (1969) 167-192.

for conflict, 'alternative defence' thinking concentrated more urgently on seeking means whereby the dangerous military confrontation of the Second Cold War could be mitigated.¹⁰ Consequently they developed ideas and policies such as common security, non-offensive defence, a nuclear freeze, military confidence building, democracy and disarmament, 'détente from below,' and alternative security orders.¹¹

The 'alternative defence' school was not interested in theory for theory's sake; it was desperately concerned to promote alternative security practices, to overcome dangerous Cold War norms. Their ideas also helped stimulate politicians such as the left-of centre Western 'men of affairs' responsible for the influential report published in 1982 and titled *Common Security: A Programme for Disarmament*. In its introduction, Olof Palme wrote:

Our alternative is common security...[The two sides] can survive only together. They must achieve security not against the adversary but together with him. International security must rest on a commitment to joint survival rather than on a threat of mutual destruction.¹²

The impact of 'alternative defence' thinking on politicians dissatisfied by the militarised, hide-bound nature of mainstream security thinking is difficult to assess, but the school's main impact of the school was felt through its involvement with social movements, including the US 'Freeze' movement, the UK based Campaign for Nuclear Disarmament (CND), and END (European Nuclear Disarmament). Strengthened by the developing ideas of 'alternative defence' specialists, these movements challenged the prevalent notion that state leaders, their advisors, and military and academic Security Studies, always knew best about matters relating to peace and security. The definition of 'expert' became challenged. They also underlined the constructive role that citizens' initiatives could play in trying to wind down the potentially catastrophic tensions that had built-up between East and West.¹³ Support for

10 See Nicholas J. Wheeler & Ken Booth, 'The security dilemma,' in *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World*, John Baylis & N.J. Rengger, eds. (Oxford: 1992) 45-50.

11 See Independent Commission on Disarmament and Security Issues, *Common Security: A Programme for Disarmament* (London: 1982); Alternative Defence Commission, *Defence Without the Bomb* (London: 1983) and *The Politics of Alternative Defence* (London: 1987).

12 *Common Security: A Programme for Disarmament*, ix.

13 David J. Dunn, 'Peace Research versus Strategic Studies,' in *New Thinking About Strategy and International Security*, Ken Booth, ed. (London: 1991) 57.

the 'alternative' defence school was given by the phenomenon of 'conversion on retirement' – when senior military officers from a number of Western countries announced their dissatisfaction with existing policies once they had left office.

Thatcherites and Reaganites claimed that proponents of 'alternative defence' and their allies in the peace movements were wittingly or unwittingly aiding the Kremlin. What actually happened was rather different. The transformation that took place in Soviet grand strategy resulted in part from internal reassessments of the Soviet Union's position,¹⁴ but the influence of external thinking on both the transformation itself, and the form taken by it should not be underestimated.¹⁵ Gorbachev's 'new thinking' after 1986 was directly influenced by 'alternative defence' thinking, and was characterised by the same principles as those espoused by Western 'alternative' thinkers. The transmission belt for these ideas were the contacts that developed between 'alternative' specialists across the 'iron curtain' divide. The Soviet leaders' pursuit of the policies advocated by the 'alternative defence' school helped to revolutionise threat perceptions and political relations across Europe. After decades of impasse, Soviet reductions in force sizes and shifts in posture led to a situation where diplomatic negotiations and mainstream academic thinking about arms control and disarmament began to lag badly behind the dramatic changes occurring outside the conference chambers.¹⁶ Through the practice of 'common security,' Gorbachev took away the West's threat, mitigated the security dilemma, and unwound the militarised Cold War knot.

'Third World security' thinking

The theory and practice of security in the Third World challenged Cold War security 'common-sense' in several important ways.¹⁷ First, a number

14 Michael McGwire, *Military Objectives in Soviet Foreign Policy* (Washington: 1987); *Perestroika and Soviet National Security* (Washington: 1991)

15 Thomas Risse-Kappen, 'Ideas do not float freely?: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war,' *International Organization* 48, 2 (1994) 185-214.

16 Jane O. Sharp, 'Disarmament and Arms Control,' in *New Thinking About Strategy and International Security* op.cit., 121ff.

17 It has become less and less meaningful to speak of the Third World since the term was first coined during the 1950s. It was their under-developed economies which brought this otherwise diverse states together under the banner 'Third World.' As they began to diversify in economic terms, and especially after the dissolution of the 'Second World', the use of the term 'Third World' has become increasingly problematic. See Caroline Thomas, *In Search of Security: the Third World in International Relations* (Boulder, Colorado: 1987) 1-2, for a discussion of the problematic nature of the term.

of academic specialists on the Third World argued that the ethnocentric bias inherent in some of the central assumptions of Security Studies meant that its concepts were of limited analytical relevance to the rest of the world.¹⁸ They noted, for example, that it was the Western realist conception of the state that shaped Cold War conceptions and practices of security. In the developed West, threats to security were (and still are) conceived in terms of external threats to the state, whereas the reality in many parts of the Third World is that security threats usually emanate from inside, as a result of oppression, economic incapacity, social stress or whatever. This insight was without doubt an important corrective to mainstream conceptualisations of security even if some Third World states (the more settled ones) did have a theory and practice of security that was oriented towards external threats. It should also be noted that it is not only in Third World countries that security policy played (and indeed, plays) a vital domestic role. Many Western states have also utilised security policy in order to ameliorate internal problems – be they low levels of domestic cohesion or growing economic difficulties. Governing elites in both the West and the Third World utilise foreign and security policy to help constitute an identity for the state, enhance domestic cohesion, or simply to maintain their grip over domestic public opinion.¹⁹ The point is that the character of Third World states makes the domestic dimension of the theory and practice of security more visible there.

Another Third World criticism of Cold War security thinking was that it tended to reduce consideration of all security problems to an analysis of their impact on the strategic balance between East and West. It was a rejection of the bipolar outlook of both superpowers and their allies that led Third World states to set up the Non-Aligned Movement. In practice, given the structural and strategic position of so many members, Third World non-alignment was imperfect. Some ostensibly non-aligned states had close links with one or other superpower. Nevertheless, the ideology of non-alignment represented a direct challenge to mainstream Western security thinking.

The theory and practice of security in the Third World also challenged the militarised focus of Cold War Security Studies. From the mid-1960s

18 Caroline Thomas, 'Third World security and Western concepts: on an unhappy marriage and the need for a divorce'.

19 See Mary Kaldor, *The Imaginary War*; and David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity* (Manchester: 1992).

onwards some Third World and left-of-centre opinion elsewhere began to see the grip of an iniquitous international economic system as a major security issue for Third World societies. Specifically, they recognised that peace and security were predicated on economic stability and development.²⁰ The consequent demand for a re-ordering of global economic relations was articulated in the call by the Third World 'Group of 77' for a New International Economic Order. While this idea floundered, leaving large parts of the Third World prey to falling living standards and even further economic marginalisation in the 1980s, the demand for a more comprehensive notion of security again provided a fundamental challenge to Anglo-American Cold War security thinking. The vulnerability of the economies of Third World countries, coupled with the relative weakness of their political institutions and lower levels of social cohesion, condemned them to a peripheral role within the global order as currently constituted. Accordingly, these states did not necessarily regard change in the status quo as a threat. Indeed, change could enhance security provided that it led in the desired direction – that is, towards an international economic structure sensitive to their needs. The Third World's 'Search for Security' – to use Caroline Thomas's phrase – was therefore characterised as least as much by nation-building, and the development of effective systems for the distribution of food and health services, as it was by the defence of the status quo through military power.²¹

Despite these important differences between the ways in which different schools in the Third World and the West conceptualised security, there were also important similarities, especially among governments. In particular, security in both cases was understood in terms of strengthening the state. Even notions of 'comprehensive security' used by some Third World governments were adopted in the context of attempts to develop what Mohammed Ayoob terms 'adequate stateness'²² – by which he means enhancing the legitimacy of the state, often at the expense of particular groups within it. It was therefore simply not the case, as Thomas claims, that '[the Western] conception of security was basically top down, while the other [Third World] was bottom up.'²³ Rather, bottom up views of

20 Abdul-Monem M. Al-Mashat, *National Security in the Third World* (Boulder & London: 1985) 11.

21 Caroline Thomas, *In Search for Security*, 1.

22 Mohammed Ayoob, 'Defining security: a subaltern realist perspective,' in *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, Keith Krause and Michael C. Williams, eds. (London: 1997) 140.

23 Thomas, 'Introduction,' *Conflict and Consensus in South/North Security* (Cambridge: 1989) 4.

security were voiced by radical social movements in the Third World, by peace movements and 'alternative defence' thinkers in the West, and eventually, by the Secretary General of the Communist Party of the Soviet Union.

AFTER THE COLD WAR: SECURITY OPENS UP

Given the symbiotic relationship between Security Studies and the Cold War, it is not surprising that the end of the latter has led to a crisis in the former. After all, it was Cold War animosity that not only provided the subject with the bulk of its subject matter, but it also underpinned the socio-political context in which Security Studies could attract the funding necessary to support its institutional infrastructure. As a result, since the end (or perhaps 'endings'²⁴) of the Cold War, the study of security has witnessed a series of fundamental debates. These have ranged over such issues as the definition of security, the appropriate referent for security, the methodology by which security should be studied, and the agenda for security in the 1990s and beyond. In the second part of this article we review three of the most significant of these debates: over 'broadening' the security agenda beyond narrowly military concerns; the issue of 'securitization' and 'desecuritization'; and the crucial question of the appropriate 'referent object' for security. Before we go on, however, it is important to stress that it is very easy to exaggerate the extent to which '1989' marked a turning point in Security Studies: as we have shown, there was a serious body of non-mainstream thinking before the end of the Cold War, and it will be evident that there remains much traditionalist thinking today.

'Broadening' security

The unfolding events in the immediate aftermath of the dissolution of the Soviet Bloc confirmed the worries of those who called for a broader security agenda to accommodate new – or old, but hitherto neglected – issues. Overnight, security specialists trained during the Cold War found themselves unable to account for the new threats, let alone recommend

24 Cynthia Enloe, *The Morning After: Sexual Politics at the End of the Cold War* (London: 1993).

measures against them. Numerous analysts existed with expertise in nuclear deterrence, arms control, limited war and crisis management,²⁵ but few had the expertise to deal with the pressing issues of the post-Cold War years, such as the break-up of states (and ensuing problems such as ethnic conflict, refugee flows, famine), the need for the peaceful settlement of disputes, understanding the politics of identity, expertise in confidence-building, humanitarian intervention, conventional war, regional security in the Third World, and so on.²⁶ As we have already noted, Cold War Security Studies concentrated almost exclusively on actual or potential armed conflict between the superpowers, and as a result, specialised knowledge of other issues and other areas was sparse. Witness, for example, the way in which the study of crisis management was based almost exclusively on the Washington-Moscow rivalry.²⁷

The concentration of Cold War security thinking on the military dimension of world politics was mirrored by much post-Cold War state practice. In 1992, world-wide spending on defence was \$815 billion. In contrast, total spending on UN peacekeeping three years after the demolition of the Berlin wall was a mere \$1.9 billion. Put in other terms, for every \$1000 that member states of the UN spent on their armed forces, they only spent on average \$1.40 on peacekeeping (1993 figures).²⁸

Barry Buzan's seminal study *People States and Fear*, was the first sustained attempt from within Security Studies to re-think its central, core concept of 'security'.²⁹ Buzan, taking on board work by the 'alternative defence' school and Third World specialists, called for the broadening of the

25 See *inter alia* Bernard Brodie et al., *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order* (New York: 1949); Bernard Brodie, *Strategy in the Missile Age* (Princeton, NJ: 1959); Herman Kahn, *On Thermonuclear War* (Princeton, NJ: 1960); Morton Halperin, *Limited War in the Nuclear Age* (New York: 1963); Phil Williams, *Crisis Management: Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age* (London: 1976); Kenneth Waltz, 'The spread of nuclear weapons: more may be better,' *Adelphi Papers* 171 (1981) 1-32; Roman Kolkowicz & Niel Joeck, eds. *Arms Control and International Security* (Boulder: 1984); John Mearshreimer, 'Back to the future: instability in Europe after the Cold War,' *International Security* 15: 1 (1990) 5-56; Colin Gray, *House of Cards: Why Arms Control Must Fail* (Ithaca: 1992).

26 See Ken Booth, 'Security and self: reflections of a fallen realist,' in *Critical Security Studies*, op. cit., esp. 104-109

27 See *inter alia* Alexander L. George, ed. *Avoiding War: Problems of Crisis Management* (Boulder, Colorado: 1991); Richard Ned Lebow & Janice Stein, *We All Lost the Cold War* (Princeton, NJ: 1994); Eric Herring, *Danger and Opportunity: Explaining International Crisis Outcomes* (Manchester & New York: 1995).

28 The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (Oxford: 1995) 113, 125.

29 Barry Buzan, *People, States and Fear: International Security Studies in the Post-Cold War Era* (New York & London: 1991 [first published in 1983]).

concept beyond a purely military focus. He criticised those conceptions and practices of security 'bound to the level of individual states and military issues' as being 'inherently inadequate'.³⁰ While maintaining that states were the 'dominant' units and national security 'the central issue', Buzan at the same time argued that the security of human collectivities more generally had to be taken seriously, which in turn required analysts to get to grips with the multidimensional nature of security.³¹

Parenthetically, it should be noted that Buzan's broader conception of security ran parallel with some of the ideas of the Peace Researchers and World Society thinkers who, from the 1960s onwards, had gradually widened their conceptualisations of both peace and violence.³² They argued that 'peace' signifies more than simply the absence of direct physical violence; peace should also capture some notion of international cooperation and the fulfillment of human potential. A distinction thus came to be drawn between 'negative' and 'positive' conceptions of peace. 'Negative peace' was used to refer to the absence or prevention of armed conflict, while 'positive peace' referred to the establishment of the conditions necessary for the (sustainable) fulfillment of human potential, namely social justice, economic equity, and ecological balance. The achievement of 'positive peace' required the overcoming of what were identified as forms of 'structural violence'; that is, those socio-economic institutions and relations which while not necessarily associated with direct physical violence, nevertheless oppress so many human beings and damage – indeed shorten – their lives. As will be discussed later, this concern for the well-being of individuals rather than states, and the belief that real security could only be achieved through human emancipation, later became identified with the Critical Security Studies approach.

Buzan proposed to broaden the conceptualisation of security to include four other 'sectors' (political, economic, societal and environmental) in addition to the military dimension. His argument was that the military aspect of security had until then been paid 'disproportionate' attention. This had resulted two consequences. First, the other dimensions had

30 Buzan, *People, States and Fear*, 1-6.

31 David A. Baldwin stresses that the multidimensionality of security is 'not a new discovery'. He cites Arnold Wolfers as the first author to dwell on the issue of multiple dimensions of security (in 1952). See Baldwin, 'The concept of security,' *Review of International Studies* 23: 1 (1996) 23.

32 Johan Galtung, 'A Structural Theory of Imperialism,' *Journal of Peace Research* 8(1971), pp. 81-117; and Paul Smoker, Ruth Davies & Barbara Munske, eds., *A Reader in Peace Studies* (Oxford: 1995), especially the chapters by Johan Galtung, Betty Reardon, and Birgit Brock-Utne.

received inadequate attention. The tendency to reduce security to military issues not only encouraged the strategic accountancy which characterised much of Cold War Security Studies – the so-called ‘bean-counting’ approach – but it also deprived security analyses of the depth and breadth which the complexities of an interdependent world require. This reductionist approach to security had earlier critics from within the realist ranks, notably George F. Kennan, the author of the famous ‘X’ article.³³ He was a staunch opponent of what he termed as ‘the flat and inflexible thinking of the Pentagon, in which the false mathematics of relative effectiveness [of nuclear weapons] was given a sort of absolute value’ whilst all other possible factors were left outside the equation ‘as of no demonstrable importance.’³⁴ One of these factors – and again something that Kennan has been concerned with for many years – has been environmental issues. These, together with economic matters have only recently attracted the attention of some Western security specialists, even though they affect the calculations of policy makers – and of course, peoples’ perceptions of their own security in many countries.

Buzan argued that by concentrating primarily on the military dimension of security, analysts became too preoccupied with ‘national’ security perspectives ‘where competitive self-interest dominates perceptions, and consequently discourages analyses of security interdependence and the systemic aspects of the concept.’³⁵ For example, by their nature, environmental threats can only be ameliorated by common, cooperative action – the same is true of many other security problems. But because of their preoccupation with zero-sum, inherently conflictual notions of security, traditional analysts contribute little to understanding and overcoming these problems. The growing realisation of the imminence and seriousness of threats such as environmental degradation, overpopulation and intra-state ethnic conflicts, serves as a reminder of the inadequacy of Cold War Security Studies’s concentration on inter-state, military conflict. Despite the evident rationality of their position, those calling for a broader understanding of security have generated fierce opposition from those who remain committed to the narrower Cold War focus.

33 X [George F. Kennan], ‘Sources of Soviet Conduct,’ *Foreign Affairs* 25: 4 (July 1947) 566-82.

34 George F. Kennan, *Memoirs: 1950-1963* (London: 1973) 110-111.

35 Barry Buzan, ‘Is international security possible?’ in *New Thinking About Strategy and International Security* op. cit., 36.

The case for continuing with an essentially military focus for Security Studies was given articulation in a much-read but disappointing article in 1991 by Stephen Walt entitled 'The renaissance of security studies'.³⁶ Walt seems to concede much of the force of the arguments for a broader agenda, stating that '[s]uch proposals remind us that non-military issues deserve sustained attention from scholars and policy makers, and that military power does not guarantee well-being.' Despite this, he opposes a broader understanding of security, apparently for two main reasons. First, he fears that a broader agenda will lead to a diminution in the attention paid to military threats, which he stresses have not been eliminated despite the end of the Cold War. Second, he is concerned that a broader conception of security will undermine the coherence of Security Studies as a field of academic study. In his view, to broaden the conception of 'security' underpinning Security Studies 'would destroy its intellectual coherence and make it more difficult to devise solutions to any of these important problems.'³⁷

Neither of these arguments is convincing. The implication of Walt's first point is that those attempting to develop a broader understanding of security are unconcerned about military issues, or indeed, believe that military threats have been eliminated. This is far from the case. While it may be legitimate to posit the declining utility of force in some parts of the world, this is certainly not the case in others, and proponents of a broader understanding of security are well aware of this. Indeed, part of the case for broadening is that this encourages analysts to develop a fuller understanding of the inter-relationship between threats (or what Buzan calls 'sectors') in different regions. The analytical benefits of seeing security threats in a comprehensive fashion could well have significant practical implications for conflict-prevention, in that making non-military threats a part of the security agenda might make it possible to prioritise and manage them before they became intractable and possibly militarised. So, far from being a flight from 'hard-headed reality,' the move to broaden security actually allows a more variegated and realistic assessment of the dynamics of people's lives and well-being and how to meet them.

36 Stephen M. Walt, 'The renaissance of security studies,' *International Studies Quarterly* 35: 2 (June 1991) 211-39.

37 Walt, 'The renaissance of security studies,' 213.

The weight of Walt's second point, that broadening will lead to incoherence, is diminished by a crucial inconsistency in his own argument.³⁸ While issuing a warning against broadening security, Walt simultaneously advocates his own very lengthy research agenda; this includes the role of domestic politics, the causes of peace and co-operation, the power of ideas, the end of the Cold War, economics and security, refining existing theories, and what he calls protecting the data base.³⁹ So despite his strictures against broadening, Walt's own position on the future of the study of security is to suggest just that! In effect, Walt is conceding that if analysts maintain a narrow militarised, state-centric notion of security, their work will become progressively irrelevant in the context of the processes of change dominating world politics. We would further argue that Walt's contradictory position whereby he has to abandon the parsimoniousness he covets in order to enjoy the relevance to which he also aspires, is a reflection of the deeper problems facing the realist mind-set which underpinned Cold War Security Studies. This debate that has been taking place over the conceptualisation of security – which traditionally stood at the heart of the discipline of International Relations – is just one manifestation of the crisis in contemporary realist thought. Realism, and in particular its neo-realist variant, are still dominant in Western Security Studies, but security theory is once again lagging behind practice, and the growth of alternative approaches highlights the increasing realisation of its inadequacies. In practice, notions of 'comprehensive security' on the part of governments crossed the Cold War/post-Cold War divide in important regions such as South East Asia,⁴⁰ while even traditionalist governments like that of Britain now make distinctions between 'defence policy' – which deals with military affairs – and 'security policy' – which deals with the broader context of threats to national interests.

38 See Ken Booth and Eric Herring, *Keyguide to Information Sources in Strategic Studies* (London: 1994) 126-7; Richard Wyn Jones, "'Travel without maps": thinking about security after the Cold War,' in *Security Issues in the Post-Cold War World*, Jane Davis, ed. (Cheltenham: 1995) 207.

39 Walt, 'The renaissance of security studies,' 224-228.

40 See Ken Booth & Russell Troad, eds. *Strategic Cultures in the Asia Pacific* (London: Macmillan forthcoming).

'Securitization' and 'desecuritization'

Attempts to restrict conceptions of security to a narrowly military focus are rendered problematic not only by the interdependence of various types of threats, and the (growing) salience of those which are non-military in character (especially for some peoples and regions), but also by the particular role that the term 'security' plays in political discourse. As Ole Wæver's work has argued, the 'speech act' of labelling an issue – military or non-military – as a security issue has the effect of rendering it of particular urgency, and mobilising extraordinary measures to deal with it.⁴¹ Wæver's concern is with what he calls 'securitization'; that is, how do particular issues come to be labelled as 'security' concerns, and what are the implications of this process? Concern has been expressed that 'securitization' renders problems more intractable by invoking militarised, conflictual mind-sets and responses. Wæver himself has asked: 'is it all to the good that problems such as environmental degradation be addressed in terms of security?' because 'addressing an issue in security terms still evokes an image of threat-defence, allocating to the state an important role in addressing it. This is not always an improvement.'⁴² In the light of this concern, he goes on to argue that the most appropriate political response should be to attempt to 'desecuritize' issues – that is, remove them from the security agenda.

The fears underlying Wæver's call for a politics of 'desecuritization' echo the argument of Daniel Deudney against broadening security. Deudney is concerned that identifying more issues, in particular environmental problems, as security issues will simply encourage inappropriate militarised, zero-sum responses to them. He argues that 'the effort to harness the emotive power of nationalism to help mobilise environmental awareness and action may prove counterproductive by undermining globalist political sensibility' thereby making environmental threats insoluble. Deudney's worry is that declaring environmental problems as threats to national security will create a sense of 'us vs. them' or 'insider vs. outsider,' in other words an antagonistic atmosphere. As he rightly points out, 'in the environmental sphere "we" – not "they" – are the

41 Ole Wæver, 'Securitization and desecuritization,' in *On Security* (New York: 1995) 46-86.

42 Wæver, 'Securitization and desecuritization,' 47.

“enemy”.⁴³ In other words, Deudney believes that it is inappropriate to ‘securitize’ environmental issues.

Deudney’s response may be seen as illustrative of the problematic nature of Cold War conceptions and practices of security, i.e. the tendency to view security as always being sought *against* an adversary – be it another state or ‘the enemy within’. This was one of the problems identified by the ‘alternative defence’ school in their critique of mainstream security thinking and practice during the late 1970s and 1980s. The counter-strategy which they posited was the notion of common security, i.e. security achieved together *with* another not *against* it. As Deudney himself accepts, this concept of security is entirely in harmony with the approach required to address environmental degradation.⁴⁴ So the problem seems to be not so much ‘securitization’ in itself, but rather the meaning attached to the term security: if security is understood in zero-sum, militarised terms then ‘securitization’ may well be a dangerous development, but if security is conceived in a co-operative, holistic manner, ‘securitization’ may well be extremely positive given its considerable mobilisation potential. Moreover, given that ‘securitization’ is ubiquitous – that all kinds of social groups, as well as states, ‘securitize’ issues which they regard as engendering insecurity – attempts to ‘desecuritize’ and narrow the security agenda are likely to prove fruitless. A more plausible and hopeful approach, both pragmatically and intellectually, is to change the way security is conceived and practiced – to make it less confrontational, less status quo oriented, less state-centric, and less reliant on the military instrument, all the time cognisant of the fact that in an interdependent and globalising world system, many significant threats are ‘threats without enemies’ which can only be dealt with through co-operation.⁴⁵

The problem for the future of Security Studies therefore lies more with those who continue to conceive and practice security in competitive terms, than with their critics. As long as security is perceived as a zero-sum game, simply broadening the agenda will not be enough to develop new ways of thinking relevant for the next millennium. Security interdependence must become entrenched in our thinking. It is only in this way that issues such

43 Daniel Deudney, ‘The case against linking environmental degradation and national security,’ *Millennium* 19: 3 (1990) 461-8. Also see Jef Huysmans, ‘Migrants as a security problem: dangers of “securitizing” social issues,’ in *Migration and European Integration: the Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Robert Miles & Dietrich Thränhardt, eds. (London: 1995) 53-72.

44 Deudney, ‘The case against linking environmental degradation and national security,’ 468-9.

45 See Simon Dalby, ‘Security, intelligence, the national interest and the global environment,’ *Intelligence and National Security*, 10 (October 1995) 176.

as water scarcity in the Middle East, for example, will cease to be seen in competitive and confrontational terms. When security is conceived in collaborative terms, the 'securitization' of non-military issues would constitute the first step towards their solution.

Whose security? the referent object of security

Coming to terms with the multidimensional nature of security by way of broadening the agenda has been a significant step in developing Security Studies, both in terms of accounting for the range of threats to 'real people in real places' across the world, and potentially at least, in terms of offering a set of practices calculated to enhance human security. The broadening agenda includes threats such as human rights violations, social injustice, environmental degradation and economic deprivation. These are threats which have not usually been addressed by state security policies (and indeed, are often caused by them), but have nevertheless been encountered by individuals and groups in their daily lives.⁴⁶

Broadening the research agenda alone is not satisfactory so long as our conception of security continues to privilege the state, regarding it as the sole legitimate focus for decision-making and loyalty (that is, *statism*). As was discussed earlier, security thinking during the Cold War treated the state as its subject, its primary referent. Based on realist premises, it emphasised 'national security' as opposed to the security of individuals, groups of one sort or another, civil society, world society or what many regard as common humanity' – not to mention the security of the less powerful nations or 'sub-nations' within the multinational state. According to this view, the state, in theory at least, provides security for all those over whom it has jurisdiction. Practice, however, shows that states – their governments and ruling elites – always tend to prioritise threats to their own security and often end up neglecting those posed to particular individuals or groups within the state, and certainly humanity as a whole. There are many more 'gangster' states – run for the well-being of a minority elite – than states that operate as 'guardian angels'.⁴⁷ The very widespread pattern of political oppression, human rights

46 Cynthia Enloe, *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics* (Berkeley, California: 1990).

47 Nicholas J. Wheeler, 'Guardian Angel or Global Gangster: The ethical claims of International Society revisited,' *Political Studies* 44: 1 (March 1996) 123-136.

violations and torture attests to this. Nevertheless, most security analysts continue to consider those threats posed to the security of 'the state' as being more important than others, and have tended to ignore the reality that the 'protection of state sovereignty' is in fact almost always synonymous with the enhancement of regime security.⁴⁸

The tendency to privilege an uncritical conception of the state is manifest in the old distinction drawn between 'high and low' politics. According to this distinction, anything relating to *state* security becomes an issue of *high* politics, in contrast to other less important issues of *low* politics; so strategy, for example, is regarded as high politics, while human rights is consigned to the status of low politics. When a broader security agenda dissolves the distinction between high and low politics, it might be thought that this in turn invites consideration of threats posed to units other than the state. However, not all authors who are in favour of a broader understanding of security agree with the need for considering bodies of people other than states as referents for security.

There are differing positions as regards the appropriate referent(s) for security. Barry Buzan, in *People, States and Fear* mentions other potential referents at the sub and supra-state levels, but he concludes that because it is 'states' that act for security, states have to be prioritised.⁴⁹ In Buzan's work, it is possible to see that one can still claim to be a realist while advocating a broader security agenda. However, there is a crucial inconsistency in Buzan's argument, and this stems from his confusion of the concepts of *agency* and *referent*. The state may be the major agent that acts for security, but this does not necessarily require its own security to be prioritised by the analyst (a mother is the main *agent* in terms of the security of her baby, but this does not mean that she is the primary *referent* in the relationship: she practices security for her child).

Buzan, in a later work he co-authored with Ole Wæver, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre, developed the concept of 'societal security'.⁵⁰ This new formulation of the referent for security has come under severe criticism.⁵¹ Martin Shaw points to the pitfalls of focusing on societal

48 Brian Job, ed., *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States* (London: 1992).

49 Buzan, *People, States, and Fear*, 329.

50 Ole Wæver et al., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (London: 1993). It should however be noted that the authors limit their analysis and conclusions to Europe.

51 See Martin Shaw, *Global Society and International Relations* (Cambridge: 1994) 102; Bill McSweeney, 'Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School' *Review of International Studies* 22 (1996) 81-93; Wyn Jones, 'Travel without maps.'

security because this level of analysis omits other levels 'such as the security of individuals; of women as women; of couples and families; of mixed-ethnic groupings; and of those who refuse or downgrade ethno-national identities in favour of pluralist ideals.' Shaw's preferences lie in 'a sociologically adequate concept of security' that takes into consideration all of the aforementioned levels *and* change – that is, how actors at all levels are constituted, for what purpose, and how these processes may change in time.⁵² As will be seen, the Critical Security Studies approach embraces multiple referents for conceptualising security, and also stresses the importance of understanding change.⁵³

By exposing the dependence of Cold War Security Studies on the assumptions of the realist approach to International Relations, notably its state-centrism, we are reminded that security is a derivative concept. That is, our conceptions of security depend on the particular philosophical world-view we adopt. It is these philosophies that tell us what the world is like, and ultimately, whose security we should be concerned with, and how their security may be achieved. Realism, with its portrayal of world politics as a continual struggle for power among sovereign states in an anarchical realm, is obviously not the only possible picture of 'what makes the world go round'. Although realism was dominant during the Cold War, other understandings of world politics have always existed, and it is clear that they have become more influential since the mid-1980s. When conceptions of security are derived from these alternative philosophical perspectives, very different understandings – of referents, agendas and policies for example – emerge. In the remainder of this article, we will outline a conceptualisation of security based on a view of politics which privileges human security rather than statist conceptions of security, and which orientates itself towards the emancipation of people as individuals and groups.

THE NEXT STAGE? CRITICAL SECURITY STUDIES

We have shown that Security Studies in the 1990s has been characterised by a series of debates ranging over fundamental questions. Many valuable

⁵² Shaw, *Global Society and International Relations*, 103.

⁵³ Ken Booth, 'A Security Regime in South Africa: Theoretical Considerations,' *South African Perspectives* 30 (February 1994) 3.

insights have emerged from these exchanges, and there can be little doubt that the field has attained a new level of reflexivity and sophistication – and, we would argue, a new relevance in the era of globalisation. However, with few exceptions, this process of rethinking has generally stopped short of overturning the privileged position of the sovereign state as *the* referent for security, and has not explored the implications of conceptualising security based on a different understandings of world politics. The result is that the *de facto* notion of security utilised by mainstream Security Studies is broader than in the past, but is still resolutely statist in ideology. We believe that Critical Security Studies should be the next stage for Security Studies. This is an approach that continues, and crucially, gives direction to the process of rethinking security that has been taking place since the early 1980s and the end of the Cold War in particular. The need to provide a new Security Studies was underlined by the critique we offered earlier. It was concern at the inadequacies of the realist assumptions underlying the field rather than the attraction of any particular alternative to them, which inspired most of the early attacks on traditional Security Studies in the first place. Critical Security Studies – which is still in an embryonic stage – attempts to bring together these various strands of criticism and weld them into a coherent whole.

Different approaches have important contributions to make to the Critical Security Studies project: the work of alternative defence thinkers in focusing on ‘common security’ and ways of mitigating the security dilemma; the work of Third World specialists in broadening the security agenda and emphasising the role of the structure of the international economic system in engendering insecurity in the ‘peripheral’ worlds; the works of feminists in underlining the relationship between the personal, political and international, and demonstrating the centrality of identity politics to understanding international phenomena; the work of Critical Theorists (of the Frankfurt School) in criticising traditional approaches to theory and in outlining a theoretical approach explicitly oriented towards human emancipation; the work of Peace Researchers in broadening the concept of violence and peace; and the work of world order theorists (WOMPERS) in outlining alternative visions of attainable and sustainable world orders.

The development of Critical Security Studies can also be understood as a particular manifestation of deeper changes underway in the way International Relations is studied. ‘Post-positivist’ approaches have made

inroads into mainstream International Relations hitherto dominated by positivism. According to positivism's scientific-objectivist understanding of knowledge, the role of theory is that of a neutral tool which helps to explain social and natural phenomena: theory and practice are therefore seen as being two mutually distinct enterprises with no necessary connection between them.⁵⁴ Critical Security Studies, on the other hand, follows the post-positivist turn in viewing theory as constitutive of reality. Accordingly, the distinction between theory and practice dissolves: theory is itself regarded as a form of practice, and practice is seen as always being informed, whether consciously or not, by theory. To recognise the dialectical relationship between theory and practice is to become aware that theorising is an inherently political activity. Put simply, theorising can be a self-fulfilling prophecy: if we say the nature of international politics is as classical realists claim – driven by a flawed human nature – then we will behave accordingly and ensure that international politics remains an arena of selfishness and conflict. The very questions we ask, and answers which we give to them, reflect particular assumptions and biases. Consequently, a good theory is one that lays bare, and reflects upon, its own presuppositions, rather than one that hides behind some spurious notion of 'objectivity'.⁵⁵

The assumptions of Critical Security Studies can be highlighted through two key questions asked by its proponents. First, *what is security?* From a Critical Security Studies point of view, security is what we make it. Different world views and political philosophies deliver different views and discourses about security.⁵⁶ A security theory deriving from Critical Theory conceives security as a process of emancipation. Emancipation, in turn, has no objective or timeless meaning; different peoples in different cultural surroundings and socio-political contexts will attach different meanings to the idea. Emancipation is concerned with freeing people, as individuals and groups, from the social, physical, economic, political and other constraints that stop them from carrying out what they would freely choose to do.⁵⁷ As circumstances change, so will the

54 See, for example, Walt, 'The renaissance of security studies.'

55 Robert Cox, 'Social forces, states and world orders: beyond international relations theory,' *Millennium* 10: 2 (Summer 1981) 126-55.

56 See Ken Booth, 'Security and Self: Reflections of a fallen realist,' in *Critical Security Studies*, op. cit. 83-119.

57 See Ken Booth, 'Security and Emancipation,' *Review of International Studies* 17 (1991) 313-26.

goals of emancipation. It is a situational concept concerned with 'concrete utopias'.⁵⁸

The emphasis put on the word 'people' brings us to the second question Critical Security Studies raises: *whose security* is it that we are engaging with? By asking this question Critical Security theorists highlight and challenge the privileged position enjoyed by statism in Cold War Security Studies. This also means taking the broader agenda more seriously than others who favour re-thinking security, but remain statist in outlook. Critical Security Studies rejects statism because the majority of states fail to deliver to their citizens what they promise, i.e. daily security in their lives. Not only do some states fail on their own terms, but even those in the minority who provide security are, by definition, the means not the ends; and Critical Security Studies treats them as such. Moreover, those few states that do provide security for their citizens are able to do so because of their privileged position in the global economic structure. Hence, we believe that there is a need for a broadened and deepened approach to re-thinking security which will be able to account for the multidimensional nature of the security problematic at all levels – individual, group, societal, state, regional, and international. Statism is an irrational way to organise the global politics of common humanity.

The state exists – in theory – to provide security for its citizens, but, contra-Buzan, it is not the sole agent that acts for security. As the examples of 1980s peace movements and 1990s environmental movements show, different agents at different levels may act to promote their own and wider security. Where some humanitarian groups operate at the domestic level, others cross borders to provide famine relief (e.g. Oxfam). Some movements operate beyond borders to help bring change at home (e.g. Palestinian groups or the Chiapas) whilst others are transnational both in character and scope (e.g. Greenpeace, Amnesty International). The activities of progressive social movements strengthen the sense of global responsibility which in turn contributes to the growth and spread of a new form of political community – 'global civil society'. Progressive social movements also provide a new challenge to the top-down perspectives of the Cold War. By connecting the personal, political and international, they introduce a new understanding of what it means to act politically.⁵⁹ Social movements

58 Rolf Wiggerhaus, *The Frankfurt School: Its History, Theories and Political Significance*, Michael Robertson, trans. (Cambridge: 1994) 623.

59 See Mark Hoffman, 'Agency, Identity and Intervention,' in Forbes & Hoffman, 194-241. The relationship between the personal, political and international has been emphasised by feminists among others. See Enloe, *Bananas, Beaches and Bases*.

take action themselves and try to influence governments to take action – as in the case of the global environment with the Rio Summit (1991) and the attempt to delegitimise nuclear weapons in the case of the World Court Project (1992-1997). In sum, in a world of selfish states, there exist multiple agents that act for security and there are multiple referents in need of security. These should all be on the agenda of a Security Studies worth its name in the context of universities.

Critical Security Studies not only challenges the way in which security has traditionally been conceived by broadening and deepening the concept, and by rejecting the primacy given to the state as the referent for, and agent of, security. It also challenges the aim of traditional Security Studies. If, as Robert Cox argues, 'all theory is *for* someone and *for* some purpose,'⁶⁰ those drawn to Critical Security propose that security thinking should be for those who are rendered insecure by the prevailing order, and that its purpose should be to aid in their emancipation. It is important to note here that the Critical Security Studies focus on emancipation does not rule out concern with the military dimension of security. On the contrary, Critical Security Studies favours a fuller agenda, one cognisant of the interrelationships between different 'sectors' of security. Work has been or is being done on critical approaches to nuclear proliferation, strategic culture, regional security in Southern Africa, nuclear deterrence and so on. It also favours a sociologically adequate concept of security which takes into account how different actors in world politics are constituted, interact over time, and may change in the future.

Critical Security Studies sees as crucial the relationship between theory and its historical/social/political context. From a Critical Security Studies point of view, theories are constitutive ('anarchy is what states make of it' as Alexander Wendt has aptly put it)⁶¹ rather than explanatory (as realism with its positivist outlook tells us). The way we think and write about security enables certain practices, whilst disabling others, thereby helping 'shape' reality. What shape the future takes will depend on whose theories get to shape the future. This is why the proponents of Critical Security Studies are concerned more with the search for meaning in international politics rather than the endless accumulation of knowledge or the discovery

60 Robert W. Cox, 'Social forces, states and world orders,' 128.

61 Alexander Wendt, 'Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics,' *International Organization* 46, 2 (Spring 1992) 391-425.

of ultimate philosophical 'foundations,' for they believe that the invention of an emancipatory future is more urgent than any other. Their view of the role of academics is not (and cannot be) that of a dispassionate observer but is rather that of Antonio Gramsci's 'organic intellectual' – hence the need to engage with social and political criticism, replication and practice. One of the attractions of the critical turn in Security Studies is that it should never settle into the complacency of that it seeks to overthrow; for the essence of a critical approach is that it expects change. By turning its own technique on itself, it invites regular renewal, as times and material circumstances change. Critical Security Studies gives space for change. It also focuses on multiple referents and takes into consideration multiple security agents. The world envisaged by Critical Security Studies may seem complex and confusing to some. But so is the world. The complexities of contemporary world politics require a more realistic approach – one more realistic than the abstractions of realist Cold War Security Studies will ever allow. We believe that Critical Security Studies gives us a better handle on what empirically exists and a better guide to practice the enhancement of human security.

The foregoing is a sketch of what we take the Critical Security Studies approach to be at this stage. Although many of the ideas brought together by Critical Security Studies are not new, the label itself is only of recent coinage (May 1994). The subject is being worked out and Critical Security Studies is gaining ground. Literature is being published, PhDs are being researched, academic papers are being given at conferences, courses at the graduate level are being taught, a book series has been started, and people are self-identifying as 'CSS' students. There is plenty of work to be done. The future agenda for Critical Security Studies presently crystallizes around four tasks: to provide critiques of traditional theory, to explore the meanings and implications of critical theories, to investigate security issues from critical perspectives, and to revision security in specific places. Critical Security Studies, as it is today, is a broad school with its students coming from different philosophical traditions and political perspectives. Our preference is an approach with an explicit commitment to emancipation (as opposed to leaving power where it is) and to a notion of common humanity (as opposed to forms of cultural or communitarian essentialism). Critical Security Studies, in our view, is a practical art, not just critique, for security is concerned with how people live – their life chances. An interest in practice (policy relevance) is therefore a crucial part of what is involved

in being a security specialist. Abstract ideas about emancipation will not suffice, nor will postmodern deconstruction without political re-construction. Critical Security Studies begins with critique, but it engages with the real by suggesting policies, agents, and sites of change, to help humankind, in whole and in part, overcome its structural and contingent wrongs.

CONCEPT COMMUN FRANCO-ALLEMAND EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

(Adopté le 9 décembre 1996 à Nuremberg par le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité présidé par Jacques Chirac et Helmut Kohl)

La France et l'Allemagne soulignent leur volonté de tirer ensemble les nécessaires conclusions des modifications intervenues dans le cadre général des conditions de la sécurité en Europe et d'assumer ainsi leur responsabilité historique pour faire progresser l'intégration européenne.

Dans cet esprit, le Conseil franco-allemand de Défense et de Sécurité a décidé de donner à la coopération franco-allemande en matière de sécurité et de défense une impulsion nouvelle, dans une perspective à la fois européenne et atlantique.

A cet effet, nos deux pays sont déterminés à pousser d'un commun accord le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance dans le cadre de sa rénovation et à placer le partenariat transatlantique avec les États d'Amérique du Nord sur une base nouvelle et solide.

Dans le cadre de l'Union européenne, nos deux pays oeuvreront ensemble en faveur de la concrétisation d'une politique européenne de défense commune et de l'insertion à terme de l'UEO dans l'Union européenne.

Les institutions européennes et atlantique ont vocation à s'élargir. Nos deux pays participeront activement à la définition des conditions dans lesquelles les nouveaux États membres et les divers partenaires seront associés, chacun en ce qui le concerne, à l'accomplissement en commun des missions de défense collective de l'Alliance et des missions de gestion de crise menées sous la responsabilité de la communauté des nations.

Le présent concept franco-allemand en matière de défense et de sécurité constitue le cadre pour la poursuite du développement des relations bilatérales entre la France et l'Allemagne en matière de défense et de sécurité. Le concept repose essentiellement sur les quatre éléments suivants:

- La définition des objectifs communs pour nos politiques de sécurité de nos pays.
- Une analyse commune de l'environnement et du cadre de sécurité de nos pays.

- Une approche commune pour la stratégie et les missions des forces armées.
- Des directives communes pour la coopération militaire, y compris la constitution de capacités militaires communes, Les instances de la coopération du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité veilleront, dans leurs futurs travaux visant à intensifier la coopération dans le domaine militaire et en matière d'armement, à se référer à ce concept commun ainsi qu'aux directives fixées par le Conseil.

I. LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE: UNE COMMUNAUTÉ DE DESTIN ET D'INTÉRÊTS

La communauté de destin qui unit la France et l'Allemagne repose en particulier sur un consensus concernant les questions fondamentales stratégiques et de société. La France et l'Allemagne considèrent la sécurité intérieure et extérieure comme des missions centrales de l'État, dont l'accomplissement exige l'implication de toute la nation, notamment de la jeunesse.

I.1. Nos intérêts de sécurité sont de plus en plus inséparables

Les progrès de l'intégration européenne renforcent les liens politiques, économiques, commerciaux et sociaux entre nos pays, à un point tel que leurs intérêts de sécurité deviennent inséparables.

La France et l'Allemagne, membres de l'Union Européenne, de l'Alliance atlantique et de l'UEO, sont au coeur de ce réseau de solidarités par leur position géographique, leur poids démographique et économique et leur engagement ancien en faveur de la construction européenne.

I.2. Des objectifs communs

La politique de sécurité et de défense définie en commun par nos deux pays a pour objet:

- d'assurer l'intégrité de nos territoires nationaux, le libre exercice de notre souveraineté et la protection de nos citoyens;

- de renforcer de manière coordonnée notre contribution aux alliances militaires chargées en Europe de la défense collective (Alliance Atlantique, UEO);
- de préserver et de renforcer la stabilité du continent européen et des zones qui le bordent, y compris le bassin méditerranéen, ainsi que celles des espaces essentiels à l'activité économique et la liberté des échanges de nos pays;
- de contribuer, dans le monde, à la préservation de la paix et de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations unies et aux objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne; en nous concertant sur le degré d'engagement auquel chacun est prêt pour prévenir et maîtriser les crises; en assumant de manière coordonnée nos responsabilités au sein des Nations Unies.

II. UNE APPRÉCIATION COMMUNE DE L'ENVIRONNEMENT DE SÉCURITÉ

II.1. Les risques

Nos deux pays sont confrontés aux mêmes risques, et ils disposent des mêmes possibilités pour établir la coopération et maintenir la stabilité en Europe comme pour l'Europe.

L'effondrement de l'URSS, la dissolution du pacte de Varsovie et la réunification de l'Allemagne ont mis fin à la division de l'Europe en deux blocs rivaux ainsi qu'à la menace militaire massive qui existait à nos frontières. La France et l'Allemagne ne sont plus situées à portée d'un adversaire capable de lancer des opérations stratégiques offensives. Il subsiste cependant à l'Est de l'Europe, et pour de longues années encore, un arsenal militaire surdimensionné, dont l'évolution et le contrôle demeurent un sujet de préoccupation. Le maintien de la capacité d'assurer la défense nationale et collective reste nécessaire puisqu'un retournement fondamental des conditions de sécurité en Europe ne peut être exclu.

D'autre part, des instabilités, des crises et des conflits apparaissent dans différentes régions, en Europe et dans les zones qui la bordent liés à

des désaccords frontaliers, au statut de certaines minorités nationales ou à des rivalités interethniques. Ils peuvent dégénérer en crises qui sont toujours susceptibles de s'étendre et de donner naissance à des conflits qui pourraient concerner directement nos pays.

Au-delà des frontières de l'Europe, les ambitions hégémoniques de certaines puissances régionales et la prolifération d'armes de destruction massive, phénomènes souvent liés, représentent des risques supplémentaires.

Notre sécurité est également confrontée à des risques ne s'exerçant pas dans le cadre des rapports interétatiques traditionnels: activités de mouvements terroristes; progrès du crime organisé, des trafics d'armes et de drogue.

Il découle de cette analyse que notre posture de sécurité commune n'est plus orientée essentiellement contre une menace militaire clairement identifiée, mais doit être davantage tournée vers la prévention des risques et la maîtrise des crises en Europe ou pouvant affecter la sécurité européenne.

II.2. Un cadre commun

Nos deux pays inscrivent de concert leur politique de défense et de sécurité dans le cadre des principes de la Charte des Nations Unies et de l'OSCE. La France soutient l'accession de l'Allemagne au Conseil de Sécurité des Nations Unies.

L'Alliance demeure une garantie indispensable pour la stabilité et la sécurité de l'Europe. Depuis près de cinquante ans, cette institution, qui incarne le lien transatlantique, a fait la preuve de sa valeur politique et militaire. Nous entendons rénover l'Alliance afin qu'elle demeure un outil militaire efficace dans le nouveau contexte stratégique, que le maintien du lien transatlantique soit assuré sur la base d'un partenariat durable avec les États-Unis d'Amérique, que l'identité européenne de défense et de sécurité et la capacité des Européens d'agir de façon indépendante et solidaire soient assurées.

Nous entendons promouvoir la mise en place, sous l'égide du Conseil Européen, d'une politique européenne de défense commune. Pour nos deux pays, l'Union européenne doit constituer une communauté solidaire, y compris dans le domaine de la défense. C'est pourquoi nous nous engageons pour la réalisation de la perspective de défense du traité sur

l'Union Européenne. Dans cet esprit, nos deux pays partagent l'objectif d'une insertion à terme de l'UEO dans l'Union Européenne. Les Européens doivent pouvoir mener, y compris avec les moyens de l'Alliance, une opération sous leurs propre responsabilités.

Nos deux pays encouragent la mise en place d'un cadre de sécurité fondé sur la coopération, englobant tous les États d'Europe. Outre l'ancrage euro-atlantique, une coopération étroite avec nos voisins de l'Est et du Sud apparaît de plus en plus nécessaire pour la sécurité européenne.

La solidarité européenne est d'abord pour nos deux pays leur relation privilégiée en matière de défense, fondée sur le traité de l'Élysée du 22 Janvier 1963 et le protocole de 1988 qui crée le Conseil de Défense et de Sécurité. Cette ambition est à l'origine de plusieurs réalisations communes, tant dans le domaine militaire que dans le domaine industriel. Le Conseil de Défense et de Sécurité doit devenir l'instrument privilégié de la définition d'une politique de défense commune franco-allemande.

III. UNE APPROCHE STRATÉGIQUE COMMUNE

III.1. Pour une conception commune du rôle de nos forces armées

Dans une Europe dont la sécurité s'est améliorée, la défense du territoire et de l'Alliance ainsi que l'importance accrue de la gestion préventive et efficace des crises forment le cadre de référence des missions de nos forces armées. Pour ces missions, il est nécessaire de disposer d'une large gamme de capacités de réaction, pour agir dans un cadre géographique élargi.

Nos deux pays attachent une grande importance à la mise en oeuvre d'une stratégie de prévention des conflits de toute nature pouvant mettre en cause leurs intérêts vitaux ou leurs intérêts de sécurité. Cela implique la constitution de moyens de renseignement stratégique afin de disposer d'une capacité d'autonomie d'appréciation des crises.

La protection de nos territoires nationaux contre les menaces militaires ou toute forme d'atteinte à la sécurité demeure fondamentale. A cet égard, nos deux pays ont une conception globale de leur défense, qui vise à les prémunir contre toutes les formes d'agression. La paix et la stabilité en Europe sont déterminées de façon décisive par les capacités du dispositif global pour la défense du territoire et de l'Alliance. Celles-ci dépendent de

la qualité des forces armées immédiatement disponibles, mais aussi de leur capacité à remonter en puissance et à reconstituer des forces.

La défense collective repose sur une combinaison entre forces conventionnelles et forces nucléaires adaptée à la nouvelle forme stratégique. La garantie suprême de la sécurité des Alliés est assurée par les forces nucléaires stratégiques de l'Alliance, en particulier celles des États-Unis; les forces nucléaires indépendantes du Royaume-Uni et de la France, qui remplissent un rôle de dissuasion qui leur est propre, contribuent à la dissuasion et à la sécurité globale des Alliés. Nos pays sont prêts à engager un dialogue concernant la fonction de la dissuasion nucléaire dans le contexte de la politique de défense européenne.

L'ensemble de nos forces conventionnelles, y compris les forces de réaction projetables, restent prioritairement disponibles pour la défense principale des Alliés au titre des engagements résultant des traités de Bruxelles modifié et de Washington. Le corps européen, grande unité européenne multinationale désormais opérationnelle, créé à l'initiative de nos deux pays, illustre cet engagement conjoint au service de la défense collective. Nos deux pays entendent en outre contribuer activement à la préservation de la paix et de la sécurité internationale. Ils peuvent ainsi être amenés à participer, sous des formes très variées, à des missions diverses de gestion de crise, pour des opérations autorisées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies ou sous la responsabilité de l'OSCE, dans le cadre de l'Alliance ou de l'UEO.

La possession de moyens militaires rapidement disponibles et projectables en Europe et hors d'Europe, capables de s'intégrer aisément au sein de dispositifs multinationaux, est donc essentielle. De tels moyens sont nécessaires, aussi bien pour la défense collective que pour les missions de gestion de crise.

III.2. Pour une plus grande complémentarité entre nos forces armées

La coopération franco-allemande dans le domaine de la sécurité et de la défense, inscrite dès le départ dans une perspective européenne, a atteint une qualité particulière. Elle trouve son expression dans plusieurs réalisations communes, dans le domaine de la coopération militaire, de la coopération en matière d'armement et dans le domaine de l'observation spatiale.

Nous entendons par notre coopération préserver et renforcer l'efficacité de nos outils de défense respectifs. Il s'agit de combler leurs lacunes éventuelles tout en recherchant de meilleur rapport coût-efficacité dans la mise en oeuvre de nos politiques de défense, dans le respect du principe de non-duplication des moyens existants. L'accent devra être mis sur le capacités-clés des forces armées que nous identifierons en commun, notamment: interopérabilité, moyens de commandement, renseignement, transport à long rayon d'action, logistique...

La recherche systématique de complémentarités conduit à la mise en commun des moyens militaires. Elle pourrait se faire dans les directions suivantes:

- réflexion sur les missions de forces armées des deux pays, y compris celles des forces multinationales européennes;
- approche commune de la gestion des crises;
- développement des coopérations opérationnelles;
- recherche d'une plus grande souplesse et d'une plus grande adaptabilité dans l'organisation et l'emploi de nos moyens militaires.

III.3. Pour une politique d'armement commune

Dans le domaine de l'armement, nos deux pays sont confrontés à un contexte international très difficile, marqué par la diminution des budgets d'équipement et une pression accrue de la concurrence.

L'Europe doit disposer d'une base industrielle et technologique de défense compétitive, permettant aux États d'acquérir les matériels nécessaires à l'équipement de leurs forces au meilleur rapport coût-efficacité. La constitution d'une telle base industrielle, la réduction des surcapacités existantes et la création d'une réelle complémentarité industrielle et technologique entre le pays partenaires, tout en garantissant l'approvisionnement des forces en toutes circonstances, doivent s'appuyer sur des projets de coopération concrets. En outre, nous entendons développer une politique européenne globale en matière d'armement, tout en maintenant la coopération transatlantique.

L'interdépendance des industries de défense française et allemande est de plus en plus grande. Nous entendons faire converger davantage nos

politiques d'armement. Les restructurations engagées de nos industries de défense sont l'occasion de mettre en place une politique commune visant à développer les capacités industrielles de défense d'importance stratégique pour nos deux pays et pour l'Europe. Ces réformes sont conçus d'emblée dans cette perspective. Les deux pays s'accordent pour créer dans le domaine de la politique d'équipement des dépendances réciproques librement consenties.

Pour parvenir à ces objectifs, l'engagement d'une politique commune de programmation en matière d'armement est indispensable. Nos deux pays en ont jeté les bases en créant, lors du sommet de Baden-Baden, une structure de coopération conjointe, chargée de la gestion des programmes bilatéraux et de la préparation de l'avenir, dans une perspective européenne.

IV. DIRECTIVES POUR LA COOPÉRATION MILITAIRE ET LA COOPÉRATION EN MATIÈRE D'ARMEMENT

Instrument privilégié de la définition d'une politique de sécurité et de défense commune franco-allemande, le Conseil de Défense et de Sécurité donne les orientations générales qui serviront de base pour le développement de la coopération future.

IV.1. Directives pour la planification commune des besoins.

La France et l'Allemagne s'accordent sur la nécessité de parvenir à une planification commune de leurs besoins militaires et des équipements correspondants, qui doit dès lors constituer un objectif prioritaire. Aussi le processus de planification devra d'abord s'efforcer d'accorder les résultats des travaux de prospective, pour en déduire les capacités militaires à acquérir, puis établir l'échéancier d'acquisition des équipements.

- Les état-majors des armées utiliseront le cadre du groupe de coopération militaire pour:
 - identifier les domaines pouvant faire l'objet d'études communes de prospective;
 - mener ces études ensemble ou échanger le résultat des études nationales;

- coordonner et harmoniser dans toute la mesure du possible les conclusions de ces travaux;
- en déduire pour les deux armées les capacités militaires estimées nécessaires, qui pourront être autonomes, partagées, ou faire l'objet d'une dépendance librement consentie; ce dernier cas correspond à un choix de complémentarité et de mise en commun de composants militaires.
- De la même manière, les directions nationales d'armement se concerteront pour étudier, développer et réaliser ensemble les équipements futurs des armées des deux pays. Elles devront ainsi:
 - prendre en compte les capacités militaires souhaitées par les états-majors pour déterminer les domaines d'études et les secteurs industriels prioritaires dans le domaine de l'armement;
 - à partir des expressions des besoins militaires et des conditions générales relatives aux équipements futurs communs aux deux armées, étnises conjointement par les états-majors, rechercher une optimisation des spécifications techniques des matériels développés en coopération, en renonçant dans tout la mesure du possible à des variantes nationales;
 - définir une méthode d'acquisition des équipement conçus pour satisfaire des capacités militaires partagées (production nationale, production en commun, achat réciproque, achat à un pays tiers).
- Sur la base de réunions régulières communes de concertation, les coprésidents du groupe de "coopération militaire" et du groupe de "coopération armement" adresseront à la Commission franco-allemande un rapport commun harmonisé sur les progrès en matière de planification commune des besoins et des équipements.

IV.2. Directives pour la coopération militaire

Le renforcement de l'interopérabilité et de la complémentarité en matière de concepts, de structures et de matériels, dans les cadres européen et allié, constitue l'objectif central de la coopération militaire bilatérale.

Sur la base des principes énoncés ci-dessus, les directives visant au renforcement de cette coopération sont contenues dans l'appendice I et concernent principalement les objectifs suivants:

- Le rapprochement des hommes:
 - intensifier les échanges au cours de la formation individuelle, tant dans le domaine des langues que dans la formation universitaire, opérationnelle ou technique des cadres;
 - de même, développer les activités de formation collective au travers d'exercices bi ou multilatéraux;
 - enfin, multiplier les programmes d'échanges et les possibilités de rencontres entre les militaires des deux armées.
- Le rapprochement des structures et des doctrines:
 - faire converger les concepts opérationnels d'emploi des forces;
 - instaurer au quotidien un courant d'échanges permanent entre les états-majors;
 - faciliter l'élaboration de planifications conjointes en cas de crise.
- La coordination et la mise en commun de capacités majeures; ce domaine capital et novateur pour l'action conjointe des forces armées dans le nouveau contexte stratégique impose de:
 - intensifier la coopération dans la mise en oeuvre de capacités essentielles, telles que le renseignement ou les moyens de commandement;
 - développer dans le transport aérien les instruments opérationnels permettant d'optimiser l'emploi et l'entretien des forces aériennes de transport des deux pays;
 - accroître la coopération transfrontalière entre organisations militaires de défense territoriale.

IV.3. Directives pour la coopération en matière d'armement

L'intensification de la coopération franco-allemande dans le domaine de l'armement ne répond pas seulement à nos intérêts bilatéraux; elle répond aussi à l'objectif de construire une politique européenne de l'armement. Elle doit, en particulier, être le moteur d'une solution européenne à la rationalisation générale du secteur de l'armement européen. C'est ainsi qu'elle constituera un élément essentiel de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de défense commune, appelée par le

traité de Maastricht, et un pas significatif en faveur de l'émergence d'une Identité européenne de sécurité et de défense.

La solution la plus économique aux besoins exprimés par les forces armées et la mise en place d'une base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne compétitive doivent être résolument recherchées. Cela nécessite des règles communes dans le cadre de la PESC pour les acquisitions et les transferts de biens d'armement au sein de l'Union Européenne comme pour les exportations vers les Etats tiers.

Sur cette base, les directives pour la coopération et la politique franco-allemande dans le domaine de l'armement, exposées en appendice 2, poursuivent précisément les objectifs suivants:

- Un objectif technique et industriel: à partir des besoins opérationnels communs, définir une stratégie industrielle et technologique commune permettant d'équiper les forces au meilleur coût, et, dans une démarche similaire, à partir d'une planification commune, rechercher une standardisation des matériels européens, en tenant compte des impératifs de l'Alliance.
- Un objectif économique: conduite commune des programmes en coopération au meilleur rapport coût/efficacité.
- Un objectif politique: mettre au point en commun et être le moteur d'une politique européenne de l'armement prenant en compte les spécificités du marché des armements et s'inscrivant dans la perspective d'une politique européenne de défense commune (PEDC).

DÉCLARATION DE PARIS, 13 MAI 1997 CONSEIL DES MINISTRES DE L'UEO

I. INTRODUCTION

1. Les Ministres des Affaires étrangères et de la Défense des pays de l'UEO se sont réunis le 13 Mai 1997 à Paris.

Cette session ministérielle intervient au cours d'une année significative pour l'UEO. En effet, l'année 1997 est marquée par des échéances qui influenceront l'évolution de l'architecture européenne de sécurité et qui sont d'une importance particulière pour le développement de l'UEO:

- la négociation en cours dans le cadre de la CIG de l'Union européenne, qui devrait se conclure lors du Conseil européen d'Amsterdam;
- les processus d'adaptation et d'élargissement de l'OTAN, qui feront l'objet du sommet de Madrid des chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Alliance atlantique.

II. L'UEO EST PRÊTE À JOUER SON RÔLE DANS L'ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ EUROPÉENNE

2. L'UEO a un rôle charnière à jouer conformément aux accords conclus à Maastricht dont le réexamen est en cours à la Conférence intergouvernementale et aux décisions prises à Berlin afin de permettre aux Européens d'assumer leurs responsabilités dans le domaine de la sécurité et de la défense en Europe et au-delà, tout en renforçant le lien transatlantique.
3. Elle peut jouer un rôle de plus en plus efficace en matière de gestion des crises, notamment en mettant en œuvre des opérations militaires et autres. Pour s'acquitter de ce rôle, elle peut, sous la pleine autorité politico-militaire du Conseil, utiliser des moyens et capacités pouvant être mis à disposition au sein de l'UEO sur une base nationale ou multinationale, et/ou par l'OTAN selon des modalités en cours d'élaboration. Pour ce faire, elle s'appuiera sur les travaux d'un ensemble d'organes de l'UEO.

4. À Noordwijk, en 1994, les Ministres ont entériné les "Conclusions préliminaires sur la définition d'une politique européenne de défense commune" et ont exprimé leur détermination à faire pleinement aboutir ces recommandations et considérations afin qu'une politique européenne de défense commune puisse effectivement prendre corps dans les années à venir.

L'UEO traite en particulier de questions concernant:

- la définition de principes régissant l'utilisation des forces armées des États de l'UEO pour des opérations UEO à l'appui des intérêts communs des Européens en matière de sécurité;
- l'organisation de moyens opérationnels pour des tâches de Petersberg, en particulier par sa participation au processus de planification de défense de l'OTAN;
- le renforcement de la coopération européenne en matière d'armement au sein du GAEO.

5. L'UEO constitue un véritable cadre de dialogue et de coopération entre les Européens sur des questions touchant à la sécurité et à la défense au sens large:

- tous les pays de l'UEO développent plus avant leur analyse commune de la sécurité européenne;
- tous les pays de l'UEO participent de plus en plus aux activités opérationnelles visant la préparation et l'exécution des missions de Petersberg;
- l'UEO intensifie ses relations avec les pays tiers dans l'intérêt de la sécurité européenne et internationale.

III. L'UEO POURSUIT LE RENFORCEMENT DE SA COOPÉRATION AVEC L'UNION EUROPÉENNE

6. Les Ministres ont rappelé leur détermination à continuer de développer les relations de l'UEO avec l'Union européenne afin d'édifier par étapes l'UEO en tant que composante de défense de l'Union.

Les Ministres appellent de leurs vœux une conclusion positive de la CIG au Conseil européen d'Amsterdam. Ils ont réaffirmé leur volonté de contribuer pleinement en tant que de besoin, à la conclusion des aspects de la CIG liés à la sécurité et à la défense. Ils ont invité le Conseil permanent à tenir pleinement compte de l'avancement des travaux de la CIG et à se mettre en mesure de produire une déclaration de l'UEO qui pourrait être annexée au Traité sur l'Union européenne révisé.

7. Les Ministres ont noté avec satisfaction que, sans préjudice des travaux en cours à la CIG, une véritable dynamique de coopération opérationnelle s'est instaurée entre l'UEO et l'Union européenne. Celle-ci a notamment contribué à clarifier davantage l'actuel mécanisme de coopération institutionnelle et de renforcer les relations de travail entre les deux organisations. Ils ont noté l'intensification des travaux entre les deux organisations, notamment les réunions d'un groupe ad hoc UEO/Union européenne, ainsi que l'organisation d'un séminaire qui a réuni des représentants d'États des deux organisations.
8. Les travaux réalisés sur le "mode d'emploi" du paragraphe 2 de l'article J.4 du Traité de Maastricht et sur l'identification du contenu possible de la politique de défense commune mentionnée dans le même article marquent un approfondissement de la coopération entre l'UEO et l'Union européenne.
 - Les Ministres ont pris note du document suggérant la manière dont les deux organisations coopèrent lorsque l'Union européenne demande à l'UEO d'agir au titre de l'article J.4.2 du Traité sur l'Union. Ce document constitue une contribution de valeur qui contribuera à faciliter la coopération entre l'UEO et l'UE pour les opérations relevant de l'article J.4.2.. Les Ministres ont souhaité que ces travaux se poursuivent.
 - Les Ministres ont pris note du rapport de la Présidence portant sur les discussions conjointes UEO/UE consacrées à une politique européenne de défense commune. Ils ont chargé le Conseil permanent de poursuivre cette réflexion.
9. L'UEO et l'Union européenne coopèrent par ailleurs sur un certain nombre d'autres initiatives dans le domaine de la sécurité.

- Les travaux ont contracté dans le domaine du maintien de la paix en Afrique, poursuivant l'approche complémentaire des deux organisations, comme suite à la demande faite par l'UE en décembre 1995 et aux activités de l'UEO à cet égard. Les Ministres ont pris note de l'invitation faite au Secrétaire général de l'OUA de venir en visite au siège de l'UEO.
 - L'UEO a poursuivi ses travaux en matière d'assistance aux opérations humanitaires de déminage terrestre. La Cellule de planification a commencé à établir une base de données.
 - Les Ministres ont pris note avec intérêt du rapport consolidé sur les leçons à tirer de l'opération de Mostar, en particulier en ce qui concerne les relations entre l'UEO et l'UE. Les Ministres ont exprimé leur satisfaction quant à sa transmissions à l'UE en vue d'un dialogue entre les deux institutions sur les enseignements à tirer des opérations menées conjointement.
 - Les Ministres ont pris note de la réponse de l'UEO à la demande faite para l'UE en ce qui concerne la région des Grands Lacs, en application de l'article J.4.2. du Traité sur l'Union européenne. Ils ont exprimé leur profonde préoccupation devant l'aggravation de la situation et la persistance de la crise humanitaire. Les Ministres ont invité le Conseil permanent à continuer de suivre de près la situation.
10. Les Ministres ont salué les efforts engagés sous les Présidences française et néerlandaise, sur la base des progrès enregistrés sous les Présidences antérieures, et ont chargé le Conseil permanent de poursuivre activement les travaux visant à resserrer les liens institutionnels et opérationnels ainsi que la coopération avec l'Union européenne.

IV. L'UEO RENFORCE SA COOPÉRATION AVEC L'ALLIANCE ATLANTIQUE

11. Les Ministres ont réitéré leur conviction que la nouvelle OTAN, qui est en train de prendre forme grâce à un processus d'adaptation et de réforme au sein de l'Alliance, ainsi qu'un partenariat transatlantique, solide, demeurent fondamentaux pour la stabilité et la sécurité en

Europe. Ils se sont félicités du processus d'adaptation de l'Alliance, dont l'un des objectifs importants est la construction de l'IESD au sein de l'Alliance, ce qui permettra à tous les Alliés européens d'assumer des responsabilités plus importantes pour leurs sécurité et leur défense et de contribuer de manière plus cohérente et efficace aux missions et activités de l'Alliance. Ce processus rendra possible la création de forces militairement cohérentes et efficaces capables d'opérer sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO ainsi que l'établissement d'arrangements de commandement européen au sein de l'OTAN.

12. Les Ministres ont approuvé le document sur le contrôle politique et la direction stratégique, qui sera utilisé ultérieurement dans les consultations au sein de l'Alliance. La mise en oeuvre de ces orientations sera un pas important vers la possibilité pour l'UEO d'utiliser avec un maximum d'efficacité les moyens et capacités, y compris les états-majors, que l'OTAN mettra à sa disposition. Ils ont exprimé leur satisfaction quant à la transmission de ce document à l'OTAN.
13. La mise à disposition de moyens et capacités de l'OTAN pour des opérations conduites par l'UEO constitue une contribution importante au développement des capacités opérationnelles de l'UEO et à l'émergence d'une IESD au sein de l'Alliance. Les Ministres ont confirmé l'importance d'un accord cadre entre l'OTAN et l'UEO relatif au transfert, au suivi et au retour des moyens et capacités de l'OTAN. Ils ont pris note du document sur les principes et paramètres qui devraient être pris en compte pour l'élaboration d'un tel accord et ont exprimé leur satisfaction quant à sa transmission à l'OTAN.
14. À Ostende, les Ministres avaient souhaité que l'UEO devienne un participant actif au processus d'établissement des plans de défense de l'Alliance. Ils ont approuvé la contribution de l'UEO à la Directive ministérielle de l'OTAN pour 1997, qui définira les paramètres du prochain cycle de plans de défense. Ils ont souligné l'importance de cette première contribution concrète au processus et de la coopération qui se développe, grâce auxquelles les besoins de l'UEO liés aux missions de Petersberg pourront être pleinement pris en compte. Ils ont en outre pris note du "Document de principes sur la participation

de l'UEO au processus de planification de défense de l'OTAN" et du document intitulé "L'UEO et le processus de planification de défense de l'Alliance – Modalités". Les Ministres ont exprimé leur satisfaction quant à la transmission de l'ensemble de ces documents à l'OTAN.

15. Les Ministres se sont félicités de l'intérêt exprimé par les pays observateurs non membres de l'Alliance à participer à la planification de défense, par l'intermédiaire de l'UEO, pour les missions ne relevant pas de l'article 5. Ils ont décidé que ces pays devaient être invités à mettre à disposition des moyens et capacités à cet effet, et à participer aux travaux de l'UEO relatifs à la planification de défense conformément aux procédures détaillées qui seront définies.
16. Les Ministres ont noté avec satisfaction que l'UEO a reçu les résultats des premiers travaux de l'OTAN sur la planification militaire des missions illustratives de l'UEO identifiées par l'UEO. Ils ont salué cette manifestation concrète de l'utilité d'une coopération renforcée entre l'UEO et l'OTAN.
17. Les Ministres se sont félicités de l'accord sur la participation des Alliés européens à des opérations de l'UEO faisant appel à des moyens et capacités de l'OTAN, ainsi qu'à la planification et à la préparation de telles opérations. Ils se sont également félicités de l'accord sur la participation des observateurs, dans toute la mesure du possible et conformément à leur statut, aux suites données au sein de l'UEO, aux réunions ministérielles de l'OTAN de Berlin et Bruxelles. Ils ont donc noté avec satisfaction que la base est désormais établie pour la mise en oeuvre des décisions de Birmingham, Berlin et Bruxelles, le renforcement des relations de travail entre l'UEO et l'OTAN et, dans ce cadre, le développement de l'IESD avec la pleine participation de tous les Alliés européens.
18. Les Ministres ont chargé le Conseil permanent de poursuivre en priorité et en coopération avec l'OTAN, ses travaux sur les éléments suivants:
 - l'accord-cadre sur les modalités de transfert des moyens et capacités de l'OTAN;

- dans la perspective d'éventuelles opérations, et en plus des dispositions existantes, un mécanisme de consultation entre les deux Conseils permanents et entre leurs organes subordonnés compétents;
- un accord sur les modalités de coopération entre l'UEO et l'OTAN afin que cette dernière procède, à la demande de l'UEO et en coordination avec elle, à la planification militaire de missions illustratives de l'UEO identifiées par l'UEO;
- les modalités de coopération entre l'UEO et l'OTAN pour les exercices relatifs à des opérations conduites par l'UEO;
- la contribution de l'UEO au processus de planification de défense de l'Alliance;

et d'examiner, en consultation avec l'OTAN, d'autres questions pertinentes qui devront être traitées lors de la mise en oeuvre des décisions prises par les Ministres de l'OTAN à Berlin et Bruxelles.

19. Les Ministres ont appelé le Conseil permanent à continuer d'oeuvrer activement au renforcement de la coopération institutionnelle entre les deux organisations. Ils ont salué les progrès réalisés jusqu'à présent, notamment les procédures arrêtées à l'UEO et à l'OTAN afin que les réunions conjointes des deux Conseils soient mieux ciblées et plus efficaces, ainsi que les arrangements relatifs à une coopération plus étroite entre la Cellule de planification de l'UEO et les autorités militaires de l'OTAN. Les Ministres ont accueilli avec satisfaction les décisions prises dans chacune des deux organisations afin d'accélérer les échanges d'informations conformément aux dispositions de l'Accord de sécurité entre l'OTAN et l'UEO; ils souhaitent que l'accord soit mis à profit dans toute la mesure du possible et ont chargé le Conseil permanente d'en suivre de près la mise en oeuvre et de traiter en étroite coopération avec l'OTAN, en tant que de besoin, les problèmes qui pourraient subsister.
20. Les Ministres ont pris note avec intérêt du rapport sur les enseignements tirés de l'opération SHARP GUARD et ont exprimé leur satisfaction quant à sa transmission à l'OTAN.

**V. L'UEO EST MIEUX EN MESURE D'ASSUMER
DES RESPONSABILITÉS OPÉRATIONNELLES**

21. Au cours de ce semestre, l'UEO a mené à leur terme d'importants travaux qui la mettent mieux en mesure d'assumer des responsabilités dans le domaine opérationnel.
22. La mise en oeuvre des missions de Petersberg exige des modes d'action flexibles adaptés à la diversité des situations de crise et utilisant au mieux les capacités existantes.
 - Afin d'accroître le nombre d'options à la disposition de l'UEO, les Ministres ont approuvé le document décrivant l'organisation d'opérations prenant appui sur une nation-cadre. Ce concept de nation-cadre se situe dans le contexte d'opérations autonomes de l'UEO, dont il constitue un cas particulier, et doit permettre la mise sur pied d'un état-major européen dans des délais compatibles avec les exigences opérationnelles à partir des moyens nationaux ou multinationaux existants, notamment dans les situations d'extrême urgence.
 - Les Ministres ont chargé le Conseil permanent d'étudier les modalités de mise en oeuvre d'opérations de l'UEO en recourant à une FRUEO multinationale pour constituer l'état-major du Commandant d'opération.
23. Les Ministres ont approuvé le document harmonisant les mécanismes et procédures de gestion de crise de l'UEO. Ce document est appelé à évoluer au fur et à mesure que s'enrichira l'expérience de l'UEO en matière de gestion des crises, et que se développeront ses liens avec l'OTAN, d'une part, et avec l'Union européenne, d'autre part dans ce domaine. En conséquence, les Ministres ont chargé le Conseil permanent de poursuivre ses travaux.
24. Les Ministres ont approuvé le document sur le concept d'emploi du Centre satellitaire de l'UEO. La mise en oeuvre de ce document devrait contribuer de façon importante à la pleine utilisation du Centre au profit de l'UEO. En particulier, il définit plus précisément, en fixant des priorités, les missions du Centre concernant la fourniture

d'informations résultant de l'interprétation d'images satellitaires. Les Ministres se sont félicités de l'important développement des capacités techniques du Centre satellitaire et du niveau opérationnel qu'il a atteint.

25. La mise en oeuvre de la politique d'exercices de l'UEO a enregistré de très notables avancées au cours du semestre écoulé.

- Les Ministres se sont félicités du bon déroulement de la phase III de l'exercice "CRISEX" (décembre 1996) au cours de laquelle s'est directement impliqué le Corps européen en tant que FRUEO multinationale. Le séminaire des 18 et 19 mars 1997 a permis de tirer des enseignements et de dégager des orientations pour l'amélioration des capacités de gestion de crise de l'UEO.

- La première réunion de la Conférence de planification des exercices de l'UEO a été marquée par la participation de l'ensemble des pays de l'UEO et a abouti à l'adoption d'un programme d'exercices pour 1997-1998 et d'un projet de programme jusqu'en 2001. Les Ministres ont chargé le Conseil permanent de suivre la mise en oeuvre du programme, ainsi que d'actualiser les objectifs et la politique de l'UEO en matière d'exercices, le cas échéant, en fonction de l'évolution des besoins.

26. Les Ministres se sont félicités du fait que les travaux se poursuivent en ce qui concerne une utilisation plus large des capacités d'entraînement de leurs pays. Ils ont pris note du document sur l'utilisation conjointe de moyens d'entraînement, qui doit permettre une utilisation optimale de la base de données établie par la Cellule de planification et approuvée à Ostende. Le concept d'installations d'entraînement disponibles pour utilisation nationale ou collective par les pays de l'UEO viendra compléter le dispositif des FRUEO.

27. Les Ministres ont pris note des progrès réalisés sur la question de l'emploi conjoint d'éléments de FRUEO multinationales.

28. Les Ministres ont examiné les travaux en cours sur le mandat révisé et sur le rôle futur de la Cellule de planification. Ils ont réaffirmé l'importance qu'ils attachent à une Cellule de planification efficace, en

tant que composante militaire au sein du siège de l'UEO. Ils invitent le Conseil permanent à poursuivre activement ces travaux.

29. Les Ministres ont pris note avec intérêt du rapport de synthèse sur les enseignements tirés de l'opération menée par l'UEO sur le Danube.
30. Les Ministres se sont félicités de l'intérêt exprimé par le Canada à participer à des opérations de l'UEO conduites avec des moyens et capacités de l'Alliance lorsqu'il existe un intérêt commun.
31. Les Ministres ont pris note avec intérêt du rapport de la Présidence sur la réunion des chefs d'état-major des armées qui s'est tenue à Paris les 9 et 10 avril. Ils approuvent la proposition des CEMA de clarifier et renforcer les rôles des CEMA dans l'UEO, et d'améliorer le fonctionnement des délégués militaires en tant que groupe. Dans cet esprit, les Ministres ont décidé d'établir, sous l'autorité du Conseil, un comité militaire constitué par les chefs d'état-major des armées représentés, en session permanent, par le Groupe des délégués-militaires sous l'autorité d'un président permanente. Ils ont chargé le Conseil permanent d'étudier les modalités de la mise en oeuvre de cette décision. Ils souhaitent que le rapport d'étape demandé par les CEMA lors de leur réunion de Paris soit présenté au Conseil permanent avant le 30 juin. Ils ont demandé au Conseil d'étudier toutes les implications institutionnelles qui en découlent et de présenter au prochain Conseil ministériel les adaptations complémentaires qui pourraient s'avérer nécessaires, dans le cadre des arrangements politico-militaires existants en matière de gestion des crises.
32. Les Ministres ont rappelé la contribution apportée par les activités d'étude militaire (Eurolongterm, Eurocom, Groupe logistique de l'Europe occidentale) au renforcement des compétences militaires au sein de l'UEO. Ils ont souligné en particulier la nécessité pour le Groupe Eurolongterm d'approfondir les travaux en matière d'harmonisation des besoins conceptuels à long terme. Ils ont également souligné qu'il convenait d'examiner la possibilité pour les États observateurs à l'UEO qui le souhaitent de participer aux activités précitées.

VI. COOPÉRATION EN MATIÈRE D'ARMEMENT

33. Comme suite aux décisions prises à Ostende, les Ministres se sont félicités de la constitution, le 7 mars 1997, du Comité directeur de l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale et de la mise en place de son organe exécutif initial, la Cellule Recherche, le 1^{er} avril 1997.
34. Les Ministres ont marqué leur appréciation quant à l'intérêt manifesté pour les activités liées à la coopération en matière d'armement par un certain nombre d'observateurs non alliés et d'associés partenaires, dont les points de vue seront pris en considération. Ils attendent avec intérêt les résultats de la demande faite par les Ministres de la Défense du GAEO à leurs Directeurs nationaux de l'armement d'étudier de manière approfondie les questions soulevées à Ostende, notamment la possibilité d'un partenariat européen en matière d'armement, et de faire rapport lors de la prochaine réunion des Ministres de la Défense du GAEO en vue de décisions éventuelles.

VI. L'UEO POURSUIT SA RÉFLEXION SUR LES INTÉRÊTS EUROPÉENS DE SÉCURITÉ

35. Les Ministres ont pris note du document de synthèse portant sur la "Réflexion sur les intérêts européens de sécurité à l'aube du XXI^e siècle et ont eu un échange de vues approfondi sur cette question en se basant sur les travaux menés au cours des six derniers mois. Ils se sont félicités de la participation active de l'ensemble des pays de l'UEO tout au long de cette réflexion.
36. Cette réflexion, qui se fonde sur l'analyse présentée dans la "Conception commune" (Madrid, novembre 1995) et qui l'actualise, a eu lieu à un moment décisif pour l'avenir de l'Europe dans le domaine de la sécurité et de la défense et a permis de confirmer le rôle de l'UEO comme véritable cadre de dialogue et de coopération entre les Européens sur des questions touchant à la sécurité et à la défense au sens large.

VIII. RELATIONS AVEC LES PAYS TIERS

37. Les Ministres ont rappelé qu'il importait de développer les relations avec la Russie comme le veulent son immensité, son potentiel et son importance stratégique. Ils ont salué les travaux du Conseil permanent sur l'identification des domaines où pourrait progresser la coopération avec la Russie.
38. Les Ministres ont réitéré leur attachement au développement des relations avec l'Ukraine, reconnaissant que l'Ukraine est un important partenaire européen de l'UEO. Ils ont entériné la décision du Conseil permanent concernant les relations avec l'Ukraine et les domaines de coopération possibles identifiés par ce document.
39. La Russie et l'Ukraine jouent un rôle essentiel en matière de sécurité et de stabilité en Europe. L'UEO a démontré son souci de consolider et de développer des relations harmonieuses avec elles. Dans cet esprit:
- les Ministres se sont félicités du fait que les discussions se sont engagées avec la Russie et l'Ukraine sur la mise à disposition de moyens de transport aérien stratégique et espèrent qu'elles aboutiront rapidement. Cette initiative témoigne du développement des relations de l'UEO avec ces pays;
 - les Ministres ont invité le Conseil à poursuivre le développement des relations avec la Russie et l'Ukraine dans le cadre de la décision du Conseil permanent de mars 1995 et en se fondant sur les progrès et consultations qui ont eu lieu depuis.
40. Les Ministres ont réitéré l'espoir que les procédures de ratification du Traité Ciel ouvert seront bientôt accomplies en Russie, en Ukraine et en Biélorussie.
41. Les relations avec les pays méditerranéens non membres de l'UEO se développent dans un climat de dialogue, de transparence et de coopération. Les Ministres ont pris note du rapport soumis par le Groupe Méditerranée et décident de poursuivre les réunions d'information avec les pays méditerranéens non membres de l'UEO qui sont partenaires du dialogue. Afin de renforcer la substance de ce

dialogue, ils ont chargé le Conseil permanent d'examiner également les thèmes pour lesquels les pays méditerranéens non membres de l'UEO ont manifesté un intérêt. Ils ont décidé que cette question serait suivie de près, en tenant dûment compte du processus de Barcelone et d'autres initiatives ayant des objectifs analogues, y compris le dialogue de l'OTAN avec les pays méditerranéens. Ils ont confirmé enfin, en ce qui concerne la contribution de l'UEO au processus de Barcelone, que le Groupe Méditerranée apportera le moment venu sa compétence, dans le cadre de son mandat général et en réponse aux demandes de l'Union européenne.

Les Ministres se sont félicités du fait que les pays membres de l'Eurofor et de l'Euromarfor sont prêts à développer des actions de coopération avec ces pays.

42. Les Ministres ont noté avec satisfaction que le dialogue en cours avec Chypre^(*) évolue parallèlement au développement des relations entre Chypre^(*) et l'Union européenne.
43. Les Ministres ont demandé au Conseil de poursuivre les échanges avec l'OUA et les travaux sur le maintien de la paix en Afrique. Ils ont pris note, dans ce contexte, de l'envoi d'observateurs de l'UEO à l'exercice africain de maintien de la paix Nangbeto.

IX. SITUATION EN ALBANIE

44. Les Ministres ont exprimé leur préoccupation devant la situation de crise en Albanie, et ses implications régionales possibles. Ils ont appelé de nouveau à un règlement politique et à la tenue rapide d'élections législatives libres et justes d'ici la fin du mois de juin.
45. Ils ont réaffirmé leur conviction que les Européens, doivent assumer leurs responsabilités pour le règlement des crises en Europe. Dans ce contexte, ils se sont félicités du fait que la crise albanaise ait confirmé que les Européens sont capables de mettre en oeuvre une gamme complète d'instruments de gestion de crise.

(*) La Turquie se dissocie de cette mention en réservant sa position sur cette question.

46. Ils ont salué les efforts engagés par la communauté internationale en Albanie, notamment par les Nations Unies, l'OSCE et l'Union européenne. Ils ont marqué leur appréciation pour les efforts que continuent de mener l'UE, et l'OSCE en tant que cadre de coordination des activités d'assistance civile dans ce pays. Ils ont également exprimé leur vive appréciation pour les contributions actives et décisives d'un certain nombre d'États européens à la création et au déploiement, autorisés par la résolution 1101 du Conseil de sécurité, de la force multinationale de protection (FMP) sous direction italienne.
47. Ils ont entériné la décision du Conseil permanent de l'UEO visant au déploiement rapide d'un élément multinational de conseil en matière de police (EMCP) qui complétera l'action de la FMP et, plus généralement, de la communauté internationale. L'EMCP apportera aux autorités de police albanaises l'information et les conseils nécessaires sur les aspects appropriés des fonctions de police et de rétablissement de l'ordre, ainsi que sur les responsabilités, qui leur incombent dans le processus des élections. L'UEO continuera de suivre la situation de près et de contribuer pleinement aux efforts internationaux en Albanie.

X. OSCE

48. Les Ministres ont pris note des décisions prises au Sommet de Lisbonne de l'OSCE sur le modèle de sécurité pour le XXI^e siècle et ont réaffirmé leur attachement à la création d'un espace de sécurité commun, libre de lignes de division dans lequel tous les États sont des partenaires égaux.

XI. FORUM TRANSATLANTIQUE

49. Les Ministres ont souligné qu'il importait de renforcer le dialogue transatlantique et, dans ce contexte, se sont félicités des activités menées par le Forum transatlantique sous la Présidence grecque. Ils

attendent avec intérêt l'évaluation approfondie, par le Groupe, des activités du Forum transatlantique, l'objectif étant de renforcer encore son efficacité.

XII. AUTRES QUESTIONS

50. Les Ministres reconnaissent avec satisfaction l'activité de l'Institut d'études de sécurité, dont ils apprécient le rôle de recherche conceptuelle et la contribution à la réflexion au sein de l'Organisation ainsi qu'à la diffusion des questions de sécurité et de défense européenne dans les milieux académiques et dans le débat public. Ils ont rappelé leur volonté de développer progressivement l'Institut d'études de sécurité en Académie européenne de sécurité et de défense. Une participation plus étroite de l'ensemble des pays de l'UEO aux travaux de l'Institut serait utile.
51. Les Ministres reconnaissent la précieuse contribution de l'Assemblée parlementaire de l'UEO aux travaux de l'Organisation et se sont félicités de son apport au débat sur la sécurité et la défense en Europe. Ils ont rendu hommage à l'action du Président sortant, Sir Dudley Smith, et se sont félicités de l'élection de M. Lluís Maria de Puig à sa Présidence.
52. Les Ministres ont salué la déclaration de l'Allemagne concernant son programme pour les six prochains mois, durant lesquels elle assumera la présidence de l'UEO.
Ce programme comprend:
 - le renforcement des liens institutionnels et concrets entre l'UEO et l'UE sur la base des résultats de la Conférence intergouvernementale;
 - l'intensification des relations entre l'UEO et l'OTAN, la priorité étant donnée à la mise en oeuvre des décisions pertinentes des sommets et des réunions ministérielles;
 - la poursuite de l'approfondissement de la participation des associés partenaires, en particulier pour la coopération militaire dans le cadre de l'UEO;

- le renforcement des capacités opérationnelles de l'UEO, notamment du rôle et du fonctionnement des instances militaires de l'Organisation.

Les Ministres ont rendu hommage au Secrétaire général délégué, l'Ambassadeur Horst Holthoff, et l'ont remercié pour l'incalculable contribution qu'il a apportée au développement de l'UEO au cours de ces huit dernières années. Ils ont salué son action, qui a contribué de façon déterminante à l'évolution de l'UEO.

Les Ministres ont entériné la décision du Conseil permanent de nommer au poste de Secrétaire général délégué l'Ambassadeur Roland Wegener.

MADRID DECLARATION ON EURO-ATLANTIC SECURITY AND COOPERATION, ON 8 JULY 1997

1. We, the Heads of State and Government of the member countries of the North Atlantic Alliance, have come together in Madrid to give shape to the new NATO as we move towards the 21st century. Substantial progress has been achieved in the internal adaptation of the Alliance. As a significant step in the evolutionary process of opening the Alliance, we have invited three countries to begin accession talks. We have substantially strengthened our relationship with Partners through the new Euro-Atlantic Partnership Council and enhancement of the Partnership for Peace. The signature on 27 May of the NATO-Russia Founding Act and the Charter we will sign tomorrow with Ukraine bear witness to our commitment to an undivided Europe. We are also enhancing our Mediterranean dialogue. Our aim is to reinforce peace and stability in the Euro-Atlantic area.

A new Europe is emerging, a Europe of greater integration and cooperation. An inclusive European security architecture is evolving to which we are contributing, along with other European organisations. Our Alliance will continue to be a driving force in this process.

2. We are moving towards the realisation of our vision of a just and lasting order of peace for Europe as a whole, based on human rights, freedom and democracy. In looking forward to the 50th anniversary of the North Atlantic Treaty, we reaffirm our commitment to a strong, dynamic partnership between the European and North American Allies, which has been, and will continue to be, the bedrock of the Alliance and of a free and prosperous Europe. The vitality of the transatlantic link will benefit from the development of a true, balanced partnership in which Europe is taking on greater responsibility. In this spirit, we are building a European Security and Defence Identity within NATO. The Alliance and the European Union share common strategic interests. We welcome the agreements reached at the European Council in Amsterdam. NATO will remain the essential forum for consultation among its members and the venue for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of Allies under the Washington Treaty.
3. While maintaining our core function of collective defence, we have adapted our political and military structures to improve our ability to

meet the new challenges of regional crisis and conflict management. NATO's continued contribution to peace in Bosnia and Herzegovina, and the unprecedented scale of cooperation with other countries and international organisations there, reflect the cooperative approach which is key to building our common security. A new NATO is developing: a new NATO for a new and undivided Europe.

4. The security of NATO's members is inseparably linked to that of the whole of Europe. Improving the security and stability environment for nations in the Euro-Atlantic area where peace fragile and instability currently prevails remains a major Alliance interest. The consolidation of democratic and free societies on the entire continent, in accordance with OSCE principles, is therefore of direct and material concern to the Alliance. NATO's policy is to build effective cooperation through its out-reach activities, including the Euro-Atlantic Partnership Council, with free nations which share the values of the Alliance, including members of the European Union as well as candidates for EU membership.
5. At our last meeting in Brussels, we said that we would expect and would welcome the accession of new members, as part of an evolutionary process, taking into account political and security developments in the whole of Europe. Twelve European countries have so far requested to join the Alliance. We welcome the aspirations and efforts of these nations. The time has come to start a new phase of this process. The Study on NATO Enlargement – which stated, inter alia, that NATO's military effectiveness should be sustained as the Alliance enlarges – the results of the intensified dialogue with interested Partners, and the analyses of relevant factors associated with the admission of new members have provided a basis on which to assess the current state of preparations of the twelve countries aspiring to Alliance membership.
6. Today, we invite the Czech Republic, Hungary and Poland to begin accession talks with NATO. Our goal is to sign the Protocol of Accession at the time of the Ministerial meetings in December 1997 and to see the ratification process completed in time for membership to become effective by the 50th anniversary of the Washington Treaty in April 1999. During the period leading to accession, the Alliance will involve invited countries, to the greatest extent possible and where appropriate,

in Alliance activities, to ensure that they are best prepared to undertake the responsibilities and obligations of membership in an enlarged Alliance. We direct the Council in Permanent Session to develop appropriate arrangements for this purpose.

7. Admitting new members will entail resource implications for the Alliance. It will involve the Alliance providing the resources which enlargement will necessarily require. We direct the Council in Permanent Session to bring to an early conclusion the concrete analysis of the resource implications of the forthcoming enlargement, drawing on the continuing work on military implications. We are confident that, in line with the security environment of the Europe of today, Alliance costs associated with the integration of new members will be manageable and that the resources necessary to meet those costs will be provided.
8. We reaffirm that NATO remains open to new members under Article 10 of the North Atlantic Treaty. The Alliance will continue to welcome new members in a position to further the principles of the Treaty and contribute to security in the Euro-Atlantic area. The Alliance expects to extend further invitations in coming years to nations willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, and as NATO determines that the inclusion of these nations would serve the overall political and strategic interests of the Alliance and that the inclusion would enhance overall European security and stability. To give substance to this commitment, NATO will maintain an active relationship with those nations that have expressed an interest in NATO membership as well as those who may wish to seek membership in the future. Those nations that have previously expressed an interest in becoming NATO members but that were not invited to begin accession talks today will remain under consideration for future membership. The considerations set forth in our 1995 Study on NATO Enlargement will continue to apply with regard to future aspirants, regardless of their geographic location. No European democratic country whose admission would fulfil the objectives of the Treaty will be excluded from consideration. Furthermore, in order to enhance overall security and stability in Europe, further steps in the ongoing enlargement process of the Alliance should balance the security concerns of all Allies.

To support this process, we strongly encourage the active participation by aspiring members in the Euro-Atlantic Partnership Council and the Partnership for Peace, which will further deepen their political and military involvement in the work of the Alliance. We also intend to continue the Alliance's intensified dialogues with those nations that aspire to NATO membership or that otherwise wish to pursue a dialogue with NATO on membership questions. To this end, these intensified dialogues will cover the full range of political, military, financial and security issues relating to possible NATO membership, without prejudice to any eventual Alliance decision. They will include meeting within the EAPC as well as periodic meetings with the North Atlantic Council in Permanent Session and the NATO International Staff and with other NATO bodies as appropriate. In keeping with our pledge to maintain an open door to the admission of additional Alliance members in the future, we also direct that NATO Foreign Ministers keep that process under continual review and report to us. We will review the process at our next meeting in 1999. With regard to the aspiring members, we recognise with great interest and take account of the positive developments towards democracy and the rule of law in a number of southeastern European countries, especially Romania and Slovenia.

The Alliance recognises the need to build greater stability, security and regional cooperation in the countries of southeast Europe, and in promoting their increasing integration into the Euro-Atlantic community. At the same time, we recognise the progress achieved towards greater stability and cooperation by the states in the Baltic region which are also aspiring members. As we look to the future of the Alliance, progress towards these objectives will be important for our overall goal of a free, prosperous and undivided Europe at peace.

9. The establishment of the Euro-Atlantic Partnership Council in Sintra constitutes a new dimension in the relations with our Partners. We look forward to tomorrow's meeting with Heads of State and Government under the aegis of the EAPC.

The EAPC will be an essential element in our common endeavour to enhance security and stability in the Euro-Atlantic region. Building on the successful experience with the North Atlantic Cooperation Council and with Partnership for Peace, it will provide the overarching framework for all aspects of our wide-ranging cooperation and raise

it to a qualitatively new level. It will deepen and give more focus to our multilateral political and security-related discussions, enhance the scope and substance of our practical cooperation, and increase transparency and confidence in security matters among all EAPC member states. The expanded political dimension of consultation and cooperation which the EAPC will offer will allow Partners, if they wish, to develop a direct political relationship individually or in smaller groups with the Alliance. The EAPC will increase the scope for consultation and cooperation on regional matters and activities.

10. The Partnership for Peace has become the focal point of our efforts to build new patterns of practical cooperation in the security realm. Without PfP, we would not have been able to put together and deploy so effectively and efficiently the Implementation and Stabilisation Forces in Bosnia and Herzegovina with the participation of so many of our Partners.

We welcome and endorse the decision taken in Sintra to enhance the Partnership for Peace by strengthening the political consultation element, increasing the role Partners play in PfP decision-making and planning, and by making PfP more operational. Partners will, in future, be able to involve themselves more closely in PfP programme issues as well as PfP operations, Partner staff elements will be established at various levels of the military structure of the Alliance, and the Planning and Review Process will become more like the NATO force planning process. On the basis of the principles of inclusiveness and self-differentiation, Partner countries will thus be able to draw closer to the Alliance. We invite all Partner countries to take full advantage of the new possibilities which the enhanced PfP will offer. With the expanded range of opportunities comes also the need for adequate political and military representation at NATO Headquarters in Brussels. We have therefore created the possibility for Partners to establish diplomatic missions to NATO under the Brussels Agreement which entered into force on 28 March 1997. We invite and encourage Partner countries to take advantage of this opportunity.

11. The Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, signed on 27 May 1997 in Paris, is a historic achievement. It opens a new era in European security relations, an era of cooperation between NATO and Russia. The Founding

Act reflects our shared commitment to build together a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area on the principles of democracy and cooperative security. Its provisions contribute to NATO's underlying objective of enhancing the security of all European states, which is reinforced also through our actions here in Madrid. It provides NATO and Russia a framework through which we intend to create a strong, stable and enduring partnership. We are committed to working with Russia to make full use of the provisions of the Founding Act.

Through the new forum created under the Founding Act, the NATO-Russia Permanent Joint Council, NATO and Russia will consult, cooperate and, where appropriate, act together to address challenges to security in Europe. The activities of the Council will build upon the principles of reciprocity and transparency. The cooperation between Russian and NATO troops in Bosnia and Herzegovina and between the staffs at SHAPE demonstrate what is possible when we work together. We will build on this experience, including through PfP, to develop genuine cooperation between NATO and Russia. We look forward to consulting regularly with Russia on a broad range of topics, and to forging closer cooperation, including military-to-military, through the Permanent Joint Council, which will begin work soon.

12. We attach great importance to tomorrow's signing of the Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine. The NATO-Ukraine Charter will move NATO-Ukraine cooperation onto a more substantive level, offer new potential for strengthening our relationship, and enhance security in the region more widely. We are convinced that Ukraine's independence, territorial integrity and sovereignty are a key factor for ensuring stability in Europe. We continue to support the reform process in Ukraine as it develops as a democratic nation with a market economy. We want to build on steps taken to date in developing a strong and enduring relationship between NATO and Ukraine. We welcome the practical cooperation achieved with the Alliance through Ukraine's participation within IFOR and SFOR, as well as the recent opening of the NATO Information Office in Kyiv, as important contributions in this regard. We look forward to the early and active implementation of the Charter.
13. The Mediterranean region merits great attention since security in the whole of Europe is closely linked with security and stability in the

Mediterranean. We are pleased with the development of the Mediterranean initiative that was launched following our last meeting in Brussels. The dialogue we have established between NATO and a number of Mediterranean countries is developing progressively and successfully, contributes to confidence-building and cooperation in the region, and complements other international efforts. We endorse the measures agreed by NATO Foreign Ministers in Sintra on the widening of the scope and the enhancement of the dialogue and, on the basis of their recommendation, have decided today to establish under the authority of the North Atlantic Council a new committee, the Mediterranean Cooperation Group, which will have the overall responsibility for the Mediterranean dialogue.

14. We welcome the progress made on the Alliance's internal adaptation. Its fundamental objectives are to maintain the Alliance's military effectiveness and its ability to react to a wide range of contingencies, to preserve the transatlantic link, and develop the European Security and Defence Identity (ESDI) within the Alliance. We recognise the substantive work which has been carried out on the development of a new command structure for the Alliance; the implementation of the Combined Joint Task Forces (CJTF) concept; and the building of ESDI within NATO. We attach great importance to an early and successful completion of this process. Building on the earlier reductions and restructuring of the Alliance's military forces, it will provide the Alliance with the full range of capabilities needed to meet the challenges of the future.

15. We welcome the substantial progress made on the development of a new command structure which will enable the Alliance to carry out the whole range of its missions more effectively and flexibly, support our enhanced relationship with Partners and the admission of new members, and provide, as part of the development of ESDI within NATO, for European command arrangements able to prepare, support, command and conduct WEU-led operations.

We note that essential elements of the new command structure have been identified and will form the basis for further work. We must maintain the momentum of this work. We have, accordingly, directed the Council in Permanent Session, with the advice of the Military Committee, to work on the resolution of outstanding issues with the

aim of reaching agreement on NATO's future command structure by the time of the Council Ministerial meetings in December.

16. Against this background, the members of the Alliance's integrated military structure warmly welcome today's announcement by Spain of its readiness to participate fully in the Alliance's new command structure, once agreement has been reached upon it. Spain's full participation will enhance its overall contribution to the security of the Alliance, help develop the European Security and Defence Identity within NATO and strengthen the transatlantic link.
17. We are pleased with the progress made in implementing the CJTF concept, including the initial designation of parent headquarters, and look forward to the forthcoming trials. This concept will enhance our ability to command and control multinational and multiservice forces, generated and deployed at short notice, which are capable of conducting a wide range of military operations. Combined Joint Task Forces will also facilitate the possible participation of non-NATO nations in operations and, by enabling the conduct of WEU-led CJTF operations, will contribute to the development of ESDI within the Alliance.
18. We reaffirm, as stated in our 1994 Brussels Declaration, our full support for the development of the European Security and Defence Identity by making available NATO assets and capabilities for WEU operations. With this in mind, the Alliance is building ESDI, grounded on solid military principles and supported by appropriate military planning and permitting the creation of militarily coherent and effective forces capable of operating under the political control and strategic direction of the WEU. We endorse the decisions taken at last year's Ministerial meeting in Berlin in this regard which serve the interests of the Alliance as well as of the WEU.
We further endorse the considerable progress made in implementing these decisions and in developing ESDI within the Alliance. In this context we endorse the decisions taken with regard to European command arrangements within NATO to prepare, support, command and conduct WEU-led operations using NATO assets and capabilities (including provisional terms of reference for Deputy SACEUR covering his ESDI-related responsibilities both permanent and during crises and operations), the arrangements for the identification of NATO

assets and capabilities that could support WEU-led operations, and arrangements for NATO-WEU consultation in the context of such operations. We welcome inclusion of the support for the conduct of WEU-led operations in the context of the ongoing implementation of the revised Alliance defence planning process for all Alliance missions. We also welcome the progress made on work regarding the planning and future exercising of WEU-led operations, and in developing the necessary practical arrangements for release, monitoring and return of NATO assets and the exchange of information between NATO and WEU within the framework of the NATO-WEU Security Agreement. We note with satisfaction that the building of ESDI within the Alliance has much benefitted from the recent agreement in the WEU on the participation of all European Allies, if they were so to choose, in WEU-led operations using NATO assets and capabilities, as well as in planning and preparing for such operations. We also note the desire on Canada's part to participate in such operations when its interests make it desirable and under modalities to be developed. We direct the Council in Permanent Session to complete expeditiously its work on developing ESDI within NATO, in cooperation with the WEU.

19. The Alliance Strategic Concept, which we adopted at our meeting in Rome in 1991, sets out the principal aims and objectives of the Alliance. Recognising that the strategic environment has changed since then, we have decided to examine the Strategic Concept to ensure that it is fully consistent with Europe's new security situation and challenges. As recommended by our Foreign Ministers in Sintra, we have decided to direct the Council in Permanent Session to develop terms of reference for this examination, and an update as necessary, for endorsement at the Autumn Ministerial meetings. This work will confirm our commitment to the core function of Alliance collective defence and the indispensable transatlantic link.
20. We reiterate our commitment to full transparency between NATO and WEU in crisis management, including as necessary through joint consultations on how to address contingencies. In this context, we are determined to strengthen the institutional cooperation between the two organisations. We welcome the fact that the WEU has recently undertaken to improve its capacity to plan and conduct crisis management and peacekeeping operations (the Petersberg tasks),

including through setting the groundwork for possible WEU-led operations with the support of NATO assets and capabilities, and accepted the Alliance's invitation to contribute to NATO's Ministerial Guidance for defence planning. We will therefore continue to develop the arrangements and procedures necessary for the planning preparation, conduct and exercise of WEU-led operations using NATO assets and capabilities.

21. We reaffirm our commitment to further strengthening the OSCE as a regional organisation according to Chapter VIII of the Charter of the United Nations and as a primary instrument for preventing conflict, enhancing cooperative security and advancing democracy and human rights. The OSCE, as the most inclusive European-wide security organisation, plays an essential role in securing peace, stability and security in Europe. The principles and commitments adopted by the OSCE provide a foundation for the development of a comprehensive and cooperative European security architecture. Our goal is to create in Europe, through the widest possible cooperation among OSCE states, a common space of security and stability, without dividing lines or spheres of influence limiting the sovereignty of particular states. We continue to support the OSCE's work on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century, in accordance with the decisions of the 1996 Lisbon Summit, including consideration of developing a Charter on European Security.
22. We welcome the successful holding of elections in Albania as a vital first step in providing the basis for greater stability, democratic government and law and order in the country. We stress, in this context, the importance of a firm commitment by all political forces to continue the process of national reconciliation. We also welcome the crucial role of the Italian-led Multinational Protection Force, with the participation of several Allies and Partners, in helping to create a secure environment for the reestablishment of peace and order. We value the efforts of the OSCE as the coordinating framework for international assistance in Albania, together with the important contributions made by the EU, WEU and the Council of Europe. We are following closely events in Albania and are considering measures through the Partnership for Peace to assist, as soon as the situation permits, in the reconstruction of the armed forces of Albania as an important element of the reform

process. Continued international support will be essential in helping to restore stability in Albania.

23. We continue to attach greatest importance to further the means of non-proliferation, arms control and disarmament.

We welcome the progress made since the Brussels Summit, as an integral part of NATO's adaptation, to intensify and expand Alliance political and defence efforts aimed at preventing proliferation and safeguarding NATO's strategic unity and freedom of action despite the risks posed by nuclear, biological and chemical (NBC) weapons and their means of delivery. We attach the utmost importance to these efforts, welcome the Alliance's substantial achievements, and direct that work continue.

We call on all states which have not yet done so to sign and ratify the Chemical Weapons Convention. Recognising that enhancing confidence in compliance would reinforce the Biological and Toxin Weapons Convention, we reaffirm our determination to complete as soon as possible through negotiation a legally binding and effective verification mechanism. We urge the Russian Federation to ratify the START II Treaty without delay so that negotiation of START III may begin.

We support the vigorous pursuit of an effective, legally binding international agreement to ban world-wide the use, stockpiling, production and transfer of anti-personnel mines. We note the positive developments in the Conference on Disarmament. We further note the progress made by the Ottawa Process with its goal of achieving a ban by the end of the year.

24. We continue to attach utmost importance to the CFE Treaty and its integrity. In this context, we welcome the entry into force of the CFE Flank Agreement on 15 May 1997 and underline its importance for regional stability. We share the commitment of all thirty States Parties to continue full implementation of the CFE Treaty, its associated documents, and the Flank Agreement. We confirm our readiness to work cooperatively with other States Parties to achieve, as expeditiously as possible, an adapted CFE Treaty that takes account of the changed political and military circumstances in Europe, continues to serve as a cornerstone of stability, and provides undiminished security for all. NATO has advanced a comprehensive proposal for adaptation of the CFE Treaty on the basis of a revised Treaty structure of national and

territorial ceilings. The Allies have already stated their intention to reduce significantly their future aggregate national ceilings for Treaty-Limited Equipment. We look forward to working with other States Parties on the early completion of a Framework Agreement on CFE adaptation.

25. We reaffirm the importance of arrangements in the Alliance for consultation on threats of a wider nature, including those linked to illegal arms trade and acts of terrorism, which affect Alliance security interests. We continue to condemn all acts of international terrorism. They constitute flagrant violations of human dignity and rights and are a threat to the conduct of normal international relations. In accordance with our national legislation, we stress the need for the most effective cooperation possible to prevent and suppress this scourge.
26. The steps we have taken today, and tomorrow's meeting with our Partners under the aegis of the EAPC, bring us closer to our goal of building cooperative security in Europe. We remain committed to a free and undivided Euro-Atlantic community in which all can enjoy peace and prosperity. Renewed in structure and approach, strengthened in purpose and resolve, and with a growing membership, NATO will continue to play its part in achieving this goal and in meeting the security challenges in the times ahead.
27. We express our deep appreciation for the gracious hospitality extended to us by the Government of Spain. We are looking forward to meeting again on the occasion of the 50th anniversary of the North Atlantic Treaty in April 1999.

TRATADO DE AMSTERDÃO, ASSINADO EM 2 DE OUTUBRO DE 1997

"(...)

TÍTULO V

DISPOSIÇÕES RELATIVAS À POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

Artigo J.1

1. A União definirá e executará uma política externa e de segurança comum extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança, que terá por objectivos:
 - a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas;
 - o reforço da segurança da União, sob todas as formas;
 - a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas;
 - o fomento da cooperação internacional;
 - o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.
2. Os Estados-Membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua.

Os Estados-Membros actuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais.

O Conselho assegura a observância destes princípios.

Artigo J.2

A União prosseguirá os objectivos enunciados no artigo J.1:

- definindo os princípios e as orientações gerais da política externa e de segurança comum;
- decidindo sobre as estratégias comuns;
- adoptando acções comuns;
- adoptando posições comuns;
- reforçando a cooperação sistemática entre os Estados-Membros na condução da política.

Artigo J.3

1. O Conselho Europeu definirá os princípios e as orientações gerais da política externa e de segurança comum, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa.
2. O Conselho Europeu decidirá sobre as estratégias comuns a executar pela União nos domínios em que os Estados-Membros tenham importantes interesses em comum. As estratégias comuns especificarão os respectivos objectivos e duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-Membros.
3. O Conselho tomará as decisões necessárias para a definição e execução da política externa e de segurança comum, com base nas orientações gerais definidas pelo Conselho Europeu.
O Conselho recomendará ao Conselho Europeu estratégias comuns e executá-las-á designadamente mediante a adopção de acções comuns e de posições comuns.
O Conselho assegura a unidade, coerência e eficácia da acção da União.

Artigo J.4

1. O Conselho adoptará acções comuns. As acções comuns incidirão sobre situações específicas em que se considere necessária uma acção operacional por parte da União. As acções comuns definirão os respectivos objectivos e âmbito, os meios a pôr à disposição da União e condições de execução respectivas e, se necessário, a sua duração.
2. Se se verificar alteração de circunstância que tenham um efeito substancial numa questão que seja objecto de uma acção comum, o Conselho procederá à revisão dos princípios e objectivos dessa acção e adoptará

as decisões necessárias. Enquanto o Conselho não tiver deliberado, mantém-se a acção comum.

3. As acções comuns vincularão os Estados-Membros nas suas tomadas de posição e na condução da sua acção.
4. O Conselho pode solicitar à Comissão que lhe apresente propostas adequadas em matéria de política externa e de segurança comum para assegurar a execução de uma acção comum.
5. Qualquer tomada de posição ou acção nacional prevista em execução de uma acção comum será comunicada num prazo que permita, se necessário, uma concertação prévia no Conselho. A obrigação de informação prévia, não é aplicável às medidas que constituam simples transposição das decisões do Conselho para o plano nacional.
6. Em caso de necessidade imperiosa decorrente da evolução da situação, e na falta de decisão do Conselho, os Estados-Membros podem tomar com urgência as medidas que se imponham, tendo em conta os objectivos gerais da acção comum. Os Estados-Membros que tomarem essas medidas informarão imediatamente o Conselho desse facto.
7. Em caso de dificuldades importantes na execução de uma acção comum, os Estados-Membros submeterão a questão ao Conselho, que sobre ela deliberará, procurando encontrar as soluções adequadas. Estas soluções não podem ser contrárias aos objectivos da acção comum, nem prejudicar a eficácia desta.

Artigo J.5

O Conselho adoptará posições comuns. As posições comuns definirão a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União. Os Estados-Membros zelarão pela coerência das suas políticas nacionais com as posições comuns.

Artigo J.6

Os Estados-Membros informar-se-ão mutuamente e concertar-se-ão no âmbito do Conselho sobre todas as questões de política externa e de segurança que se revistam de interesse geral, de modo a garantir que a influência da União se exerça da forma mais eficaz, através da convergência das suas acções.

Artigo J.7

1. A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum, nos termos do disposto no segundo parágrafo, que poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir. Neste caso, o Conselho Europeu recomendará aos Estados-Membros que adoptem uma decisão nesse sentido, nos termos das respectivas normas constitucionais.

A União da Europa Ocidental (UEO) faz parte integrante do desenvolvimento da União, proporcionando à União o acesso a uma capacidade operacional, nomeadamente no âmbito do n.º 2. A UEO apoia a União na definição dos aspectos da política externa e de segurança comum relativos à defesa, tal como definidos no presente artigo. Assim, a União incentivará o estabelecimento de relações institucionais mais estreitas com a UEO, na perspectiva da eventualidade de integração da UEO na União, se o Conselho Europeu assim o decidir. Neste caso, o Conselho Europeu recomendará aos Estados-Membros que adoptem uma decisão nesse sentido, nos termos das respectivas normas constitucionais.

A política da União, na aceção do presente artigo, não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico-Norte para certos Estados-Membros que vêm a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico-Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito.

A definição gradual de uma política de defesa comum será apoiada por uma cooperação entre os Estados-Membros em matéria de armamento, na medida em que estes a considerem pertinente.

2. As questões a que se refere o presente artigo incluem missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz.
3. A União solicitará à UEO que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa.
A competência do Conselho Europeu para definir orientações, nos termos do artigo J.3, aplicar-se-á igualmente em relação à UEO no que respeita às questões relativamente às quais a União recorra à UEO.

Sempre que a União solicite à UEO que prepare e execute decisões da União relativas às missões previstas no n.º 2, todos os Estados-Membros da União terão o direito de participar plenamente nessas missões. O Conselho, em acordo com as instituições da UEO, adoptará as disposições práticas necessárias para permitir que todos os Estados-Membros que contribuam para as missões em causa participem plenamente e em pé de igualdade no planeamento e na tomada de decisões no âmbito da UEO.

As decisões com repercussões no domínio da defesa a que se refere o presente número serão tomadas sem prejuízo das políticas e obrigações a que se refere o terceiro parágrafo do n.º 1.

4. O disposto no presente artigo não obsta ao desenvolvimento de uma cooperação reforçada entre dois ou mais Estados-Membros ao nível bilateral, no âmbito da UEO e da Aliança Atlântica, na medida em que essa cooperação não contrarie nem dificulte a cooperação prevista no presente Título.
5. A fim de promover a realização dos objectivos definidos no presente artigo, as respectivas disposições serão revistas nos termos do artigo N.

Artigo J.8

1. A Presidência representará a União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum.
2. A Presidência é responsável pela execução das decisões tomadas ao abrigo do presente Título; nessa qualidade, expressará em princípio a posição da União nas organizações internacionais e nas conferências internacionais.
3. A Presidência será assistida pelo Secretário-Geral do Conselho, que exercerá as funções de Alto-Representante para a política externa e de segurança comum.
4. A Comissão será plenamente associada às funções previstas nos n.ºs 1 e 2. No desempenho dessas funções, a Presidência será assistida, se necessário, pelo Estado-Membro que for exercer a presidência seguinte.
5. Sempre que o considere necessário, o Conselho pode nomear um representante especial, a quem será conferido um mandato relativo a questões políticas específicas.

Artigo J.9

1. Os Estados-Membros coordenarão a sua acção no âmbito das organizações internacionais e em conferências internacionais. Nessas instâncias defenderão as posições comuns.

Nas organizações internacionais e em conferências internacionais em que não tomem parte todos os Estados-Membros, aqueles que nelas participem defenderão as posições comuns.

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 1 e no n.º 3 do artigo J.4, os Estados-Membros representados em organizações internacionais ou conferências internacionais em que nem todos os Estados-Membros o estejam, manterão estes últimos informados sobre todas as questões que se revistam de interesse comum.

Os Estados-Membros que sejam igualmente membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas concertar-se-ão e manterão os outros Estados-Membros plenamente informados. Os Estados-Membros que são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas defenderão, no exercício das suas funções, as posições e os interesses da União, sem prejuízo das responsabilidades que lhes incumbem por força da Carta das Nações Unidas.

Artigo J.10

As missões diplomáticas e consulares dos Estados-Membros e as delegações da Comissão nos países terceiros e nas conferências internacionais, bem como as respectivas representações junto das organizações internacionais, concertar-se-ão no sentido de assegurar a observância e a execução das posições comuns e das acções comuns adoptadas pelo Conselho. As referidas missões, delegações e representações intensificarão a sua cooperação através do intercâmbio de informações, procedendo a avaliações comuns e contribuindo para a aplicação das disposições a que se refere o artigo 8.º-C do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Artigo J.11

A Presidência consultará o Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da política externa e de segurança comum e zelará por que as opiniões daquela Instituição sejam devidamente tomadas em consideração. O Parlamento Europeu será regularmente informa-

do pela Presidência e pela Comissão sobre a evolução da política externa e de segurança da União.

O Parlamento Europeu pode dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho. Procederá anualmente a um debate sobre os progressos realizados na execução da política externa e de segurança comum.

Artigo J.12

1. Qualquer Estado-Membro ou a Comissão podem submeter ao Conselho todas as questões do âmbito da política externa e de segurança comum e apresentar-lhe propostas.
2. Nos casos que exijam uma decisão rápida, a Presidência convocará, por iniciativa própria ou a pedido da Comissão ou de um Estado-Membro, uma reunião extraordinária do Conselho, no prazo de quarenta e oito horas ou, em caso de absoluta necessidade, num prazo mais curto.

Artigo J.13

1. As decisões ao abrigo do presente Título serão adoptadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade. As abstenções dos membros presentes ou representados não impedem a adopção dessas decisões. Qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União. Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-Membro deve abster-se de qualquer actuação susceptível de colidir com a acção da União baseada na referida decisão ou de a dificultar; os demais Estados-Membros respeitarão a posição daquele. Se os membros do Conselho que façam acompanhar a sua abstenção da citada declaração representarem mais de um terço dos votos, ponderados nos termos do n.º 2 do artigo 148.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a decisão não será adoptada.
2. Em derrogação do disposto no n.º 1, o Conselho delibera por maioria qualificada:
 - sempre que adopte acções comuns ou posições comuns ou tome qualquer outra decisão com base numa estratégia comum,
 - sempre que adopte qualquer decisão que dê execução a uma acção comum ou a uma posição comum.

Se um membro do Conselho declarar que, por importantes e expressas razões de política nacional, tenciona opor-se à adopção de uma decisão a tomar por maioria qualificada, não se procederá à votação. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade.

Os votos dos membros do Conselho serão ponderados nos termos do n.º 2 do artigo 148.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. As deliberações serão tomadas se obtiverem, pelo menos, sessenta e dois votos que expressem a votação favorável de, no mínimo, dez membros. O disposto no presente número não é aplicável às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa.

3. Em questões de natureza processual, o Conselho delibera por maioria dos seus membros.

Artigo J.14

Sempre que seja necessário celebrar um acordo com um ou mais Estados ou organizações internacionais em aplicação do presente Título, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode autorizar a Presidência, eventualmente assistida pela Comissão, a encetar negociações para esse efeito. Esses acordos serão celebrados pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob recomendação da Presidência. Nenhum acordo vinculará um Estado-Membro cujo representante no Conselho declare que esse acordo deve obedecer às normas constitucionais do respectivo Estado; os restantes membros do Conselho podem decidir que o acordo lhes será provisoriamente aplicável. O disposto no presente artigo é igualmente aplicável às matérias abrangidas pelo Título VI.

Artigo J.15

Sem prejuízo do disposto no artigo 151.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, um Comité Político acompanhará a situação internacional nos domínios pertencentes ao âmbito da política externa e de segurança comum e contribuirá para a definição das políticas, emitindo pareceres destinados ao Conselho, a pedido deste ou por sua própria iniciativa. O Comité Político acompanhará igualmente a execução das políticas acordadas, sem prejuízo das competências da Presidência e da Comissão.

Artigo J.16

O Secretário-Geral do Conselho, Alto Representante para a política externa e de segurança comum, assistirá o Conselho nas questões do âmbito da política externa e de segurança comum, contribuindo nomeadamente para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas e, quando necessário, actuando em nome do Conselho a pedido da Presidência, conduzindo o diálogo político com terceiros.

Artigo J.17

A Comissão será plenamente associada aos trabalhos realizados no domínio da política externa e de segurança comum.

Artigo J.18

1. Os artigos 137.º, 138.º, 139.º a 142.º, 146.º, 147.º, 150.º a 153.º, 157.º a 163.º, 191.º-A e 217.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia são aplicáveis às disposições relativas aos domínios previstos no presente Título.
2. As despesas administrativas em que incorram as Instituições por força das disposições relativas aos domínios previstos no presente Título ficarão a cargo do orçamento das Comunidades Europeias.
3. As despesas operacionais decorrentes da aplicação das citadas disposições ficarão igualmente a cargo do orçamento das Comunidades Europeias, com excepção das despesas decorrentes de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa e nos casos em que o Conselho, deliberando por unanimidade, decida em contrário. Nos casos em que as despesas não sejam imputadas ao orçamento das Comunidades Europeias, ficarão a cargo dos Estados-Membros, de acordo com a chave de repartição baseada no produto nacional bruto, salvo decisão em contrário do Conselho, deliberando por unanimidade. No que se refere às despesas decorrentes de operações com implicações no domínio militar ou da defesa, os Estados-Membros cujos representantes no Conselho tiverem feito uma declaração formal nos termos do n.º 1, segundo parágrafo, do artigo J.13 não serão obrigados a contribuir para o respectivo financiamento.
4. O processo orçamental estabelecido no Tratado que institui a Comunidade Europeia é aplicável às despesas imputadas ao orçamento das Comunidades Europeias.

(...)"

**THE DECOLONIZATION OF PORTUGUESE AFRICA:
METROPOLITAN REVOLUTION AND THE DISSOLUTION
OF EMPIRE, NORRIE MACQUEEN, LONDON & NEW YORK,
LONGMAN, 1997**

Sobressaem duas virtudes deste livro de Norrie MacQueen sobre a descolonização do império colonial português. A primeira virtude, obviamente, é o facto de ter sido escrito, finalmente, mais de duas décadas depois das independências africanas. Já apareceram várias crónicas parciais da independência das antigas colónias portuguesas mas nunca se tentou uma análise de todo o processo de descolonização pelo que o livro de MacQueen tem o mérito de se encaixar num vácuo historiográfico. Acrescente-se que grande parte das crónicas parciais – existem como é claro honrosas excepções – tinham por objectivo a auto-justificação pessoal ou a legitimação do poder político pós-colonial e é portanto agradável ler uma obra que não tem nenhuma destas preocupações.

A segunda virtude do livro reside na recusa dos esquemas simplistas e maniqueístas com que muitas vezes se trata o tema da descolonização. Resumidamente, podemos distinguir entre duas escolas de pensamento, uma que prefere falar e pensar da conquista das independências e outra que prefere falar da concessão das independências. A descolonização britânica em África, frequentemente, é considerada um exemplo de descolonização concedida, com o ritmo e o formato sempre sob controle de Londres. A descolonização francesa provoca o debate entre aqueles que pensam descortinar uma lógica coerente comandada pela Realpolitik de Charles de Gaulle e Jacques Foccart e outros que vêem simplesmente uma sequência de fugas para a frente ao sabor dos últimos ventos africanos e internacionais. A descolonização portuguesa é, quase sempre, incluída na categoria das conquistas, apesar dos protestos dos que acham que as guerras em Angola e Moçambique estavam “ganhas” e dos que fogem à análise das complexidades atribuindo crimes de lesa-pátria a um ou outro alvo favorito. A historiografia oficial dos países descolonizados favorece naturalmente esta interpretação e acrescenta mesmo que não só os movimentos anti-coloniais africanos conquistaram a independência como até provocaram uma revolução em Portugal metropolitano.

Norrie MacQueen oferece uma análise que tenta combinar dinamicamente a evolução política em Portugal e nas colónias, mostrando os pontos de interacção e interdependência, contextualizando tudo no âmbito de uma

envolvente internacional que condicionava todos os intervenientes. A ambição de MacQueen é louvável e o reconhecimento da necessidade de uma análise bem mais complexa que as habituais crónicas monocausais representa só por si um avanço para o estudo da descolonização portuguesa.

Infelizmente compete-me agora reconhecer que os defeitos do livro de MacQueen são em quantidade e qualidade suficientemente imponente para fazer esquecer ao leitor as virtudes que à partida estava disposto e desejoso de reconhecer a um livro que trata de tão aliciante tema. Há inúmeras gralhas que sem serem fatais irritam e levantam a suspeita de estarmos perante um autor pouco à vontade com a matéria que trabalha – as referências às “províncias ultramaras”, por exemplo, indicam logo à partida que o autor não domina a língua portuguesa, o que é grave se atendermos à quantidade de material em português que ele obrigatoriamente tem de conseguir compreender.

Para o leitor português, mesmo aquele que não tem nenhum conhecimento especial sobre a descolonização, a quantidade de erros factuais é deveras preocupante. É grave por exemplo dizer que em 1968 Salazar foi substituído pelo “Ministro das Finanças Marcello Caetano”. É cómico sermos informados que em 1921 foi nomeado Alto Comissário de Moçambique uma pessoa chamada “Camacho Brito”. Infelizmente erros como estes e muitos outros serão provavelmente repetidos por uma geração de teses de licenciatura ou possivelmente trabalhos jornalísticos em Inglaterra e nos Estados Unidos.

A nível analítico o autor tem algum sucesso em evitar áreas demasiado controversas, mas cai em esparrelas sempre que não tem consciência de estar a navegar em águas turvas como por exemplo na ingenuidade que ele demonstra quanto às complexas questões da fundação do MPLA e do início da luta armada em Angola. Uma investigação aprofundada das fontes secundárias já disponíveis podia ter evitado alguns problemas deste tipo. Aliás, o exercício de leitura da bibliografia e das notas de rodapé é instrutivo quanto àquilo que o autor pura e simplesmente desconhece, ou por alguma razão preferiu não citar. Isto é notório no caso de publicações em português mas mesmo algumas fontes em inglês são descuradas. Só a título de exemplo: o autor escreve sobre a “Operação Madeira” (o acordo secreto celebrado entre as forças armadas portuguesas e Jonas Savimbi durante a guerra) sem se lembrar do livro escrito sobre isso por William Minter; ainda mais estranha é a ausência da bibliografia

do livro de David Birmingham (um historiador especialista em Angola) sobre a descolonização em África. Supõe-se que o autor não lê francês (não há nenhum livro em francês na bibliografia), o que é pena porque teria beneficiado da leitura de trabalhos de pessoas como René Pélissier ou Michel Cahen.

Mas em última análise o grande problema deste livro reside no pouco sucesso que o autor tem em atingir o objectivo que ele próprio anuncia, nomeadamente aquilo que acima considerei louvável: uma crónica que demonstrasse, sem as confundir, as influências e interdependências dos desenvolvimentos políticos em Portugal, nas colónias e no palco internacional mais vasto. Resta a esperança que este livro sirva de inspiração para uma outra história das descolonizações que consiga de facto atingir esse objectivo.

João Gomes Cravinho

MULHERES NAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS

HELENA CARREIRAS, LISBOA, EDIÇÕES COSMOS, 1997

Primeiro título da colecção Biblioteca de Sociologia, editado pelas Edições Cosmos que decidiram, em 1997, levar à estampa o livro de Helena Carreiras intitulado *Mulheres nas Forças Armadas Portuguesas*. Escolha singular num país onde a produção científica sobre a matéria escasseia, ou por falta de interesse da comunidade intelectual ou por alheamento do público leitor.

Tratando-se de um estudo exploratório, segundo a sua autora, o mesmo não surge isolado, sendo antes o corolário de um conjunto de trabalhos de investigação directa e indirectamente relacionados com o domínio da análise sociológica sobre a relação entre algumas componentes da sociedade civil e a instituição militar.

Dividido em duas partes distintas, o livro reporta-se na primeira à situação do tema no âmbito da produção científica internacional, numa dupla vertente: a teórica e a do debate intelectual envolvente. Numa segunda parte envereda-se por um percurso empírico – analítico, baseado num inquérito de opinião dirigido a todos os elementos femininos que, em 1994, prestavam serviço militar efectivo nas Forças Armadas Portuguesas.

Mais do que compreender a percepção das mulheres no seio das Forças Armadas Portuguesas, o resultado deste estudo, realizado com assinalável minúcia e rigor científico, permite-nos tirar interessantes conclusões sobre o estado das relações sociais no interior da sociedade portuguesa, tendo como elemento de aferição o género e as suas implicações sócio – profissionais, neste caso no seio da instituição militar.

O tema é desenvolvido pela autora com isenção face à envolvente político – ideológico, que caracteriza a maior parte das posições científicas sobre esta matéria, nomeadamente aquelas de pendor feminista nas quais o factor género ocupa lugar preponderante. À isenção ideológica, poderíamos adicionar o elemento qualitativo da objectividade e clareza com que progride ao longo da obra, a análise empírica em torno da relação: género, violência armada e feminização da instituição militar.

Helena Carreiras começa por abordar o tema reportando-se à literatura e mitologia clássicas, nas quais a presença feminina na “gestão da violência” e a sua posição transgressora (p.13) na ordem social ideal, parece encontrar equivalente no actual “estado de marginalidade” (pp.174-179) que molda ainda e apesar de tudo, a relação entre as mulheres, a sociedade e

a instituição militar. A mulher amazona “masculinizada e não natural” e a mulher militar “diferente do normal” (p.174), ou seja que não corresponde a um protótipo cultural e socialmente construído.

Com o início da Primeira Guerra a presença de mulheres no cenário de guerra vulgariza-se, embora confinada a papéis de cariz humanitário tradicionalmente considerados como femininos. Só com o deflagrar da Segunda Guerra, os corpos femininos assumiram um leque mais vasto de funções ao nível da administração, da intendência, dos transportes e comunicações, que passam a ser aquelas onde a presença de mulheres se vem tornar mais frequente e em alguns casos até tradicional. Tal presença correspondia, no entanto, mais a uma escassez de mão de obra masculina, do que a uma forma de diversificação dos papéis femininos, desempenhando as mulheres uma função importante como “reserva de força de trabalho” em tempo de guerra.

Os anos 60 e 70 trouxeram consigo movimentos sociais, que se congregaram em torno de um ideário social baseado na igualdade de oportunidades entre sexos, quer no espaço social privado, quer no espaço público. Certas correntes do movimento feminista insurgiram-se contra a gestão da violência pelos homens por “colocar as mulheres numa posição de dependência e de desigualdade”, furtando-lhes um importante instrumento de poder e coerção. A esta corrente outras de cariz pacifista se lhe oporiam, baseadas no pressuposto da natureza maternal e pacifista das mulheres.

A sociologia feminista vem reforçar esta posição, ao chamar a si o tema dos direitos fundamentais da igualdade e da cidadania, considerando o género feminino como sendo dotado de uma moralidade e de uma prática social específicas e distintas da moralidade e prática social masculinas.

Apesar do aparente desentendimento entre as correntes a que aludimos, as alterações de fundo do cenário internacional; a modificação da forma como se passou a gerir a “violência organizada” e da maneira como os estados passaram a expressá-la externamente, facilitou sem dúvida a implementação de um serviço de conscrição feminino.

Quase em simultâneo a prevalecente lógica vocacional, passou a dar lugar a uma lógica profissional, em que as escolhas institucionais se sobrepujaram às escolhas ocupacionais (p.56), colocando as políticas de recrutamento numa posição de maior dependência em relação às leis da oferta do mercado de trabalho global.

A análise empírica do caso português é iniciada pela autora, com uma constatação, que nos conduz ao cerne da questão, ao aludir ao facto de a experiência do recrutamento feminino nos últimos anos, não ter sido acompanhada por debates reflectidos, tanto ao nível da sociedade civil, como das próprias instituições políticas. Afigura-se-nos residir aqui o fulcro da questão sobre a participação das mulheres nas Forças Armadas Portuguesas.

O acompanhamento interno da questão revestiu-se de características que se aproximaram mais das “da curiosidade e do pitoresco” (p.81), do que de uma necessidade consciente e reflectidamente assumida, quer pela sociedade, quer pelos decisores políticos.

Só em 1990 a participação das mulheres nas Forças Armadas Portuguesas ultrapassa o quadro ocupacional tradicionalmente considerado, para se estender à pilotagem e engenharia, além da medicina e administração.

Apenas entre 1992-93 se verificam as primeiras candidaturas aos três ramos das Forças Armadas para o cumprimento voluntário do serviço militar, numa fase coincidente com a reestruturação e redimensionamento da instituição militar.

Esta alteração foi acompanhada por uma modificação das motivações, reforçando-se a componente ocupacional, com uma sobrevalorização dos aspectos técnico-profissionais onde prevalecem motivações ocupacionais (p.89).

A este alargamento da base de recrutamento não foi alheia a necessidade de pessoal mais qualificado, face aos crescentes requisitos tecnológicos da arte da guerra, pese embora a complexidade do processo de adaptação e reorganização interna por forma a otimizar a integração de mulheres no espaço militar.

Do estudo caso, outros elementos de muito interesse são-nos dados por este trabalho, nomeadamente no que respeita à sociografia das primeiras mulheres incorporadas, bem como às motivações, às aspirações e às expectativas de uma situação em que as orientações individuais das candidatas não são inteiramente compatíveis com as políticas institucionais.

Elemento relevante da análise desenvolvida sobre a origem das candidatas, reporta-se ao facto de se registar uma percentagem elevada de candidatas de famílias provenientes das ex-colónias e de emigrantes regressados.

No que concerne às expectativas de mobilidade social ascendente, estas assumem um maior peso quando consideradas as motivações das jovens

incorporadas, relegando para um segundo plano servir os interesses do país e ser útil à sociedade (p.126).

Questão curiosa relaciona-se com a análise destes dois últimos factores de motivação, na sua relação com o grau de habilitações, sendo as motivações de serviço e utilidade à nação cada vez menores, quando mais elevados são as habilitações escolares das candidatas (p.127).

A relação entre o alistamento e as expectativas de carreira revela-nos também elementos importantes para a compreensão da forte envolvente social em torno da questão central. Foram utilizadas três vertentes de análise para parametrizar o factor expectativas: a vertente institucional, a vertente ocupacional e as razões de ordem circunstancial. Ocupando a primeira e a segunda lugar de destaque em detrimento da terceira.

O estudo mostra-nos que os indicadores prevalecentes quando se analisa as motivações para a adesão às Forças Armadas reflectem um espectro hierarquicamente estruturado por ordem decrescente desde: a atracção pelo ambiente organizado das Forças Armadas, até à vontade de servir o país, à possibilidade de desenvolver uma actividade prestigiadora e por último o desejo de fazer algo diferente.

Resta-nos uma chamada de atenção para os anexos relativos ao inquérito contidos no final da obra, cujos indicadores, para além do seu óbvio valor informativo, constituem uma boa base de partida para futuros trabalhos comparativos sobre as mulheres nas forças armadas e sobre as várias sociografias subjacentes, determinantes da relação género – instituição militar.

Isabel Ferreira Nunes

MONOGRAFIAS

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION, *The eastern dimension of european security: forty-second session*, UEO, 1996

CENTRE D'ETUDES DE DÉFENSE, *La solidarité transatlantique*, Centre D'études de Défense, 1996

CORREIA, Ângelo, "As questões de segurança e defesa nas relações entre os EUA e a UE", in: *A conferência Intergovernamental de 1996: perspectivas de defesa e segurança regional e nacional*, Lisboa, IDN, 1996, pp. 71-87

NATO, *Study in NATO enlargement*, NATO, 1995

NATO Office of Information and Press, *NATO at a glance; a factual survey of issues and challenges facing the Alliance at the end of the 1990s*, NATO, 1996

NAPOLITANO, Giorgio, "Groupe de travail sur l'élargissement de l'OTAN: l'élargissement de l'alliance", in: *Commission de la Defense: rapports 1995/Assemblée de l'Atlantique Nord*, Bruxelles, 1995, pp. 1-75

PORTILLO, Michael, *Cooperation and partnership for peace: a contribution to Euro-Atlantic security into the 21st century*, Royal United Services Institute for Defence Studies – RUSI, 1996

RAND, Richard Kugler, "The defense program question: the military and budgetary dimensions of NATO expansion", in: *Simpósio NATO de 1995, Anexo A, NATO: expansion opinions and options*, Washington, 1995, pp. 192-215

ROMAM, Petre, "Groupe de travail sur les organisations transatlantiques et europeennes: Comprendre et assurer la sécurité mutuelle: un défi por nous tous "un point de vue intermediaire", in: *Commission politique: rapports 1995/Assemblée de l'Atlantique Nord*, Bruxelles, 1995, pp. 1-8

SLOAN, Stanley, *NATO's future: beyond collective defense*, Institute for National Strategic Studies, 1995

PERIÓDICOS

COT, Michel, "L'Europe et l'Otan", in: *Défense Nationale*, 53^e année, Octobre 1997, pp. 89-97

CORNISH, Paul, "NATO at the millennium: New missions, new members... New strategy?", in: *Nato Review*, vol. 45, n.º 5, September/October 1997, pp. 21-24.

FRANCKE, Klaus, "Rebalancing transatlantic relations", idem, pp. 17-20

HARRIS, Marcelite, "Recognising the role of women in NATO's military forces", idem, pp. 25-26

HAVEL, Václav, "NATO and the Czech Republic: A common destiny", idem, p. 8

JÄRVENPÄÄ, Pauli, "What comes after Madrid? A view from Helsinki", idem, pp. 30-33

KHARCHENKO, Ihor, "The new Ukraine-NATO partnership", idem, pp. 27-29

KWASNIEWSKI, Aleksander, "Poland in NATO – Opportunities and challenges", idem, pp. 4-7

KOVÁCS, László, "Hungary's contribution to European security", idem, pp. 9-11

PIENAAR, Sara, "Enlarging Nato – the Russian Factor". By Richard L. Kugler with Marianna V. Kozintseva, in: *Defense Analysis*, vol. 13, n.º 1, April 1997, pp. 126-128

PIERRE, Andrew J., TRENIN, Dmitri, "Developing NATO-Russian Relations", in: *Survival*, vol. 39, n.º 1, Spring 1997, pp. 5-18

PUIG, Valentí, "La Nueva Iniciativa Atlántica", in: *Política Exterior*, vol. XI, n.º 57, Mayo/Junio 1997, pp. 37-46

SCHULTE, Gregory L., "Former Yugoslavia and the New NATO", in: *Survival*, vol. 39, n.º 1, Spring 1997, pp. 19-42

SLOAN, Stanley, "Transatlantic relations: Stormy weather on the way to enlargement?", in: *Nato Review*, vol. 45, n.º 5, September/October 1997, pp. 12-16

SOLANA, Javier, "La OTAN en el umbral del siglo XXI", in: *Política Exterior*, vol. XI, n.º 57, Mayo/Junio 1997, pp. 7-20

TAIBO, Carlos, "Rusia y la Alianza", idem, pp. 21-36

WHITFORD, Jon, YOUNG, Thomas-Durell, "Multinational Command Authorities: The Need for Change in NATO", in: *Defense Analysis*, vol. 13, n.º 1, April 1997, pp. 35-58

A nova NATO, António Martins da Cruz, pp. 13-24

In 1996 and 1997 NATO was able to adapt to the new international environment, ensure the success of the operation in Bosnia and become the key element of Euro-Atlantic Security which is being rebuilt round the Atlantic Alliance. The building of the new NATO was achieved by adding new modules to the nucleus of the Alliance: the European Security and Defence Identity, a new command structure, the enlargement to three new countries, the open door policy for other candidates, the strengthening of the Partnership for Peace, the Euro-Atlantic Partnership Council, the joint NATO-Russia Council, the NATO-Ukraine Commission and dialogue with the Mediterranean. The consequences for Portugal are both political and military.

Evolução estratégica da Aliança Atlântica, Manuel José Alvarenga de Sousa Santos, pp. 25-44

Following recent events which began with the fall of the Berlin Wall in 1989 and the disintegration of the Soviet Union in 1991, many changes took place in central and eastern Europe and the cold war ended, making it necessary to undertake profound strategic transformations within the Atlantic Alliance. There came about a new Strategic Concept which was adopted in Rome in 1991 and which, whilst maintaining Collective Defense as the cornerstone, introduced new concepts based on dialogue and co-operation. These transformations had profound consequences on the dimensioning of the structure of the Alliance's conventional and nuclear forces, on its readiness and matériel. NATO was given new missions whilst other concepts such as the COTF and the IESD were developed, demonstrating an obvious need to adapt the structure of command to this new reality.

The United States and european security, John Sheehan, pp. 45-59

NATO is the dean of the institutional bridges between Europe and North America. NATO's core characteristics are that it is a maritime alliance with a political system that is based on a tradition of shared values. The

challenge for the NATO of tomorrow is to maintain its transatlantic maritime nature while expanding eastward to include land locked nations. The globalization of economies and changing demographics will require NATO to re-examine how it deals with contingency operations outside the normal NATO Article V focus. The NATO transatlantic bridge of tomorrow must develop a strategy to deal with the political, economic and military dimensions of a redefined concept of security. Also maritime nations like Portugal will have to play a more important role to bridge the two continents.

A Rússia e a segurança europeia, Carlos Gaspar, pp. 61-75

Relations between Russia and Europe, the key to regional security, underwent a profound change with the end of the cold war. Since 1991, the transition period in the restructuring of regional balances was marked by successive crises (the latent crisis between Russia and the Ukraine, the breakdown of the former Yugoslavia and the divergences as to the enlargement of the Atlantic Alliance) which led to opportunities for co-operations between Russia and the Western powers and contributed to shaping the architecture of European Security, where an attempt was made to articulate the furtherance and enlargement of the community of western defence with the inclusion of Russia and the Ukraine within a regime of strategic regional co-operation, so as to consolidate the *status quo* that emerged with the end of the cold war.

Estados Unidos e Europa: da *Pax Americana* a uma relação transatlântica?, João Marques de Almeida, pp. 77-105

The article begins with an analysis of the term *Pax Americana*. This idea should be understood within the context of the bipolar conflict between the United States and the Soviet Union. On account of the ideological nature of the conflict, and of the distribution of power between the United States and its European allies, the political order in Europe from 1945 to 1989 was marked by powerful North American hegemony. With the alteration to the balance of international power, and with the post-ideological "normalisation", some of the conditions came about that were

necessary to a more equal transatlantic relationship. The second part of the article, based on the current debate between “neo-isolationists” and “neo-internationalists”, analyses the principles of post-1989 North America’s European policy. In the final part of the article the determinant role of the United States in the resolution of the Yugoslav crisis is discussed. From the two analyses, it can be concluded that the adoption of a multilateral policy by Washington opens up the way to a new transatlantic relationship; however, the vital role of the North Americans in the process that culminated with the Dayton Accords suggests the contrary and indicates that the United States continue to be the real leaders in the area of regional security.

A Europa depois de Amesterdão e de Madrid, Teresa de Sousa, pp. 107-118

Eight years after the fall of the Berlin Wall NATO has already regained its status as the core nucleus of the architecture of post-cold war European Security. Six years after Maastricht, the EU is still arduously seeking its strategic vocation. Four different moments can act as reference for the definition of the European landscape in the relations between the two major institutions: the OSCE summit and the Founding Act of Relations between Russia and the Alliance, the Amsterdam Council and the NATO summit. Havind travelled the route between Lisbon and Madrid there appears to be a piece missing from the puzzle that is a new European security system – what European Union will we have in the next century?

A Identidade Europeia de Segurança e Defesa, José Manuel Durão Barroso, pp. 119-128

Portugal’s position today clearly favours the European Security and Defense Identity, defending the use of NATO resources by the WEU and supporting the goal of progressively integration the WEU into the European Union. This orientation is included in a progressive development of the doctrine since Portugal joined the European Union. Here, Portugal has reacted to the perceived threat of marginalisation vis-à-vis the principal centres of decision. Hance the political will to avoid condemning Portugal to the condition of “periphericity”. In this context it would not be

exaggerated to affirm that the evolution of the Portuguese position with regard to the European security and defense identity can basically be explained using the same arguments that led Portugal to join the Schengen system and the European Monetary System at the very start, and that today lead the government to say that one of its first priorities is including Portugal in the nucleus of the founders of the euro. Lisbon's concern, in fact, has been to avoid a "hard nucleus" relegating Portugal to a European second division.

Security studies: the next stage?, Pinar Bilgin, Ken Booth e Richard Wyn Jones, pp. 131-157

Since the late 1980s, a series of debates have challenged some of the basic assumptions and tenets of Security Studies. This article summarises and evaluates these debates, and outlines an approach – Critical Security Studies – which the authors argue should represent the next stage for the field. It does this by first providing an overview of the realist approach to Security Studies dominant during the Cold War era, and of the criticisms advanced against it by the 'alternative defence' and 'Third World security' schools. Three of the main debates in post-Cold War Security Studies are then discussed, namely those concerning: 'broadening' security; 'securitization'; and the appropriate 'referent object' for security. Finally, the article outlines a 'Critical Security Studies' approach which focuses on the actual security concerns of individuals and groups, and orientates itself towards their emancipation.